TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ATA Nº 34, DE 2 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

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

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

Ausentes o Ministro Augusto Nardes e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em férias, e o Ministro Bruno Dantas, em missão oficial.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 33, referente à sessão realizada em 26 de setembro de 2026.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

HOMENAGEM AO MINISTRO BRUNO DANTAS (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Antes do início do expediente ordinário, a Presidência prestou homenagem ao Ministro Bruno Dantas, por ocasião de sua renúncia ao cargo no Tribunal de Contas da União. Todos os membros do Plenário e a representante do Ministério Público junto ao TCU associaram-se às manifestações de reconhecimento. Ao final, a Presidência determinou à Secretaria de Comunicação (Secom) o encaminhamento ao Ministro do recorte do vídeo da sessão correspondente às homenagens prestadas.

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

Da Presidência:

Proposta de prorrogação da cessão, pelo prazo de um ano a contar de 1º de setembro de 2026, do servidor Paulo Morum Xavier, para continuar exercendo o cargo de Secretário-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com ônus para o órgão cedente. (TC-014.285/2021-5). Aprovada.

Homologação, nos termos da Resolução-TCU nº 273/2015, da designação do Auditor Federal de Controle Externo Helton Onesio de Souza para o exercício da função de confiança de Auditor-chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoas. Aprovada.

Registro da realização de Auditoria Operacional sobre o Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde (PERSUS II), a ser conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde, com foco na avaliação da disponibilidade dos serviços de radioterapia ao público e no tempo de espera para o início do tratamento.

Encaminhamento ao Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 866-GP/TCU, de 31 de agosto deste ano, do Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União referente ao 2º trimestre de 2026. O detalhamento das realizações e a consolidação dos demais dados podem ser consultados no "Painel Resultados do TCU".

Proposta de designação do Ministro Jorge Oliveira como relator da fiscalização relativa aos impactos da reforma tributária nos contratos de obras públicas e no BDI, com fundamento no art. 18 da Resolução-TCU nº 346/2022 e no art. 6º da Resolução-TCU nº 388/2026. Aprovada.

Do Ministro Benjamin Zymler:

Submete ao Plenário anteprojeto de resolução que dispõe sobre a prestação de serviço extraordinário por servidores do Tribunal de Contas da União, em substituição à Resolução-TCU nº 204/2007, com proposta de abertura de prazo de 15 dias para recebimento de emendas dos Ministros e sugestões dos Ministros-Substitutos e da Procuradora-Geral (TC-041.885/2018-0). Aprovada.

Do Ministro Jhonatan de Jesus:

Submete ao Plenário proposta de instrução normativa destinada a regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado Compromisso Cidadão, com proposta de abertura de prazo de 15 dias para oferecimento de emendas dos Ministros e sugestões dos Ministros-Substitutos e da Procuradora-Geral (TC-015.149/2026-9). Aprovada.

ATO NORMATIVO APROVADO *AD REFERENDUM*

Homologação *ad referendum* das Resoluções-TCU nºs 390, 391 e 392, que, respectivamente, institui a Sala Ministro Henrique De La Rocque e revoga a Resolução Administrativa nº 68/1985; altera a Resolução-TCU nº 222/2009, relativa à assistência à saúde das autoridades do TCU e respectivos dependentes e pensionistas civis; e altera a Resolução-TCU nº 286/2017, que dispõe sobre a remoção de servidor do quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal. Aprovada.

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-005.990/2026-2, TC-008.311/2026-9, TC-008.974/2025-0, TC-008.975/2025-6, TC-008.990/2025-5, TC-009.073/2026-4, TC-010.890/2025-4, TC-010.962/2025-5, TC-016.465/2026-1, TC-017.050/2026-0, TC-018.526/2019-5, TC-019.371/2025-0 e TC-024.271/2025-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues;

- TC-007.563/2022-1, TC-013.955/2026-8, TC-015.137/2026-0 e TC-017.259/2026-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-008.872/2024-4, TC-009.280/2017-0, TC-010.156/2026-7, TC-015.866/2025-4, TC-017.233/2026-7, TC-022.494/2025-1 e TC-033.964/2023-8, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-006.270/2026-3, TC-006.430/2026-0, TC-017.924/2024-3, TC-019.066/2015-5 e TC-020.546/2023-8, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;

- TC-004.160/2025-8, TC-007.746/2025-3, TC-008.836/2025-6, TC-008.837/2025-2, TC-015.785/2025-4, TC-020.680/2025-2, TC-020.681/2025-9, TC-020.683/2025-1 e TC-029.454/2022-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

- TC-008.865/2026-4, TC-008.880/2026-3, TC-020.614/2025-0, TC-022.752/2025-0, TC-036.058/2019-0 e TC-037.380/2018-4, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia;

- TC-002.366/2024-0, TC-015.281/2023-0 e TC-032.370/2023-7, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus;

- TC-004.097/2026-2, TC-007.869/2025-8, TC-021.622/2025-6 e TC-028.994/2020-5, cujo relator é o Ministro Odair Cunha; e

- TC-020.712/2023-5 e TC-045.055/2021-1, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 2355 a 2383.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2384 a 2416, 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, na sessão ordinária do Plenário realizada nesta data, com base no 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 9 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).

Por deliberação do Colegiado, na sessão ordinária do Plenário realizada nesta data, com base no § 13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 9 de setembro de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de julho de 2026 pelo Ministro Benjamin Zymler (Ata nº 25/2026-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-025.551/2014-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 11 de novembro 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).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-008.723/2023-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, o Dr. Daniel Gustavo Santos Roque realizou sustentação oral em nome da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Houve registro do voto do relator, que foi acompanhado pelo Ministro Antônio Anastasia. Em seguida, o processo foi transferido para a sessão ordinária do Plenário de 11 de novembro de 2026, ante pedidos de vista formulado pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo e Odair Cunha.

Na apreciação do processo TC-025.551/2014-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, não foram realizadas as sustentações orais requeridas pelo Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, em nome de

Guilherme de Oliveira Estrella e Almir Guilherme Barbassa; e pelo Dr. Pedro Yago Araujo Rodrigues, em nome de Ildo Luis Sauer, em razão da transferência para a sessão ordinária do Plenário de 11 de novembro de 2026.

PEDIDOS DE VISTA

Na sessão ordinária do Plenário realizada nesta data, com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-008.723/2023-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo e Odair Cunha. O adiamento ocorreu após a realização da sustentação oral que estava prevista e após registro do voto do relator, acompanhado pelo Ministro Antonio Anastasia (v. inteiro teor no Anexo III desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 11 de novembro de 2026.

Na sessão ordinária do Plenário realizada nesta data, com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-007.866/2025-9, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 16 de setembro de 2026.

ATO NORMATIVO APROVADO (v. inteiro teor no Anexo IV desta Ata)

TC- 006.335/2026-8, relator Ministro Antonio Anastasia. Acórdão nº 2405.
Instrução Normativa - TCU nº 104, de 02 de setembro de 2026.
Sumário: Estabelece diretrizes para a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2355/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de acompanhamento da regular atuação das instâncias de governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em especial da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CIDR) e do seu Comitê-Executivo (CE), no que se refere ao pleno exercício de suas competências, à efetiva participação de seus membros e a regularidade de suas reuniões, de modo a contribuir para a implementação da política em consonância com as melhores práticas e para o alcance dos objetivos de seus macroprocessos estruturantes,

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

a) considerar cumpridas as seguintes Variáveis de Acompanhamento (VA):

a.1) VA 1 – Elaboração do novo decreto da PNDR;

a.2) VA 2 – Publicação do novo decreto da PNDR;

a.3) VA 3 – Instrução do processo para convocação da reunião de reinstalação da Câmara;

a.4) VA 6 – Definição de arranjos de financiamento dos fundos conforme diretrizes da PNDR;

a.5) VA 7 – Produção de conhecimento e informações afetas à PNDR;

a.6) VA 8 – Publicação de portaria estabelecendo os ciclos de acompanhamento para o relatório de monitoramento;

a.7) VA 9 – Definição de metodologia para elaboração do pacto de metas previsto no Decreto 9.810/2019 (substituído pelo Decreto 11.962/2024;

a.8) VA 11 – Grupos temáticos criados; e

a.9) VA 12 – Painel de informações da PNDR;

b) considerar parcialmente cumpridas as seguintes Variáveis de Acompanhamento:

b.1) VA 5 – Realização das reuniões periódicas da CIDR e do Comitê-Executivo; e

b.2) VA 10 – Definição da agenda de avaliação e dos planos de providências;

c) considerar não cumprida a Variável de Acompanhamento 4 – Convocação para reunião de reinstalação da Câmara;

d) recomendar à Casa Civil da Presidência da República (CC-PR), com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que elabore, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de trabalho que contemple as medidas necessárias para assegurar o efetivo exercício das competências da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CIDR), previstas no art. 8º do Decreto 11.962/2024 e conforme art. 9º, § 4º, do aludido normativo; e

e) dar ciência desta decisão à Casa Civil da Presidência da República (CC-PR) e ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), encaminhando-lhes cópia da instrução da unidade técnica.

1. Processo TC-023.073/2023-3 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 008.432/2023-6 (ADMINISTRATIVO).

1.2. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (05.465.986/0012-41); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

1.3. Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2356/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discute pedido de reexame ao Acórdão 2.097/2026-Plenário, que julgou denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em certame, regido pelo Edital 1 - SESI/SP, de 2/10/2023, conduzido pelo Serviço Social da Indústria (Sesi/DR) São Paulo, unidade de Lençóis Paulista/SP, cujo objetivo consistia na formação de cadastro reserva em cargos efetivos e temporários para professor de educação básica,

Considerando os pareceres uniformes exarados nos autos pela unidade técnica, às peças 26 e 27;

Considerando que a decisão recorrida conheceu da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, mas no mérito, julgou-a improcedente;

Considerando que, nos termos dos arts. 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, incumbe ao recorrente demonstrar razão legítima para intervir no processo, condição que não se verifica no presente caso, uma vez que o denunciante se limitou a manifestar inconformismo com a deliberação proferida, sem evidenciar interesse jurídico próprio apto a caracterizá-lo como interessado habilitado nos autos;

Considerando que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a condição de denunciante não confere, por si só, legitimidade recursal, sendo necessária a demonstração de razão legítima para intervir no processo ou de possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, requisitos não atendidos pelo recorrente;

Considerando que o direito de petição exercido pelo denunciante foi integralmente assegurado, tendo a denúncia sido regularmente conhecida e apreciada quanto ao mérito por este Tribunal, inexistindo prerrogativa de rediscutir a matéria por meio de recurso sem a correspondente demonstração de legitimidade processual;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, no que se refere aos autos abaixo relacionados, com base nos arts. 143, inciso IV, alínea "b", 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 48 da Lei 8.443/1992, em não conhecer do pedido de reexame, em razão da ausência de legitimidade recursal, dando ciência ao recorrente do teor da presente deliberação, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-006.024/2026-2 (DENÚNCIA)
1.1. Recorrente: Identidade Preservada (art. 55, Caput, da Lei N. 8.443/1992) ().
1.2. Órgão/Entidade: Servico Social da Industria - Sesi - Servico Social da Industria - Sesi - D.r. Sao Paulo.
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
1.6. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2357/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o inciso I do art. 169 do Regimento Interno do TCU, em considerar atendidas as medidas solicitadas no subitem 9.2 do Acórdão 1.733/2025-Plenário e em autorizar o apensamento do processo ao processo originador (TC 000.769/2025- 8), dando-se ciência desta deliberação à Secretaria da Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-017.186/2025-0 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Secretaria da Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2358/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em expedir quitação de dívida ao responsável Alan Kardec Pinto, ante o recolhimento integral da multa individual que lhe foi cominada pelo Tribunal, por meio do subitem 9.1 do Acórdão 2750/2020-Plenário:

1. Processo TC-004.879/2026-0 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
1.1. Responsável: Alan Kardec Pinto (034.530.657-00)
1.2. Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()
1.3. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.5. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

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

1.7. Representação legal: Márcio Monteiro Reis (093815/OAB-RJ), Julia Fonseca Rosa (474793/OAB-SP) e outros, representando Alan Kardec Pinto.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. apensar os presentes autos ao processo TC 026.363/2015-1, nos termos do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

ACÓRDÃO Nº 2359/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014 e com o art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente, conforme pareceres uniformes emitidos nos autos, nos termos abaixo:

1. Processo TC-010.092/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Banco do Brasil S.A. (00.000.000/0001-91)

1.2. Entidade: Banco do Brasil S.A.

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: Vitor da Costa de Souza (OAB/DF 17.542)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. indeferir a medida cautelar requerida, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

1.7.2. dar ciência ao Banco do Brasil S.A., com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na Licitação Eletrônica 2026/35, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.2.1. ausência de manifestação específica, na decisão proferida em recurso administrativo, sobre argumento relevante apresentado pelo recorrente, em desacordo com o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, os princípios do contraditório, da ampla defesa e da motivação e os arts. 2º, caput e inciso VII, e 50, inciso V e § 1º, da Lei 9.784/1999; e

1.7.2.2. ausência de divulgação, na plataforma eletrônica utilizada para a realização do certame ou em outros sites na internet, dos documentos apresentados em diligência, restringindo seu acesso pelos demais licitantes e pela sociedade, em desacordo com os arts. 5º, inciso LV, e 37, caput, da Constituição Federal, os princípios da transparência e da publicidade e os arts. 6º, incisos I e II, 7º, incisos IV e V, e 8º, § 3º, inciso VI, da Lei 12.527/2011;

1.7.3. dar ciência ao representante e ao Banco do Brasil S.A. acerca do conteúdo da presente decisão, remetendo-lhes cópia da instrução técnica inserta à peça 24; e

1.7.4. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 2360/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação para considerá-la improcedente, indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante e determinar o arquivamento, dando ciência ao representante e ao Comando da Aeronáutica - Grupamento de Apoio de Manaus (GAP-MN), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-016.177/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica Comando da Aeronáutica - Grupamento de Apoio de Manaus (GAP-MN) (00.394.429/0188-24)

1.2. Órgão: Comando da Aeronáutica - Grupamento de Apoio de Manaus (GAP-MN).

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: Juan Santos Rodrigues, representando 46.814.846 Juan Santos Rodrigues.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2361/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam, nesta etapa processual, do monitoramento do cumprimento do termo de autocomposição celebrado no âmbito do processo de solicitação de solução consensual (SSC) formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com vistas à resolução de controvérsias relativas ao Contrato de Concessão celebrado com a Concessionária Autopista Fluminense (AFL),

Considerando que a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) verificou o atendimento das condições procedimentais especificadas no Acórdão 2.318/2024-Plenário, relativas à realização de consulta pública e à disponibilização de informações e documentos antes da realização do leilão;

Considerando que a empresa Arteris Autopista Fluminense S.A. (atual concessionária) venceu o certame, tendo sido assinado o Termo Aditivo ao Contrato de Concessão em 6/3/2026;

Considerando que a verificação do cumprimento das obrigações contratuais assumidas pela concessionária se insere nas competências da AudRodoviaAviação e será realizada no âmbito do TC 016.451/2026-0; e

Considerando que o presente processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, em arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-036.368/2023-7 (SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL)

1.1. Interessados: Autopista Fluminense S.A. (09.324.949/0001-11); Ministério dos Transportes

1.2. Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).

1.6. Representação legal: Carolynne Alves de Oliveira (432049/OAB-SP), representando Autopista Fluminense S.A.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2362/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades relacionadas à má gestão e ao desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos destinados à implantação da nova Delegacia do Conselho Regional de Nutrição da 5ª Região – Bahia e Sergipe (CRN-5), localizada em Aracaju/SE.

Considerando que, segundo o denunciante, apesar de a unidade ter sido inaugurada em dezembro/2023, ela permanece sem funcionamento no novo local, em consequência de avanços poucos significativos em sua reforma, gerando: i) desperdício de recursos federais com as despesas de

condomínio, energia e manutenção; ii) risco de deterioração patrimonial; e iii) prejuízo ao interesse público e aos profissionais de nutrição;

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;

considerando que, após o indeferimento do pedido de medida cautelar e a realização de diligência, conforme o despacho à peça 12, o CRN-5 apresentou manifestação e documentos (peças 16-26);

considerando que, segundo a unidade especializada deste Tribunal (peça 29), esses elementos demonstram a cronologia dos atos administrativos praticados desde a aquisição do imóvel, em dezembro de 2023, incluindo a regularização patrimonial, a elaboração de projeto arquitetônico e a instauração de procedimentos administrativos voltados à adequação e reforma da sala, nos termos legais;

considerando que essa situação, aliada à transição de gestão ao final de 2023 e ao fato de que as atividades finalísticas da Delegacia de Aracaju foram preservadas, afastou os indícios de desídia administrativa e de desvio de finalidade inicialmente apontados;

considerando que, não obstante as providências adotadas, a efetiva ocupação do imóvel permanece como objetivo a ser alcançado; e

considerando que o acompanhamento das respectivas ações cabe ao Conselho Federal de Nutrição (CFN), entidade central no sistema profissional dessa área;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 103, § 1º, 106, § 4º, inciso II, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com o parecer da unidade especializada, em:

a) conhecer da denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade;

b) encaminhar cópia dos autos ao Conselho Federal de Nutrição (CFN), ressalvadas as peças sigilosas que identificam o denunciante, para que, no exercício de sua competência de fiscalização primária:

b.1) acompanhe o andamento e a conclusão da requalificação e da efetiva ocupação do imóvel destinado à futura instalação da Delegacia do Conselho Regional de Nutrição da 5ª Região em Aracaju/SE; e

b.2) publique, oportunamente, na seção “Transparência e Prestação de Contas” de seu sítio oficial, registros sintéticos das providências adotadas;

c) levantar o sigilo atribuído ao processo, exceto quanto às peças que identificam o denunciante;

d) comunicar esta deliberação ao denunciante;

e) arquivar o presente processo.

1. Processo TC-014.232/2025-1 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade: Conselho Regional de Nutrição da 5ª Região – Bahia e Sergipe

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: não há

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2363/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia formulada por servidor aposentado do Senado Federal acerca de suposto descumprimento do Acórdão 2.007/2025-Plenário no exame de seu ato de aposentadoria, envolvendo questionamentos relacionados ao cálculo do benefício especial e à limitação dos proventos, bem como pedido de atuação desta Corte para determinar a revisão dos critérios utilizados pela unidade jurisdicionada na apuração de vantagens previdenciárias que repercutem diretamente em sua situação funcional e patrimonial individual.

Considerando que, por meio do Acórdão 2.091/2026-Plenário, este Tribunal não conheceu da denúncia apresentada, tendo em vista que a controvérsia está voltada, essencialmente, à discussão acerca da forma de cálculo de benefício previdenciário específico e dos reflexos financeiros decorrentes de ato que afeta exclusivamente o denunciante, sem demonstração objetiva de lesão ao erário, de repercussão geral da matéria ou de interesse público autônomo que justifique a instauração de processo de fiscalização independente;

considerando que, na mesma deliberação, este Tribunal indeferiu a solicitação de admissão como parte processual formulada pelo denunciante, pois essa condição se reserva aos casos em que comprovada, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir nos autos alinhada ao interesse público resguardado pelo TCU, o que não ocorreu neste caso;

considerando que, irresignado, o denunciante opôs embargos de declaração, alegando, em síntese, omissão, obscuridade e contradição na decisão embargada;

considerando que, apresentada a denúncia, o Tribunal assume sua titularidade, atuando como órgão fiscalizador na apuração das eventuais irregularidades alegadas, sendo desnecessárias novas intervenções daquele que provocou a atuação da Corte de Contas, pois é o interesse público a diretriz principal na condução do feito, e não a tutela de interesses individuais ou associativos;

considerando que a jurisprudência pacífica deste Tribunal orienta que, na falta de reconhecimento pretérito e formal como parte ou interessado, não cabe ao peticionante o exercício de prerrogativas processuais, dentre as quais a oposição de embargos de declaração, restando ausente a legitimidade dos embargantes (e.g. Acórdão 696/2026-Plenário, Rel.: Ministro Augusto Nardes; e Acórdão 835/2026-Plenário, da minha relatoria); e

considerando, portanto, que os presentes embargos de declaração não atendem aos pressupostos objetivos de admissibilidade, ante a falta de legitimidade do embargante;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “f”, 144, 146, 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução 155/2002, ante as razões expostas pelo relator, por unanimidade, em:

a) não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo denunciante, por ausência de legitimidade processual;

b) comunicar esta decisão ao embargante; e

c) arquivar os autos.

1. Processo TC-015.093/2026-3 (DENÚNCIA)
1.1. Embargante: Identidade Preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.2. Unidade: Diretoria Geral do Senado Federal
1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
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 2364/2026 - TCU - Plenário

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

Neste momento, os autos foram enviados a este relator para apreciação de pedido de prorrogação de prazo, protocolado no dia 20/8/2026 e formulado nos termos da peça 56, para cumprimento das determinações do Acórdão 2.044/2026 – TCU – Plenário, peça 43. A notificação do mencionado acórdão

foi realizada por meio do Ofício 30416/2026-TCU/Seproc, peça 46, cuja ciência foi registrada em 12/8/2026, peça 47.

Considerando que o requerente é parte no processo nos termos dos arts. 144 e 145 do Regimento Interno do TCU (RITCU); e

considerando que o órgão jurisdicionado, na pessoa de Claudio Antonio de Almeida Py, Chefe de Assessoria Especial, solicitou, fundamentadamente, um prazo adicional para o cumprimento da mencionada deliberação;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 143, V, "e", do RITCU, em:

deferir o pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Sr. Claudio Antonio de Almeida Py, Chefe de Assessoria Especial do Ministério do Trabalho e Emprego, concedendo novo prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar do término do prazo originalmente fixado no subitem 9.4 do Acórdão 2.044/2026 – TCU – Plenário, com vistas ao integral cumprimento das determinações ali exaradas; e

comunicar esta deliberação ao requerente e à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego.

1. Processo TC-007.235/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego; Coordenação Geral de Recursos Logísticos – Ministério do Trabalho e Emprego (23.612.685/0006-37); Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego

1.2. Unidade: Coordenação Geral de Recursos Logísticos – Ministério do Trabalho e Emprego

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB/DF 43.665), representando Escala Comunicação & Marketing Ltda.; Edvaldo Costa Barreto Júnior (OAB/DF 29.190), Guilherme Pereira Dolabella Bicalho (OAB/DF 29.145) e outros, representando Mene e Portella Publicidade Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2365/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento destinado a verificar o cumprimento da determinação constante do item 9.2 do Acórdão 681/2026-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC 004.195/2025-6, dirigida ao Grupamento de Apoio do Galeão (GAP-GL), relativa ao Pregão Eletrônico 90011/2025, cujo objeto consiste na contratação de serviços de limpeza e conservação de áreas internas, externas, esquadrias externas, fachadas envidraçadas, dedetização, limpeza de cisternas e caixa d'água e áreas hospitalares no Hospital de Força Aérea do Galeão.

Considerando que o item 9.2 do Acórdão 681/2026-TCU-Plenário determinou ao Grupamento de Apoio do Galeão que se abstivesse de prorrogar o Contrato 19/2025, firmado com a sociedade empresária Nova Rio Serviços Gerais Ltda. (CNPJ 29.212.545/0001-43), decorrente do Pregão Eletrônico 90011/2025, em razão da inserção de exigências de qualificação técnica no edital que prejudicaram a competitividade do certame, bem como da realização da licitação em lote único, somada às vedações à subcontratação parcial do objeto e à participação de empresas em consórcio, em afronta aos arts. 5º e 67, inciso V, da Lei 14.133/2021;

Considerando que o Grupamento de Apoio do Galeão tomou ciência da notificação em 26/3/2026 e apresentou as providências adotadas para o cumprimento da determinação;

Considerando que a unidade jurisdicionada não prorrogou o Contrato 19/2025, mas instaurou novo procedimento de contratação direta emergencial, com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei

14.133/2021, formalizado por meio do Contrato 038/GAPGL-HFAG/2026, com o objetivo de assegurar a continuidade dos serviços essenciais prestados à Unidade Hospitalar;

Considerando que, paralelamente, foi iniciado novo procedimento licitatório destinado à contratação definitiva dos serviços, com revisão da modelagem da contratação para adequá-la às determinações constantes do Acórdão 681/2026-TCU-Plenário, contemplando a reavaliação dos serviços que compõem o objeto, dos critérios de qualificação técnica, da forma de adjudicação e das demais condições de participação no certame, de modo a ampliar a competitividade e mitigar as impropriedades identificadas por este Tribunal;

Considerando que a unidade encaminhou os documentos comprobatórios do contrato emergencial e da abertura do novo certame, restando demonstrado o cumprimento da determinação;

Considerando as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica (peça 22);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma dos arts. 143, inciso V, alínea "a", 169 e 243 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.2 do Acórdão 681/2026-TCU-Plenário;

b) informar ao Grupamento de Apoio do Galeão o teor desta deliberação, destacando que o presente Acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

c) determinar o apensamento destes autos ao processo originário (TC 004.195/2025-6), nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020.

1. Processo TC-009.047/2026-3 (MONITORAMENTO)
1.1. Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica
1.2. Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio do Galeão - Comando da Aeronáutica.
1.3. Relator: Ministro Antônio Anastasia.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2366/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Ideia Construtora e Soluções Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 1/2026, sob a responsabilidade do Fundo Municipal de Saúde de Tabira (PE), cujo objeto é a contratação de Empresa Especializada para prestação de serviços de Construção de Unidade Básica de Saúde UBS (Porte I), no Bairro Juliana Dantas Pires;

Considerando que a representante alegou, em síntese, que teria sido desclassificada ilegalmente sob a pretensa divergência entre os custos de mão de obra e o preço estimado pela Administração, arguindo igualmente que a informada inexequibilidade de sua proposta não fora objeto de diligência por parte da entidade licitante;

Considerando que, após a instrução inicial, foram juntados aos autos novos elementos, entre os quais a decisão que deferiu medida liminar no Mandado de Segurança 0000383-44.2026.8.17.3420, em trâmite na Vara Única da Comarca de Tabira (PE), determinando a suspensão dos atos de desclassificação da impetrante, dos efeitos da homologação em favor de terceiros e da execução do contrato administrativo;

Considerando que a unidade jurisdicionada, no exercício do poder-dever de autotutela administrativa, promoveu a revisão dos atos praticados no procedimento licitatório, com a paralisação das obras, a rescisão do contrato anteriormente celebrado, o retorno do certame à fase de julgamento e a

convocação da representante para apresentação de planilha atualizada de preços e da documentação pertinente;

Considerando que, nesse novo contexto, os efeitos práticos que se pretendia alcançar mediante eventual medida cautelar já foram obtidos por outras vias, restando prejudicado o exame do pedido cautelar por perda superveniente de objeto;

Considerando que a revisão dos atos questionados ocorreu antes da instauração do contraditório no âmbito deste Tribunal, não tendo havido determinação de oitiva ou diligência à unidade jurisdicionada, situação que se alinha à jurisprudência desta Corte no sentido da perda de objeto da representação;

Considerando que as providências adotadas pela própria Administração restabeleceram o procedimento licitatório à fase anterior à desclassificação questionada, corrigindo a situação irregular e tornando desnecessária a expedição de ciência;

Considerando, portanto, que não mais subsiste o substrato fático-normativo sobre o qual a representação foi apresentada, evidenciando a perda de objeto do processo; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 30-32,

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

a) considerar prejudicada a representação por perda de objeto;

b) comunicar a prolação do Acórdão ao Fundo Municipal de Saúde de Tabira (PE) e à representante; e

c) arquivar o processo com fundamento no art. 169, II, do RITCU.

1. Processo TC-006.881/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Tabira.

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: Ideia Construtora e Soluções Ltda. (CNPJ: 09.280.485/0001- 99).

1.6. Representação legal: Fabio Rogerio Chagas de Brito (27212/OAB-PE), representando Ideia Construtora e Soluções Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2367/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, em petição subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, acerca de possíveis irregularidades em ato do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que elevou, em caráter excepcional e temporário, de 30% para 32%, o teor obrigatório de etanol anidro na gasolina comum em todo o território nacional, materializado na Resolução CNPE 9, de 14/7/2026, com vigência de 180 dias, prorrogável uma única vez por igual período, a partir de 1º/8/2026;

Considerando que a autoridade representante alegou, em síntese: i) ausência de estudos técnicos robustos que comprovem a viabilidade da mistura E32 para a frota nacional, considerando riscos de danos mecânicos e a heterogeneidade dos veículos; ii) possível impacto negativo ao consumidor final, dado o menor poder calorífico do etanol; iii) riscos logísticos de desabastecimento e impactos socioeconômicos, especialmente para consumidores de baixa renda; e iv) falta de transparência e de motivação adequada no ato administrativo do CNPE;

Considerando as oitivas e diligências determinadas pelo Ministro-Relator;

Considerando que as respostas às oitivas e diligências (peças 18 a 57) demonstram que a medida foi adotada com fundamento no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.723/1993, que faculta ao Poder Executivo elevar o

teor de etanol anidro na gasolina até 35%, desde que constatada a viabilidade técnica, bem como nas competências atribuídas ao CNPE pela Lei 9.478/1997, pelo Decreto 3.520/2000 e por seu Regimento Interno;

Considerando que a decisão foi precedida de instrução técnica, materializada, entre outros documentos, na Nota Técnica 38/2026/DBIO/SNPGB, no Parecer 132/2026/CONJUR-MME/CGU/AGU, na Exposição de Motivos 1656/2026, no relatório de ensaios do Instituto Mauá de Tecnologia (IMT) — que contemplou dezesseis veículos leves e treze motocicletas não flexfuel de diferentes anos de fabricação, gerações tecnológicas e fases do Proconve e do Promot —, no estudo da EnvironMentality Tecnologia em Conceitos Ambientais e na apresentação da AVL, os quais não apontaram impactos relevantes em desempenho, dirigibilidade, emissões ou funcionamento dos veículos em circulação;

Considerando que restaram documentadas as análises relativas à oferta e à demanda de etanol para a safra 2026/2027, ao volume adicional estimado de 600 milhões de litros no período de vigência da medida, à suficiência da infraestrutura logística e de distribuição, à dinâmica de formação de preços, à redução estimada de 454 milhões de litros na importação de gasolina e aos efeitos ambientais, inclusive a estimativa de emissão de cerca de 522 mil CBIOs no âmbito do RenovaBio;

Considerando que as eventuais lacunas identificadas — ausência de ensaios de consumo e emissões com a mistura E32 (realizados com E30) e de testes de durabilidade, corrosão e compatibilidade de materiais de longo prazo — são de conhecimento dos gestores e das entidades representativas do setor automotivo, de peças e componentes, tendo havido deliberação, no âmbito do Grupo de Acompanhamento coordenado pelo MME, para que tais ensaios sejam realizados na etapa de avaliação de misturas com teores iguais ou superiores a E35;

Considerando que a medida foi concebida de forma gradual, temporária e reversível, com previsão de monitoramento e validação em condições reais de mercado, o que permite, na hipótese de identificação de problemas supervenientes, a não prorrogação da Resolução CNPE 9/2026;

Considerando que houve motivação adequada, publicidade e participação institucional, evidenciadas pelos registros do GT-E30, do Comitê Técnico Permanente do Combustível do Futuro, do Subcomitê de Avaliação da Viabilidade Técnica de Misturas de Altos Teores de Biocombustíveis, da Ata da Reunião de Acompanhamento de 18/12/2024 e do Workshop E35 realizado em outubro de 2024, estando atendidas as disposições da Lei 9.784/1999 e dos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, assim como os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência e as regras de defesa do consumidor; e

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (peças 63-65),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso III, do RITCU, em:

a) conhecer da representação, por satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar a prolação do Acórdão ao Ministério de Minas e Energia, ao Conselho Nacional de Política Energética e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-015.598/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Conselho Nacional de Política Energética; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia

1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Conselho Nacional de Política Energética; Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representante: Ministério Público junto ao TCU – Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

1.7. Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Irma Claudia do Nascimento Morais (48255/OAB-DF) e outros, representando Secretaria-Executiva do Ministério de Minas e Energia.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2368/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A., em face de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 90503/2025 (Edital 503/2025-00), sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados de assessoramento multidisciplinar em gestão pública e engenharia consultiva;

Considerando que a representante – a qual restou inabilitada no certame – se insurge, em síntese, contra a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de curso superior com especialização em gerenciamento de projetos acompanhada da certificação Project Management Professional (PMP) emitida pelo Project Management Institute (PMI), sustentando ofensa ao art. 17, § 6º, inciso III, da Lei 14.133/2021, ausência de motivação técnica para a exigência, desconsideração de certificação alegadamente equivalente (Lean Six Sigma Black Belt) e antinomias no instrumento convocatório e em sua aplicação;

Considerando que o andamento da concorrência resultou na habilitação da empresa Dynatest Engenharia Ltda. com nota de técnica e preço de 78,03 e proposta de R$ 101.685.484,61, e na inabilitação da representante, a qual logrou nota de técnica e preço de 78,97 e apresentou proposta de R$ 111.022.585,64 (peça 17, 1);

Considerando que a diferença entre as notas de técnica e preço é de apenas 0,94 ponto, ao passo que a proposta atualmente aceita e habilitada é R$ 9.337.101,03 inferior à proposta da representante, prosseguindo o certame com proposta substancialmente mais econômica e com avaliação de técnica e preço próxima à da representante;

Considerando, dessarte, que o pedido da representação que subsiste é a reversão da decisão que inabilitou a representante, com retorno à fase de habilitação (peça 1, p. 17, pedido iii), objeto este que não se reveste de interesse público bastante para ensejar o processamento do feito;

Considerando que, nos termos do art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, representação ou denúncia em que haja interesses predominantemente privados não deve ser conhecida;

Considerando que a petição de memoriais apresentada pela representante à peça 21 não deduz argumentos suficientemente adequados para infirmar a tese de que a representação não se reveste de interesse público, visto que estão sendo ponderados não apenas o critério econômico (preço), mas também o critério técnico, presentes na decisão do DNIT que habilitou a empresa Dynatest Engenharia Ltda.;

Considerando que, ainda que se adentrasse o mérito da representação e se concluísse pela procedência da alegação da ilegalidade da exigência da certificação PMP/PMI, a impropriedade não ensejaria deliberação anulatória visto que os desdobramentos da concorrência culminaram, conforme já destacado, na habilitação de empresa com nota técnica similar e preço inferior, resguardando-se o interesse público;

Considerando, ademais, que dos autos não emergem indícios de direcionamento, fraude ou outra irregularidade com potencial de prejudicar a manutenção do certame;

Considerando, portanto, que as alegações poderiam, em tese, resultar na expedição de ciência preventiva à entidade licitante, preservando-se os atos da licitação até então produzidos, conforme prescreve a Resolução TCU 315/2020, em seu art. 9º, inciso I; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 18-20,

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

a) não conhecer da representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, parágrafo único, do RITCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) informar a prolação do Acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e à representante; e

c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do RITCU, e do art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-016.073/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações.

1.5. Representante: STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A. (CNPJ: 88.849.773/0001-98).

1.6. Representação legal: Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29760/OAB-DF), representando STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2369/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Rossana Fernandes Arquitetura Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 11/2026, sob a responsabilidade do Município de Buriti dos Lopes (PI), cujo objeto é a contratação de empresa especializada na elaboração de projeto de engenharia de provisão habitacional;

Considerando que a representante alega, em suma, a desclassificação de sua proposta, de menor preço (R$ 89.500,00), de forma sumária, sem que lhe fosse oportunizada a apresentação de documentos ou justificativas para comprovação da exequibilidade do preço ofertado, em suposta contrariedade ao edital e aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

Considerando que as dimensões risco, relevância e materialidade norteiam a atuação do Tribunal em processos de representação ou denúncia (art. 106, § 4º, inciso I, Resolução TCU 259/2014);

Considerando que, quanto ao risco, não constam dos autos elementos indicativos de potencial comprometimento da execução satisfatória do futuro contrato;

Considerando que, no tocante à relevância, os benefícios passíveis, em tese, de serem alcançados por meio da atuação direta do TCU não são relevantes o suficiente e não se referem a questões inéditas que permitam vislumbrar possível agregação de valor decorrente da eventual construção de jurisprudência em matéria de licitações e contratos;

Considerando a baixa materialidade dos fatos, uma vez que o eventual prejuízo corresponderia a R$ 15.500,00 — diferença entre a proposta da representante (R$ 89.500,00) e a da licitante adjudicatária, Santos e Sousa Ltda. (R$ 105.000,00) —, quantia inferior ao limite mínimo estabelecido para a instauração de tomada de contas especial, fixado no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 98/2024; e

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

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

a) 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;

b) considerar prejudicado o prosseguimento da representação, visto que os fatos noticiados são de baixos risco, relevância e materialidade;

c) comunicar os fatos ao Município de Buriti dos Lopes (PI), para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para a Controladoria-Geral da União, encaminhando-lhe cópias da representação, incluídos o presente Acórdão e a instrução à peça 10;

d) informar a prolação do Acórdão ao Município de Buriti dos Lopes (PI) e à representante; e

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

1. Processo TC-016.103/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Município de Buriti dos Lopes (PI).

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: Rossana Fernandes Arquitetura Ltda. (CNPJ: 61.270.110/0001-68).

1.6. Representação legal: Rossana Carla Rodrigues Fernandes, representando Rossana Fernandes Arquitetura Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2370/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Thiago Vital Barroso, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Chamamento Público 10/2024 e no Contrato 13/2024, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas (Coren/AM), cujos objetos são, respectivamente, a prospecção do mercado imobiliário em Manaus, com vistas à futura locação de imóvel para instalação de unidades administrativas do Conselho, e a prestação de serviços especializados de avaliação imobiliária de imóvel a ser locado para instalação de sua sede;

Considerando que o representante alega, em síntese, a ociosidade e o abandono de imóveis próprios do Conselho, o desvio de finalidade e a antieconomicidade das despesas com locação de imóveis privados, com avaliação imobiliária (Contrato 13/2024) e com terceirização de serviços (Contratos 24/2020 e 19/2022), bem como a inserção de declaração falsa no edital do Chamamento Público 10/2024;

Considerando, contudo, que a locação de imóvel constitui solução legítima e expressamente prevista nos arts. 51 e 74 da Lei 14.133/2021 para o atendimento da necessidade de instalações físicas adequadas, inserindo-se no âmbito da discricionariedade administrativa a escolha da alternativa mais vantajosa ao interesse público, não se exigindo a aquisição da propriedade do bem;

Considerando que os próprios elementos trazidos pelo representante evidenciam a inaptidão dos imóveis de propriedade do Conselho para atender à necessidade institucional, dada a precariedade estrutural e a falta de acessibilidade, bem como a intenção da gestão de promover sua alienação, de modo que a imprecisão da declaração editalícia de que "o COREN/AM não possui prédio próprio" não descaracteriza seu fundamento real, qual seja, a necessidade de locar imóvel apto ao funcionamento da entidade;

Considerando que o Contrato 13/2024, no valor de R$ 8.000,00, guarda nexo direto com o chamamento público sob exame, na medida em que o laudo técnico constituía providência apta a subsidiar a decisão da gestão sobre a alternativa imobiliária, não havendo indícios mínimos de sobrepreço, de redundância ou de inexecução do serviço;

Considerando que os objetos dos Contratos 24/2020 e 19/2022 referem-se a atividades passíveis de execução indireta, inexistindo nos autos indícios mínimos de irregularidade na licitação, nos

quantitativos, nos preços praticados ou na execução dos serviços, verificando-se, ainda, aparente inconsistência nas informações apresentadas quanto à identificação da empresa contratada;

Considerando o descabimento do requerimento de nomeação do representante como membro delegado do controle externo, pretensão desprovida de amparo legal e contrária à exigência constitucional do concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal), cabendo registrar que as competências fiscalizatórias do TCU são exercidas por servidores de sua secretaria (art. 41, § 1º, da Lei 8.443/1992) e que a legitimidade para apresentar denúncias e representações não se confunde com a titularidade das competências institucionais de controle externo, atuando o representante como mero provocador da jurisdição de controle, sem integrar a relação processual (art. 144 do Regimento Interno/TCU);

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 6-7),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso III, do RITCU, em:

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar a prolação do Acórdão ao Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas e ao representante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-016.955/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Entidade: Conselho Regional de Enfermagem do Amazonas.
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: Thiago Vital Barroso (CPF 937.120.302-15).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2371/2026 - TCU – Plenário

Trata-se estes autos de tomada de contas especial, em que se aprecia, nesta fase, recurso de revisão interposto pelo Espólio de Élio Rodrigues Frias contra o Acórdão 2.505/2022-TCU-Plenário.

Considerando que a petição recursal se limita a trazer insurgências de mérito (invocando boa-fé, obediência hierárquica, ausência de conduta dolosa e falta de individualização da conduta) e teses de nulidade procedimental e prescrição, acompanhadas de documentos que já constam dos autos ou sem pertinência temática com os fatos que ensejaram a condenação;

considerando que meros argumentos e teses jurídicas constituem elementos ordinários aptos ao exame na via do recurso de reconsideração, não satisfazendo os requisitos específicos do recurso de revisão previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992, dada sua natureza excepcional similar à da ação rescisória;

considerando que o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU impede o conhecimento do recurso e, consequentemente, obsta o exame do mérito recursal, inclusive quanto a eventuais alegações de matérias de ordem pública;

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos e do Ministério Público junto ao Tribunal no sentido do não conhecimento do expediente interposto,

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Espólio de Élio Rodrigues Frias por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade; e

informar o teor desta decisão ao recorrente, ao Núcleo Hospitalar Maria Aparecida Pedrossian – NHU/UFMS e aos demais interessados.

1. Processo TC-015.262/2018-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 005.071/2014-3 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Responsáveis: Daniela Azevedo Duarte (561.660.521-20); Henrique Budib Dorsa Pontes (043.416.761-48); José Carlos Dorsa Vieira Pontes (368.454.421-34); Rildon Vaz da Silva (421.026.851-87); Solution.com Comercio e Serviços Ltda - Me (10.712.898/0001-84); Élio Rodrigues Frias (528.794.101-34)

1.3. Recorrente: Silvana Aparecida dos Santos Frias (690.707.841-49).

1.4. Órgão/Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

1.5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

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: Flavio Hideyoshi Koga Junior (26071/OAB-MS) e Fabrizio Tadeu Severo dos Santos (7498/OAB-MS), representando Daniela Azevedo Duarte; Fabio Ferreira Nunes (16578/OAB-MS), representando Silvana Aparecida dos Santos Frias; Kelly Monteiro Paes Mateus (150.402/OAB-RJ), representando Solution.com Comercio e Servicos Ltda - Me; Clovis Ferreira Lopes (5.417/OAB-MS), representando Rildon Vaz da Silva; Henrique Budib Dorsa Pontes, representando José Carlos Dorsa Vieira Pontes; Henrique Budib Dorsa Pontes, representando Henrique Budib Dorsa Pontes.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2372/2026 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em deferir o pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Ministério do Esporte (Eduardo José Costa Mello, Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno), para o cumprimento do item 9.1 do Acórdão 523/2026–TCU–Plenário, dilatando por 30 (trinta) dias o prazo para atendimento da referida determinação, a contar do término do prazo inicialmente concedido.

1. Processo TC-006.063/2026-8 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério do Esporte.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2373/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de consulta formulada pelo Reitor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano, Sr. Jean Carlos Coelho de Alencar, acerca da viabilidade de suspensão ou revisão do controle eletrônico de frequência dos docentes da carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), à luz do Termo de Acordo 10/2024, firmado ao término da greve nacional da categoria;

considerando que a presente consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU; e

considerando que o signatário do documento não tem legitimidade para realizar consulta ao Tribunal por não se encontrar no rol de autoridades arroladas nos incisos I a VII do art. 264 do RITCU.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da presente consulta, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, e em arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do mesmo Regimento, sem prejuízo de encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Educação, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Casa Civil da Presidência da República, ao Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe - Seção Sindical IFSertãoPE) e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano, na pessoa do consulente, Jean Carlos Coelho de Alencar.

1. Processo TC-009.387/2026-9 (CONSULTA)

1.1. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2374/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades relacionadas à Licitação Codeba 90006/2025, promovida pela Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba), cujo objeto é a execução da obra de embrechamento da estrutura do cais, recuperação do enrocamento de contenção do aterro hidráulico e readequação da pavimentação e da drenagem da retroárea do Porto Organizado de Ilhéus/BA.

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;

considerando que as alegações dizem respeito, em síntese, à caracterização do material denominado “massa ferro”, ao consumo de cimento previsto na composição correspondente, à existência de itens da planilha com valores iguais a zero, à ausência de composição analítica do insumo “Equipe de Mergulho” e à demonstração da superioridade da solução alternativa aceita pela Codeba;

considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações examinou as questões suscitadas e concluiu que os elementos constantes dos autos não demonstram as irregularidades alegadas;

considerando que a Codeba promoveu diligência destinada a esclarecer a metodologia alternativa e a formação dos respectivos preços, e sua área técnica avaliou os esclarecimentos e os considerou suficientes para fins de julgamento da proposta, sem prejuízo do detalhamento e dos controles inerentes à elaboração e à aprovação do projeto executivo;

considerando que não foram apresentados elementos técnicos suficientes para afastar a avaliação motivada realizada pela área competente da Codeba;

considerando, assim, que não se verifica a plausibilidade jurídica necessária à adoção da medida cautelar requerida e que os elementos disponíveis permitem, desde logo, o exame de mérito da denúncia;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso III, 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e nos arts. 103, §1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante;

c) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que permitam a identificação do denunciante; e

d) informar o teor desta deliberação e da instrução constante da peça 16 à Companhia das Docas do Estado da Bahia e ao denunciante;

e) arquivar o processo.

1. Processo TC-015.776/2026-3 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Companhia das Docas do Estado da Bahia.
1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2375/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos de transferência especial de que trata o art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal, no valor aproximado de R$ 6,5 milhões, acrescidos de cerca de R$ 590 mil de rendimentos financeiros auferidos entre 2023 e 2025, destinados à construção do Hospital Geral Intermunicipal de Francisco Beltrão/PR e utilizados em pagamentos à Construtora Sudoeste, empresa de que seria sócio o ex-deputado federal autor da emenda;

Considerando que o representante requer a avaliação dos atos de transferência e execução da emenda, inclusive dos contratos, licitações e pagamentos realizados pelo município, a concessão de medida cautelar para suspender os pagamentos remanescentes à construtora, a instauração de tomada de contas especial e a remessa de cópia à Procuradoria-Geral da República;

considerando preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno, bem como caracterizado o interesse público no trato da matéria, na forma do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que os recursos da emenda foram empregados no pagamento de aditivos do Contrato 57/2020, celebrado para a construção do hospital com fontes federais e locais, conforme o Plano de Trabalho 09032023-036012/2023 registrado no Transferegov.br, o que caracteriza objeto financiado por recursos mistos;

considerando que, por essa razão, foi comunicada a autuação deste processo ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos da Portaria-TCU 138/2024 e do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o TCU e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), tendo aquela Corte informado que nela tramita a Tomada de Contas Extraordinária 37869-0/26, decorrente de fiscalização sobre a aplicação dos mesmos recursos, atualmente em fase de citação dos interessados;

considerando que, na inspeção in loco realizada por aquele Tribunal em 22/7/2025, constatou-se que o hospital se encontrava concluído e em fase final de formalização do recebimento definitivo, e que o último pagamento à construtora data de 19/9/2025;

considerando que, não subsistindo parcelas a pagar, inexiste pagamento remanescente cuja suspensão possa ser determinada, o que afasta o perigo da demora e torna inócua a medida cautelar requerida, na forma do art. 276 do Regimento Interno;

considerando que a representação cumpriu sua finalidade, na medida em que os fatos noticiados ensejaram a instauração de processo de apuração perante o órgão de controle externo competente para examiná-los; e

considerando que a instrução simultânea dos mesmos fatos por dois órgãos de controle externo não atende à racionalidade administrativa nem à economia processual;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 169, III, 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e a Portaria-TCU 138/2024, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da representação;

b) abster-se, excepcionalmente, de prosseguir na apuração das irregularidades objeto da presente representação, de modo a evitar duplicidade de esforço fiscalizatório com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

c) dar ciência deste acórdão ao representante;

d) encaminhar cópia deste acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para ciência; e

e) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-012.538/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Francisco Beltrão - PR.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2376/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Sol A Sol Energia Renovável Ltda. noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90142/2026-01, conduzido pela Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas (SRE/AM), para contratação de sistema de geração de energia solar fotovoltaica, no valor estimado de R$ 901.027,06.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 235 e 237, inciso VII, do RI/TCU;

considerando que a representante alegou ter sido inabilitada mediante justificativa genérica, sem indicação dos documentos supostamente faltantes, dos indícios de inexequibilidade e das incompatibilidades técnicas dos equipamentos de sua proposta, o que violaria os princípios da motivação, da transparência e do julgamento objetivo;

considerando que, no âmbito de "Diálogo Colaborativo em Contratações Públicas", instrumento que possibilita a solução de eventuais irregularidades antes da atuação deste Tribunal, a SRE/AM esclareceu que as análises pormenorizadas das propostas e dos documentos de habilitação constam de relatório completo a ser divulgado simultaneamente a todas as participantes em momento anterior à fase recursal;

considerando que tal procedimento tem o objetivo de preservar a isonomia entre os participantes do certame, evitando o uso estratégico de informações por concorrentes remanescentes, e, por ocorrer antes da fase recursal, não acarreta prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, afastando-se a plausibilidade jurídica da irregularidade apontada; e

considerando o pronunciamento da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações);

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021; nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU; e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

b) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 17 à Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas (SRE/AM) e à representante; e

c) arquivar os autos.

1. Processo TC-015.077/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Superintendência Regional do DNIT no Estado do Amazonas.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Luís Eduardo Leite Pessoa (11368/OAB-MA), representando Sol A Sol Energia Renovável Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2377/2026 - TCU – Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Decision Team Ltda., a respeito de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90025/2026, promovido pela Universidade Federal Fluminense (UFF), cujo objeto é a contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de subestações, cabines primárias e rede elétrica de distribuição de média tensão interna, com fornecimento de materiais, ferramentas e peças.

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

considerando que a representante alegou, em síntese a indevida habilitação da empresa vencedora (Affertech Engenharia Ltda.) por suposto descumprimento de requisitos de qualificação técnica (item 9.30.1.2 do Termo de Referência), e a falta de demonstração da exequibilidade da proposta vencedora;

considerando, quanto à qualificação técnica da licitante vencedora, que a documentação apresentada (CAT 2819/2021 do CREA-RJ), analisada conjuntamente com o contrato de origem e as respectivas notas fiscais, comprova a execução de serviços de manutenção preventiva em transformadores de potência instalados e operantes em subestações de alta relevância, elementos nucleares da estrutura licitada, atendendo aos ditames do art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada na Súmula TCU 263;

considerando, no tocante à exequibilidade da proposta, que a Universidade Federal Fluminense realizou diligência e aferiu a compatibilidade dos preços e custos operacionais apresentados por meio de planilhas detalhadas, notas fiscais e contratos anteriores, não restando demonstrado pela representante qualquer vício ou incompatibilidade concreta na composição de custos da vencedora;

considerando que a atuação do TCU em sede de representação sobre licitações visa resguardar o interesse público e a legalidade dos atos administrativos, não lhe competindo reexaminar a documentação de habilitação de licitantes para substituir o juízo valorações da Administração contratante quando ausentes indícios mínimos de irregularidade (Acórdãos Plenários 584/2013 e 2730/2015);

considerando, quanto ao pedido de medida cautelar, que resta descaracterizado o pressuposto do perigo da demora, tendo em vista que o certame já foi homologado no valor de R$ 694.200,00 e o respectivo contrato já se encontra assinado e em pleno curso de execução;

considerando, por conseguinte, a ausência de plausibilidade jurídica nas alegações apresentadas, bem como a inocorrência dos demais requisitos ensejadores de provimento cautelar,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

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

informar o teor desta decisão à Universidade Federal Fluminense (UFF) e à representante; e

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

1. Processo TC-016.070/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Universidade Federal Fluminense.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: Fernanda Ramos Carneiro (270535/OAB-RJ), representando Decision Team Eireli.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2378/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia (peça 1) sobre possíveis irregularidades ocorridas na contratação direta 133/2026, sob a responsabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com valor estimado de R$ 22.499,50, cujo objeto é a aquisição de cinquenta camisetas oficiais da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), fabricadas pela Nike, modelo camisa Brasil Nike I 2026/2027 torcedor pro, destinadas a brindes protocolares institucionais;

Considerando que, embora se encontrem preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), ao realizar à peça 12, p. 2, o exame sumário a que se refere o art. 106 da Resolução 259/2014, concluiu serem baixos: a) o risco para a Anac, haja vista o pequeno impacto dos fatos trazidos pelo denunciante sobre a atividade finalística da referida unidade jurisdicionada, b) a materialidade da contratação direta 133/2026, estimada em R$ 22.499,50, e c) a relevância dos fatos noticiados neste processo, os quais sequer se referem a questões inéditas que pudessem ensejar agregação de valor decorrente de eventual construção de jurisprudência em matéria de licitações e contratos;

Considerando, ainda, que, os novos elementos juntados ao processo pelo denunciante (peças 14 a 21) após o encerramento da etapa de instrução em 06/07/2026 (peça 13) não alteram as circunstâncias fáticas que respaldaram as conclusões da unidade instrutiva acima sintetizadas;

Considerando, por fim, o disposto nos arts. 143, III, 169, II, 234 e 235, todos do Regimento Interno 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 “a)” conhecer da presente denúncia para, no mérito, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto, considerá-la prejudicada; “b)” comunicar a Agência Nacional de Aviação Civil sobre os fatos suscitados nesta denúncia, para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível a este Tribunal; “c)” informar o denunciante e a Agência Nacional de Aviação Civil sobre o teor deste acórdão; “d)” encaminhar cópia desta deliberação, assim como da instrução de peça 12 e da denúncia tarjada, à Superintendência de Administração e Finanças; e “e)” determinar o encerramento do processo.

1. Processo TC-014.451/2026-3 (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: Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).
1.4. Relator: Ministro Odair Cunha.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2379/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 1/2026 (CE 90001/2026 na plataforma eletrônica), sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL), com valor estimado de R$ 22.501.025,98, cujo objeto é a obra de complementação do Campus Santana do Ipanema do IFAL.

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

Considerando que a representante alega, em síntese, ter sido inabilitada indevidamente na Concorrência Eletrônica 1/2026 em razão da exigência de que o Termo de Compromisso de Constituição de Consórcio (TCCC) fosse firmado antes da abertura da sessão pública, requisito temporal que entende não estar previsto no edital nem na Lei 14.133/2021.

Considerando que, embora nem o edital nem o art. 15, I, da Lei 14.133/2021 disciplinem expressamente o momento de celebração do compromisso de constituição do consórcio, a interpretação sistemática dos dispositivos aplicáveis conduz à conclusão de que a relação consorcial deve estar juridicamente estabelecida quando da participação na licitação.

Considerando que o conceito de licitante previsto no art. 6º, IX, da Lei 14.133/2021 reconhece o consórcio de pessoas jurídicas como sujeito apto a participar da licitação, pressupondo que essa relação jurídica já esteja constituída quando da participação no certame.

Considerando que o § 3º do art. 15 da Lei 14.133/2021 posterga, para momento anterior à celebração do contrato, apenas a constituição formal e o registro do consórcio, e não o compromisso de constituição exigido pelo inciso I do mesmo artigo, de modo que a apresentação do TCCC na fase de habilitação diz respeito somente ao momento de sua comprovação perante a administração e não ao momento de sua constituição.

Considerando que o Termo de Compromisso de Constituição de Consórcio apresentado pela representante foi assinado eletronicamente em 30/4/2026, data posterior à abertura da sessão pública (23/3/2026), registrando que as empresas "resolvem celebrar" o compromisso e que este "passa a ter validade a partir desta data", o que evidencia que o Consórcio WSC & CLC não existia na fase de apresentação das propostas.

Considerando que, nesse contexto, o TCCC não se destinou a comprovar situação jurídica preexistente, mas a constituir, supervenientemente, o próprio requisito legal previsto no art. 15, I, da Lei 14.133/2021, razão pela qual não prospera a alegação de afronta ao princípio do formalismo moderado, à luz do entendimento firmado no acórdão 1211/2021-Plenário.

Considerando, assim, a ausência de plausibilidade jurídica nas alegações da representante.

Considerando que se encontra afastado o pressuposto do perigo da demora, tendo em vista a existência de contrato já assinado em 23/6/2026, e presente o perigo da demora reverso, uma vez que se trata de obra essencial ao IFAL, e a eventual suspensão possui potencial para comprometer a continuidade do empreendimento e o atendimento do interesse público.

Considerando que, ausentes os pressupostos necessários à adoção de medida cautelar, cabe indeferir o pedido formulado pela representante.

Considerando que os elementos constantes do processo permitem, desde já, a avaliação de mérito da representação como improcedente.

Considerando o disposto nos artigos 143, V, "a", 169, II, 235, 237, VII, e 250, I, do Regimento Interno; art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014; e 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

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

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, e considerá-la improcedente; b) bem como determinar o seu encerramento, após as devidas comunicações processuais, de acordo com os pareceres emitidos no processo.

1. Processo TC 015.088/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL).
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: Francisco Sousa dos Santos Neto (OAB/RN 8.134), representando Wsc - Empreendimentos e Construções Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2380/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 234, e 235 do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, em:

a) não conhecer da denúncia quanto às alegações de vazamento da identidade do denunciante, de assédio institucional e de omissão da Corregedoria, da Ouvidoria e da Procuradoria Federal junto à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), por não configurarem matéria de competência do Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e do art. 235 do RI/TCU;

b) não conhecer da denúncia quanto às alegações de fidedignidade dos indicadores da modalidade de educação a distância, de manutenção de matrículas ociosas, de concentração de bolsas em reduzido número de discentes e de simulação de movimentação no ambiente virtual de aprendizagem, por ausência dos indícios de irregularidade exigidos pelo art. 235 do RI/TCU;

c) conhecer da presente denúncia no que concerne aos demais pontos suscitados na peça inaugural, para, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se, em seguida, o seu arquivamento, sem prejuízo de enviar cópia da instrução da unidade técnica (peça 15) e desta deliberação à Controladoria-Geral da União, para conhecimento e adoção das providências de sua alçada quanto à matéria referida na alínea "a" supra, e desta deliberação à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e ao denunciante, além de dar ciência à UFMS da seguinte impropriedade, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-016.560/2026-4 (DENÚNCIA)

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

1.2. Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Ciência:

1.7.1. à Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul acerca da conveniência de revisar a padronização dos descritores dos campos "Programa" e "Categoria" do Sistema de Gestão de Bolsas e Auxílios (SISGBA), de modo a assegurar a correspondência entre o programa de origem dos recursos e a categoria da concessão registrada, em atenção ao princípio da publicidade e ao adequado exercício do controle social.

ACÓRDÃO Nº 2381/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 106, § 4º, da Resolução/TCU 259/2014, em não conhecer da denúncia quanto às pretensões de natureza individual trazidas pelo denunciante, por ausência de interesse público na apuração pelo TCU, bem assim em conhecer da denúncia quanto ao aspecto de interesse público relativo à cobrança sistemática de honorários advocatícios mediante depósito em conta bancária de pessoa física de agente do Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio de Janeiro (CRF/RJ), sem prejuízo de enviar cópia desta deliberação ao denunciante e cópia dos autos ao Conselho Federal de Farmácia (CFF), para conhecimento e adoção das providências de sua alçada sobre o indício de irregularidade acima

mencionado, e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o respectivo órgão de controle interno, além de levantar o sigilo deste processo, exceto quanto à identidade do denunciante e às peças que possam identificá-lo, arquivando-se o feito, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-016.748/2026-3 (DENÚNCIA)
1.2. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
1.3. Entidade: Conselho Regional de Farmácia do Estado do Rio de Janeiro (CRF/RJ).
1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2382/2026 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-011.332/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Anderson Bruno da Silva Oliveira (063.081.154-79).
1.2. Entidade: Fundo Municipal de Saúde de São José da Coroa Grande/PE.
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.6. Representação legal: Eduardo Henrique Teixeira Neves (30630/OAB-PE), representando Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande/PE.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2383/2026 - TCU - Plenário

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

1. Processo TC-023.103/2025-6 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Representante: Routertech Comércio e Serviços Eireli (11.779.589/0001-94).
1.2. Entidade: Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).
1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.6. Representação legal: Mayne Barros da Silva Donoso, representando Routertech Comercio e Serviços Eireli.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2384/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.434/2026-8.
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$)
18/5/2021	16.769,83
18/5/2021	1.582,06
18/5/2021	950,81
18/5/2021	13.168,10
18/5/2021	146,98
18/5/2021	3.334,66
18/5/2021	0,73
4/6/2021	3.334,66
4/6/2021	1.667,33
5/7/2021	3.334,66
5/7/2021	1.667,33
4/8/2021	3.334,66
3/9/2021	2.065,71
5/10/2021	2.219,10
4/11/2021	2.223,54
3/12/2021	2.065,71
5/1/2022	2.065,71

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

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2384-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2385/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.603/2026-2.

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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
06/07/2009	0,50
06/07/2009	418,50
12/08/2009	465,00
03/09/2009	465,00
05/10/2009	465,00
06/11/2009	465,00
04/12/2009	465,00
04/12/2009	0,50
06/01/2010	465,00
03/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00
06/04/2010	510,00
05/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
08/07/2010	510,00
09/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
06/10/2010	510,00
08/11/2010	510,00
14/12/2010	0,50
14/12/2010	510,00
10/01/2011	510,00
03/02/2011	540,00
10/03/2011	540,00
05/04/2011	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$ 5.000,00 (cinco 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2385-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2386/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.605/2026-5.

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: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
16/06/2008	0,67
16/06/2008	304,33
14/08/2008	415,00
02/10/2008	415,00
04/11/2008	415,00
02/12/2008	0,67
02/12/2008	415,00
04/02/2009	415,00

05/05/2009	465,00
03/06/2009	465,00
02/07/2009	465,00
14/10/2009	465,00
04/11/2009	465,00
02/03/2010	510,00
04/06/2010	510,00
05/07/2010	510,00
04/08/2010	510,00
02/09/2010	510,00
16/11/2010	510,00
06/12/2010	510,00
04/01/2011	510,00
07/02/2011	540,00
02/03/2011	540,00
03/05/2011	545,00
02/06/2011	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$ 5.000,00 (cinco 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2386-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

1. Processo nº TC 016.673/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Roraima (Sebrae/RR).
4. Embargante: Luminar Eventos e Comunicação Ltda. (11.200.051/0001-83).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU 11-SEAE, de 20/3/2026).
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Rafael Papini Ribeiro (OAB/DF 56.104).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Declaração opostos pela empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda. ao Acórdão 1.096/2026 – Plenário, que conheceu e considerou parcialmente procedente a Representação formulada pela firma Arcneti Máquinas e Equipamentos Ltda., com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 26/2025, sob a responsabilidade do Sebrae/RR.

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. 144 e 146, §1º, do Regimento Interno/TCU, negar o pedido de ingresso nos autos, na condição de interessada, formulado pela empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda., uma vez que não restou demonstrada razão legítima para intervir nos autos;

9.2. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, não conhecer dos presentes Embargos de Declaração por ausência de legitimidade recursal; e

9.3. enviar cópia do presente Acórdão à embargante e ao seu representante legalmente constituído nos autos.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2387-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2388/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.603/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos 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 do Sr. Francisco das Chagas Sousa 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 (INSS), nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2017	609,15
31/8/2017	312,33
30/8/2019	670,15
31/8/2017	609,15
28/2/2019	670,15
28/6/2019	670,15
30/9/2019	670,15
31/8/2018	477,00
30/11/2018	626,15
30/11/2017	312,33
31/7/2019	670,15
29/9/2017	609,15
30/4/2018	626,15
29/3/2018	626,15
29/3/2019	670,15
31/1/2018	626,15
29/6/2018	626,15
31/1/2019	670,15
31/7/2017	609,15
31/7/2018	626,15
29/11/2019	499,00
5/10/2018	626,15
8/6/2017	593,43
28/12/2018	626,15
30/5/2018	626,15
28/2/2018	626,15
30/12/2019	667,10
30/11/2018	477,00
30/11/2017	609,15
31/5/2019	670,15
30/4/2019	670,15
31/8/2018	626,15

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/6/2017	0,57
30/8/2019	499,00
31/10/2019	667,10
30/6/2017	937,00
31/10/2018	626,15
31/10/2017	609,15
29/11/2019	667,10

9.2. aplicar ao Sr. Francisco das Chagas Sousa 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 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 grave a infração cometida pelo Sr. Francisco das Chagas Sousa, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar ao Sr. Francisco das Chagas Sousa 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;

9.7. dar ciência ao INSS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade identificada concessão do benefício NB 41/175.655.145-3, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: foi identificada falha metodológica no cálculo do dano ao erário apurado na presente Tomada de Contas Especial, consistente na indevida dedução, do valor total desembolsado pela autarquia em razão da concessão irregular do benefício NB 41/175.655.145-3, de valores correspondentes a retenções automáticas destinadas à quitação de empréstimos bancários consignados; e

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2388-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2389/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.548/2025-1.

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

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

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2021	32.529,65
6/10/2021	3.291,50
6/12/2021	3.291,50
6/7/2021	1.645,75
18/5/2021	1.561,59
6/9/2021	3.291,50
6/7/2021	3.291,50
8/6/2021	1.645,75
18/5/2021	1.061,33
5/8/2021	3.291,50
18/5/2021	0,42
6/1/2022	3.291,50
8/6/2021	3.291,50
5/11/2021	3.291,50
8/6/2021	0,67

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

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

antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, inciso II, do Regimento Interno/TCU) , sem prejuízo das demais medidas legais;

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2389-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2390/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.549/2025-8.

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$)
10/8/2021	1.709,39
4/10/2021	3.592,10

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/8/2021	45.657,32
2/9/2021	3.592,10
3/11/2021	3.592,10
10/8/2021	0,91
2/12/2021	3.592,10
10/8/2021	1.856,30
2/12/2021	3.592,10
4/1/2022	3.592,10

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 11.000,00 (onze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2390-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2391/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.550/2025-6.
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$)
3/1/2023	1.735,61
2/6/2022	867,81
3/2/2021	1.249,60
2/7/2021	787,77
2/6/2021	787,77
4/7/2022	1.735,61
4/1/2022	1.575,54
3/11/2022	1.735,61
2/2/2022	1.735,61
3/2/2021	556,07
4/10/2021	1.575,54
3/2/2021	0,46
2/8/2022	1.735,61
2/9/2021	1.575,54
2/3/2021	1.575,54
2/12/2021	1.575,54
5/4/2021	1.575,54
4/3/2022	1.735,61
3/5/2022	867,80
2/2/2023	1.838,53
3/8/2021	1.575,54
3/2/2021	16.370,80
2/9/2022	1.735,61
2/6/2021	1.575,54
4/10/2022	1.735,61
2/7/2021	1.575,54
4/4/2022	1.735,61

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2022	1.735,61
2/6/2022	1.735,61
4/5/2021	1.575,54
3/11/2021	1.575,54
2/3/2023	1.838,53
3/5/2022	1.735,61

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2391-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2392/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.558/2025-7.

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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/6/2021	5.592,78
10/12/2021	5.592,78
11/5/2021	246,53
11/5/2021	27.677,87
6/7/2021	2.796,39
11/8/2021	5.592,78
6/7/2021	0,13
16/9/2021	0,87
7/6/2021	2.796,39
11/8/2021	0,87
6/7/2021	5.592,78
6/1/2022	0,87
7/6/2021	0,48
14/10/2021	5.592,78
3/11/2021	0,87
16/9/2021	5.592,78
10/12/2021	0,83
6/1/2022	5.592,78
3/11/2021	5.592,78
11/5/2021	0,87
14/10/2021	0,87

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 12.000,00 (doze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2392-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2393/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.674/2025-7.

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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/5/2021	1.100,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/2/2021	441,49
6/12/2021	1.100,00
9/6/2021	550,00
30/1/2023	1.302,00
29/4/2022	606,00
1º/4/2022	1.212,00
8/7/2021	1.100,00
3/11/2022	1.212,00
7/3/2022	1.212,00
1º/7/2022	1.212,00
1º/8/2022	1.212,00
28/2/2023	1.302,00
30/5/2022	606,00
9/4/2021	1.100,00
7/1/2022	1.100,00
11/2/2021	957,92
8/11/2021	1.100,00
28/12/2022	1.212,00
9/6/2021	1.100,00
7/2/2022	1.212,00
8/7/2021	550,00
9/9/2021	1.100,00
1º/9/2022	1.212,00
5/10/2022	1.212,00
29/4/2022	1.212,00
30/5/2022	1.212,00
9/3/2021	1.100,00
7/10/2021	1.100,00
30/3/2023	1.302,00
30/11/2022	1.212,00
9/8/2021	1.100,00
11/2/2021	12.455,66

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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2393-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2394/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.680/2025-7.

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$)
3/12/2021	3.251,71
3/12/2021	3.251,71
5/1/2022	3.251,71

4/8/2021	1.036,14
6/9/2021	3.251,71
6/9/2021	0,24
4/8/2021	37.889,61
3/12/2021	0,37
4/10/2021	0,24
3/11/2021	0,24
4/8/2021	1.351,52
4/10/2021	3.251,71
3/11/2021	3.251,71
4/8/2021	0,24
5/1/2022	0,17

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2394-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2395/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.681/2025-3.

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$)
8/11/2021	2.335,98
9/8/2021	747,06
8/9/2021	2.335,98
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	0,41
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	766,96
7/10/2021	2.335,98
7/1/2022	2.335,98
9/8/2021	24.718,93

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 6.000,00 (seis 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2395-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2396/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.708/2025-9.

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$)
14/9/2021	38.805,07
8/11/2021	3.515,54
14/9/2021	1.339,92
7/10/2021	0,99
14/9/2021	0,99
7/1/2022	0,99
14/9/2021	843,22

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/12/2021	0,95
7/12/2021	3.515,54
8/11/2021	0,99
7/10/2021	3.515,54
7/12/2021	3.515,54
7/1/2022	3.515,54

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2396-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2397/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.713/2025-2.

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

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

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão 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$)
18/5/2021	28.571,42
5/10/2021	2.890,99
21/6/2021	1.445,49
4/11/2022	3.184,71
3/9/2021	2.890,99
3/6/2022	3.184,71
4/8/2021	2.890,99
7/3/2022	3.184,71
3/2/2023	3.373,56
4/1/2023	3.184,71
4/5/2022	1.592,35
5/7/2021	1.445,50
5/12/2022	3.184,71
3/3/2023	3.373,56
3/12/2021	2.890,99
5/1/2022	2.890,99
5/9/2022	3.184,71
5/4/2022	3.184,71
5/10/2022	3.184,71
18/5/2021	1.371,57
4/11/2021	2.890,99
3/8/2022	3.184,71
21/6/2021	2.890,99
3/6/2022	1.592,36
18/5/2021	932,18
5/7/2021	2.890,99
18/5/2021	0,01
21/6/2021	0,52
3/2/2022	3.184,71

Data	Valor (R$)
4/5/2022	3.184,71
5/7/2022	3.184,71

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$ 16.000,00 (dezesseis 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2397-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2398/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.756/2025-3.

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$)
2/12/2021	0,56
10/11/2021	52.624,77
10/11/2021	2.108,43
10/11/2021	744,84
2/12/2021	4.577,22
2/12/2021	4.577,22
10/11/2021	0,52
4/1/2022	4.577,22

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2398-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2399/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.757/2025-7.
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$)
3/12/2021	3.024,12
3/12/2021	3.024,12
5/1/2022	3.024,12
5/9/2022	3.331,37
5/4/2022	3.331,37
5/10/2022	3.331,37
4/11/2022	3.331,37
3/6/2022	3.331,37
4/11/2021	34.768,62
3/8/2022	3.331,37
4/11/2021	492,11
3/6/2022	1.665,69
4/11/2021	0,88
7/3/2022	3.331,37
4/5/2022	1.665,68
3/2/2022	3.331,37
5/12/2022	3.331,37
4/11/2021	1.393,00

Data	Valor (R$)
4/5/2022	3.331,37
5/7/2022	3.331,37

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$ 13.000,00 (treze 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2399-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2400/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.759/2025-2.

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

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

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

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão 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$)
19/5/2021	40.882,46
6/10/2021	4.136,68
19/5/2021	1.333,85
6/12/2021	4.136,68
19/5/2021	0,94
6/7/2021	2.068,34
6/9/2021	4.136,68
19/5/2021	1.962,56
6/7/2021	0,22
6/7/2021	4.136,68
8/6/2021	2.068,34
5/8/2021	4.136,68
6/1/2022	4.136,68
8/6/2021	4.136,68
5/11/2021	4.136,68
8/6/2021	0,60

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$ 13.000,00 (treze 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2400-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2401/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.048/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em função da concessão irregular de benefício previdenciário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão 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$)
1/6/2021	15.544,64
1/6/2021	1.677,48
1/6/2021	923,16
1/6/2021	17.455,16
1/6/2021	209,11
4/6/2021	3.525,05
4/6/2021	1.762,52
4/6/2021	0,38
5/7/2021	3.525,05
5/7/2021	1.762,53

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/8/2021	3.525,05
3/9/2021	3.525,05
5/10/2021	3.525,05
4/11/2021	3.525,05
3/12/2021	3.525,05
5/1/2022	3.525,05

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2401-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2402/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.709/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

8. Representação legal: Luciana Dutra de Souza (20341/OAB-GO), representando Anetrams - Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 526/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R$ 23.372.643,31, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia visando às obras de duplicação da BR-262/MG, entre João Monlevade e a divisa ES/MG,

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

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.898/2026-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação à representante e ao Dnit; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2402-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2403/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.432/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos concernentes à proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), na modalidade auditoria de conformidade com aspectos operacionais sobre a aderência normativa, legalidade e fiscalização da Conta Regulatória pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas a avaliar seus reflexos sobre a modicidade tarifária no transporte de gás natural.

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. autorizar a realização da presente fiscalização, nos termos do art. 15, inciso I, alínea “j”, do Regimento Interno do TCU;

9.2. retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), para a adoção das providências cabíveis.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2403-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2404/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.710/2025-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; 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 Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento na Constituição Federal, art. 71, IV e IX, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, II, e 41, em:

9.1. determinar ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que, no prazo de noventa dias, elaborem plano de ação para a implementação de mecanismo que garanta a realização sistemática e baseada em risco de exame médico para assegurar a regularidade da manutenção de benefícios por incapacidade, especialmente das aposentadorias por incapacidade permanente, conforme exigido no inciso I do art. 101 da Lei 8.213/1991;

9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, no prazo de noventa dias:

9.2.1. elabore plano de ação com vistas a:

9.2.1.1. implementar mecanismo sistemático e baseado em risco para evitar o pagamento indevido de aposentadoria por incapacidade permanente a beneficiários que estejam trabalhando, conforme exigido no art. 46 da Lei 8.213/1991;

9.2.1.2. implementar mecanismos e rotinas de verificação de acumulação de benefícios previdenciários, com consulta a bases de dados existentes na administração pública federal, a exemplo do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), do Sistema de Atos de Admissão e Concessões (e-Pessoal) e do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios, bem como à rede mundial de computadores;

9.2.2. informe a este Tribunal se obteve acesso aos dados sob gestão do Ministério da Saúde necessários à comprovação de vida dos beneficiários de acordo com o § 8º do art. 69 da Lei 8.212/1991 e inciso I do art. 179-B do Decreto 3.048/1999, mediante a apresentação das evidências do acesso ou, em caso negativo, das medidas adotadas e pendências identificadas;

9.3. recomendar ao Ministério da Previdência Social que envide os esforços necessários para implementar o sistema integrado de que cuida o art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019;

9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde de que a não disponibilização ao Instituto Nacional do Seguro Social dos dados sob sua gestão passíveis de utilização como prova de vida dos beneficiários constantes da folha de pagamento da autarquia, inclusive os provenientes de prontuários eletrônicos do Sistema Único de Saúde e da Rede Nacional de Dados em Saúde, contraria o disposto no inciso I do art.

179-B do Decreto 3.048/1999 e compromete o cumprimento da obrigação de realização de prova de vida prevista no § 8º do art. 69 da Lei 8.212/1991;

9.5. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Saúde cópia integral desta deliberação; e

9.6. autorizar o monitoramento das determinações constantes deste acórdão.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2404-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2405/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.335/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União (00.414.607/0001-18).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos de projeto de instrução normativa para disciplinar a atuação desta Corte de Contas no controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em, nos termos do art. 3º da Lei 8.443/1992, c/c arts. 2º e 15, inciso I, alínea "q", do Regimento Interno deste Tribunal:

9.1. aprovar o projeto de instrução normativa anexo a este Acórdão;

9.2. determinar a publicação do ato normativo ora aprovado no Boletim do Tribunal de Contas da União (BTCU);

9.3. considerar atendidos os objetivos do subitem 9.1 do Acórdão 1.155/2026-TCU-Plenário;

9.4. indeferir os pedidos de ingresso no feito, como partes interessadas, formulados por entidades do Sistema S às peças 12 e 15, sem prejuízo de, nos termos do art. 3º da Lei 12.527/2011 c/c art. 3º da Resolução-TCU 249/2012, autorizar os pedidos de acesso eletrônico aos presentes autos formulados às peças 9, 12 e 15;

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2405-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2406/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.412/2026-2.
1.1. Apenso: 009.943/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento (); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda (); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento ().
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027), PLN 2/2026-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no arts. 4º e 59 de da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (Lei do Regime Fiscal Sustentável - RFS).
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. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, I, 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que:
9.1.1. o Anexo de Metas Fiscais - AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário;
9.1.2. o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta;
9.1.3. o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral;
9.1.4. os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior, relativos aos investimentos em andamento, foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade;
9.1.5. a redução agregada de R$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e a estimativa da CPRB foi reduzida em R$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia e das alterações em relação ao ciclo anterior;
9.1.6. a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestar informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes e órgãos autônomos, descumpre parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a

fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000;

9.1.7. o ARF projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 - R$ 409,0 bilhões, R$ 293,2 bilhões, R$ 484,4 bilhões e R$ 537,6 bilhões, respectivamente -, indicando risco de dependência recorrente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal;

9.1.8. o ARF não evidencia, de forma suficientemente sistemática e compatível com a natureza de cada risco, as variáveis fiscais afetadas, o período em que seus efeitos podem se materializar, quando passível de estimativa, o canal de transmissão, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento conferido nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos fiscais materiais, informações relevantes para avaliar seus efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida;

9.1.9. o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento;

9.2. recomendar à SOF/MPO, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, aperfeiçoe a evidenciação da metodologia empregada na Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais, mediante a inclusão de nota de reconciliação das alterações metodológicas relevantes em relação aos ciclos anteriores, de modo a fortalecer a rastreabilidade, a transparência e a comparabilidade das informações disponibilizadas ao Congresso Nacional e à sociedade;

9.3. recomendar à SOF/MPO, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000;

9.4. determinar à STN/MF, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória da DBGG/PIB construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023;

9.5. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior;

9.6. recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida;

9.7. alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer os mecanismos de autorização condicionada e gestão de fontes já utilizados;

9.8. dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que

explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000;

9.9. enviar cópia do presente Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.9.1. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, em subsídio ao processo legislativo orçamentário;

9.9.2. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

9.9.3. Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretaria de Orçamento Federal;

9.9.4. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e

9.9.5. Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2406-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2407/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.613/2024-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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 acompanhamento da desestatização, mediante arrendamento portuário, da área denominada MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza/CE, destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e conteinerizada;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU; na Instrução Normativa TCU 81/2018; e nos arts. 4º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. informar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), à Companhia Docas do Ceará (CDC) e à Infra S.A. que o processo de arrendamento da área MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza/CE, pode prosseguir, desde que observados os comandos constantes desta deliberação;

9.2. determinar ao MPor e a Antaq, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital de licitação da área MUC04, promovam as devidas retificações no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), de modo a:

9.2.1. revisar o fator de conversão de TEU/unidade, afastando-se a média macroeconômica de todo o complexo e adotando-se, no mínimo, a faixa do coeficiente de 1,85 e 1,90 TEU/unidade por estar historicamente aderente à realidade estrita do Porto de Fortaleza/CE;

9.2.2. proceder à revisão da estimativa de demanda projetada para o terminal MUC04, de modo a refletir os impactos do ajuste na capacidade do terminal, decorrente da retificação do fator de alocação de berço para navios de cruzeiro e a revisão no fator de conversão de TEU/unidade;

9.3. recomendar ao MPor e a Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito da modelagem econômico-financeira do terminal MUC04:

9.3.1. adotem a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi (Ceará) para a projeção das despesas de pessoal (Opex), por refletir com maior fidedignidade a operação portuária, devendo eventuais benefícios trabalhistas complementares ser quantificados e evidenciados em rubricas específicas e apartadas, evitando-se a sua aglutinação à alíquota global de encargos;

9.3.2. no cálculo do tempo não operacional por atracação, seja considerado o ganho de eficiência proveniente dos investimentos previstos e da futura gestão privada, alinhando o parâmetro às expectativas de desempenho da concessão e garantindo, assim, a higidez econômico-financeira do fluxo de caixa do projeto;

9.3.3. revisar o modelo econômico-financeiro e sua metodologia de projeção de demanda micro (market share) de modo a incorporar gatilhos de saturação operacional das infraestruturas concorrentes do complexo, garantindo que, a partir do exercício em que o terminal concorrente atingir seu nível crítico de ocupação, a demanda macro disputável excedente possa ser direcionada prioritariamente ao terminal MUC04;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Companhia Docas do Ceará e à Infra S.A., 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

9.5. restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão e o acompanhamento do processo concessório nos presentes autos.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2407-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2408/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.928/2026-3.

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

3. Interessada: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)

4. Unidades: Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério das Relações Exteriores (MRE)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN/CD) (Ofício 43/2026-CREDN, de 28/5/2026), que encaminhou a este Tribunal o Requerimento 66/2026-CREDN, para que

sejam apresentadas informações sobre a atuação governamental diante da exclusão do Brasil da lista da União Europeia de países autorizados à exportação de produtos de origem animal;

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. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 3º, inciso II, 4º, inciso I, alínea "b", 14, inciso IV, 17, inciso I e § 2º, e 19 da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer desta solicitação e informar ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em complemento ao Aviso 748-GP/TCU, que as informações relativas às questões objeto do Requerimento 66/2026-CREDN, encontram-se nas instruções transcritas no relatório desta deliberação, conforme resumo contido no item 6 do voto;

9.2. declarar esta Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida;

9.3. enviar cópia desta deliberação à comissão solicitante e ao autor do Requerimento 66/2026-CREDN; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2408-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2409/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.035/2026-0.

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

3. Representante: Martins Oliveira Comercial Ltda. (CNPJ: 50.884.611/0001-18)

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

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: Daniela da Luz Alves, representando Martins Oliveira Comercial Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por licitante, em face do Pregão Eletrônico 90001/2026, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), destinado ao registro de preços para aquisição de material de apoio pedagógico bibliográfico para atendimento das bibliotecas de suas unidades, com valor estimado de R$ 9.885.970,00,

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 13 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas; e

9.2. comunicar este acórdão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas e à representante.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2409-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2410/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.271/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Município de São José do Sabugi/PB (08.883.217/0001-07).
4. Órgão/Entidade: Município de São José do Sabugi/PB.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Matheus da Silva Oliveira (11.856 E/OAB-PB), representando Ravy Construções, Projetos e Serviços Ltda.; Bruno Lopes de Araújo (7.588-A/OAB-PB), representando o município.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 2/2026 e reproduzidas na de n.º 3/2026, promovidas pelo Município de São José do Sabugi/PB, cujo objeto consiste na elaboração do projeto executivo e na execução do açude do Riacho do Goiti,

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

9.1. com fundamento no art. 276, caput e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada mediante o despacho de peça 36 destes autos — transcrito no relatório que precede este acórdão —, bem como as medidas acessórias.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2410-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2411/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.204/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsável: Rodrigo Guimaraes do Nascimento (042.889.311-26).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de desfalque de numerário decorrente da realização irregular de comandos no Sistema de Segurança Tecnológica da entidade,

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas de Rodrigo Guimarães do Nascimento, 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 este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
24/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.629,90
19/11/2021	3.600,00
4/3/2022	3.599,84
15/3/2022	3.599,99
22/10/2021	4.403,00
11/3/2022	4.799,90
10/8/2021	752,74
15/10/2021	250,00
28/4/2022	3.599,98
18/3/2022	3.599,00
18/3/2022	4.843,03
9/12/2021	3.599,90
14/3/2022	4.849,52
21/3/2022	3.599,90
22/3/2022	2.399,90
10/3/2022	1.199,90
17/12/2021	1.200,00
14/10/2021	4.182,70
23/2/2022	3.629,89
17/11/2021	1.200,00
27/11/2021	4.398,29
15/3/2022	3.600,00
25/2/2022	3.599,99

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
19/4/2022	4.799,99
15/3/2022	3.635,40
24/12/2021	3.598,93
18/11/2021	3.099,00
10/12/2021	1.200,00
8/6/2022	3.600,00
25/4/2022	4.850,00
15/3/2022	2.437,90
26/4/2022	3.599,99
21/3/2022	3.599,99
10/5/2022	4.848,00
2/12/2021	4.396,00
17/11/2021	3.750,00
30/5/2021	600,00
10/3/2022	2.136,00
9/3/2021	3.599,99
21/3/2022	4.197,49
18/11/2021	3.600,00
10/11/2021	3.599,99
25/11/2021	799,00
1/4/2022	4.799,99
11/3/2022	4.599,98
7/4/2022	3.598,99
17/5/2022	4.148,85
8/3/2022	3.599,90
8/2/2022	2.400,00
19/3/2022	1.200,00
19/11/2021	4.398,98
9/12/2021	4.399,99
23/3/2021	1.100,00
15/3/2022	4.799,98
13/11/2021	4.400,00
31/3/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/5/2022	4.847,80
22/3/2022	1.835,99
8/3/2022	1.800,00
18/3/2022	3.999,90
23/2/2022	3.599,00
7/3/2022	3.597,80
8/2/2022	3.600,00
16/11/2021	4.398,99
23/2/2022	3.598,55
7/3/2022	3.598,05
26/5/2022	2.399,99
13/12/2021	4.397,84
7/3/2022	1.199,90
4/3/2022	2.849,99
9/12/2021	4.400,81
22/3/2022	3.599,99
28/5/2022	2.399,99
12/1/2022	2.400,00
28/5/2022	3.634,97
25/11/2021	3.399,00
19/11/2021	4.397,00
7/2/2022	1.200,00
13/6/2022	3.599,99
26/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,00
1/12/2021	3.198,01
6/1/2022	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
17/11/2021	4.394,00
22/3/2022	4.799,99
13/11/2021	3.000,00
19/11/2021	2.400,00
27/4/2022	4.109,70
26/11/2021	1.200,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
22/11/2021	4.400,00
4/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.635,99
26/11/2021	4.400,00
27/5/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00
23/3/2022	4.847,86
22/2/2022	3.600,00
5/11/2021	590,00
1/7/2022	3.599,99
21/4/2022	3.599,99
27/5/2022	2.399,99
21/3/2022	1.200,00
8/3/2022	2.399,99
17/11/2021	1.200,00
23/11/2021	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
3/3/2022	3.637,50
17/11/2021	3.600,00
23/2/2022	2.400,00
15/12/2021	4.400,00
3/3/2022	1.200,00
22/11/2021	3.600,00
9/3/2022	2.399,99
26/5/2022	2.399,99
19/11/2021	3.600,00
5/4/2022	3.599,99
22/3/2022	3.597,46
30/5/2022	3.599,99
10/12/2021	2.400,00
9/6/2022	1.199,99
1/10/2021	1.200,00
23/3/2022	3.636,00
10/12/2021	600,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/7/2021	450,00
19/11/2021	4.400,00
14/4/2022	4.049,98
31/5/2022	3.599,98
17/11/2021	2.400,00
11/11/2021	600,00
10/6/2022	1.236,00
19/4/2022	3.629,97
23/2/2022	3.634,89
17/9/2021	601,46
18/3/2021	1.107,00
23/2/2022	3.630,00
22/4/2022	3.628,99
9/3/2022	2.751,99
4/3/2022	3.599,99
26/5/2022	3.633,99
7/3/2022	3.635,98
23/2/2022	3.599,98
27/5/2022	3.633,99
4/3/2022	3.638,33
24/12/2021	3.000,00
1/3/2021	1.100,00
25/2/2022	2.999,90
14/3/2022	599,90
14/3/2022	3.599,99
13/11/2021	3.000,00
8/3/2022	3.599,89
21/3/2022	3.599,99
4/3/2021	1.100,00
23/2/2022	3.588,99
22/3/2022	3.599,93
11/3/2022	3.599,88
12/5/2022	3.599,90
29/6/2022	2.399,99

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26/10/2021	3.599,00
7/4/2022	1.200,00
8/3/2022	3.600,00
21/7/2021	740,00
12/8/2021	18,35
18/3/2022	3.599,99
28/4/2022	2.399,98
19/2/2022	1.200,00
24/12/2021	4.399,00
1/6/2022	3.637,07
23/2/2022	3.599,98
26/2/2022	3.599,90
18/3/2022	4.848,00
12/4/2022	1.800,00
18/3/2022	2.710,98
23/3/2022	2.436,00
31/3/2022	1.200,00
24/12/2021	1.772,23
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	2.399,90
10/5/2022	3.598,99
31/3/2022	3.599,98
18/11/2021	3.194,00
19/11/2021	3.199,99
21/7/2022	600,00
30/5/2022	4.200,00
21/3/2022	3.599,99
12/11/2021	3.000,00
15/3/2022	3.599,99
23/4/2022	4.838,98
18/11/2021	4.397,00
5/3/2022	3.597,00
19/4/2022	4.799,99
4/3/2022	2.399,99

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
12/4/2022	1.200,00
8/3/2022	1.236,00
22/4/2022	4.042,39
13/12/2021	2.400,00
31/5/2022	1.200,00
23/2/2022	2.400,00
16/3/2022	3.636,00
19/4/2022	3.599,99
10/6/2022	3.399,99
8/12/2021	4.399,99
24/11/2021	4.400,00
22/3/2022	4.848,00
5/5/2022	4.848,18
8/3/2022	2.400,00
23/3/2022	4.848,00
22/3/2022	3.984,00
22/3/2022	4.847,80
30/5/2022	1.199,99
7/4/2022	2.399,88
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	3.599,99
23/3/2022	2.400,00
8/3/2022	3.650,61
21/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
8/3/2022	4.799,89
8/3/2022	3.660,64
18/5/2022	4.799,99
27/4/2022	4.848,00
22/11/2021	4.400,00
28/4/2022	4.848,06
18/3/2022	4.198,51
19/11/2021	1.200,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/3/2022	2.399,99
15/3/2022	1.200,00
23/2/2022	3.595,00
23/3/2022	4.200,00
18/3/2022	4.744,99
19/3/2022	3.947,96
24/2/2022	3.599,90
9/12/2021	4.552,57
18/11/2021	4.400,00
14/4/2022	3.599,99
3/3/2022	4.366,21
10/3/2022	3.242,00
18/2/2022	1.200,00
23/12/2021	4.798,98
25/2/2022	3.599,80
24/5/2022	1.200,00
8/3/2022	3.635,65
7/3/2022	1.800,00
24/3/2022	4.799,99
21/3/2022	3.599,99
18/5/2022	3.599,99
3/3/2022	3.099,99
15/3/2022	2.400,00
8/4/2022	2.436,00
25/2/2022	1.200,00
4/5/2022	2.399,99
18/11/2021	4.400,00
24/2/2022	3.594,97
24/3/2022	3.599,99
23/3/2022	3.685,97
14/6/2022	1.200,00
11/4/2022	3.599,99
19/11/2021	4.399,99
4/4/2022	4.799,98

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
19/11/2021	2.400,00
5/4/2022	4.799,90
8/3/2022	3.598,87
29/4/2022	3.599,99
11/5/2022	1.200,00
22/4/2022	3.648,00
23/3/2022	4.799,99
8/3/2022	3.639,94
3/3/2022	3.599,94
16/3/2022	3.645,37

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R$ 129.500,00 (cento e vinte nove mil e quinhentos reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável para o fato de que a ausência de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.5. considerar graves as condutas praticadas por Rodrigo Guimarães do Nascimento, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.6. inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do RITCU;

9.7. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas cabíveis, ao responsável e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2411-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2412/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.632/2014-2.

1.1. Apenso: 003.237/2017-6.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (607.162.587-49); Fernando de Sousa Lira Araujo (004.605.473-13); Gilderlan Barreto Santos (259.506.491-68); Haman Tabosa de Moraes e Córdova (762.813.611-72); Jose Ferreira de Lima (093.548.677-15); José Rômulo Plácido Sales (340.138.493-72); Juliano Martins de Godoy (801.274.871-15); Manuel de Sousa Junior Filho (266.990.281-20); Marina da Silva Steinbruch (807.954.128-00); Paulo Cesar Cunha Arrussul (279.503.601-00); Sérgio Fehr da Silva (268.309.737-91).

3.2. Recorrente: Marina da Silva Steinbruch (807.954.128-00).

4. Órgão: Defensoria Pública da União.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

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

8. Representação legal: Wesley Ricardo Bento da Silva (OAB/DF 18.566).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto por Marina da Silva Steinbruch contra o acórdão 10153/2020-1ª 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. conhecer o recurso de revisão, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, e dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistentes o item 9.4 e os subitens 9.1.4.5, 9.1.4.6, 9.1.4.7, 9.1.4.8 e 9.4.2.3 do Acórdão 10.153/2020-1ª Câmara em relação à Marina da Silva Steinbruch;

9.3. julgar regulares com ressalvas as contas de Marina da Silva Steinbruch, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, da Lei 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, esclarecendo que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte têm acesso às 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);

9.5. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à recorrente e à Defensoria Pública da União, 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° 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2412-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2413/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.685/2025-7.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Denúncia).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
3.3. Recorrente: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
4. Entidade: Agência Nacional de Mineração.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Alexandre Ramos de Lima (OAB/DF 45.510) e Israel Alves Paulino (OAB/DF 65.639), representando Serra Norte Minerações Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Mineração (ANM) contra o acórdão 2835/2025-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 o pedido de reexame e negar-lhe provimento;
9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à Agência Nacional de Mineração, informando-lhe que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2413-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 2414/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.468/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Fidelis da Silva Morais Filho (OAB-DF 09823), representando Morais e Soares Sociedade de Advogados; Sarah Emanuely Mendes Menezes (OAB-CE 28336-B), representando Ltsul Comercio e Servicos Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico - PE 157/2026, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, com valor estimado de R$ 16.588.645,00, cujo objeto consiste na aquisição de material de apoio pedagógico.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 16

desses autos, transcrito no relatório que precede este Acórdão, bem como as medidas constantes no mencionado despacho.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2414-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 2415/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.074/2024-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Conselho Nacional de Justiça; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido o relatório de monitoramento das recomendações expedidas ao Conselho Nacional de Justiça por meio do acórdão 1083/2024-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 implementada a recomendação contida no item 1.9.1. do acórdão 1083/2024-Plenário,
9.2. considerar insubsistente a recomendação do item 1.9.2 do acórdão 1083/2024- Plenário.
9.3. dar ciência ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (CGSirc), com fundamento no art. 9º, I, da resolução 315/2020, que a não disponibilização, em repositório público acessível em seu sítio na internet, dos dados do Sirc relativos a nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos – cujos campos foram classificados simultaneamente como “anonimizado” pela lei 13.709/2018 e como de nível “amplo” pelo decreto 10.046/2019 – em formato aberto, estruturado e legível por máquina, afronta os arts. 3º e 8º da lei 12.527/2011 e o art. 1º do decreto 8.777/2016;
9.4. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução de peça 16, à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, a fim de dar conhecimento sobre as conclusões do monitoramento realizado; e
9.5. apensar o presente processo ao TC 008.610/2021-5, com fundamento no art. 36 da Resolução 259/2014.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2415-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

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

ACÓRDÃO Nº 2416/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.405/2024-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (42.441.758/0001-05); Colégio Pedro II (42.414.284/0001-02); Fundação Universidade Federal do Tocantins (05.149.726/0001-04); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52); Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (33.469.164/0001-11); Universidade Federal Fluminense (28.523.215/0001-06).
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: Cássio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ/091152), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Cássio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ/091152), representando Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este processo de auditoria operacional realizada para avaliar analisar a oferta e a demanda de profissionais nas áreas de Science, Technology, Engineering, and Mathematics (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática – STEM) e fatores relacionados que influenciam o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil.
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. 250, III, do Regimento Interno, e no art. 11 da Resolução 315/2020, recomendar:
9.1.1. ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que elaborem estudo técnico sobre a vinculação entre as bases de dados educacionais sob sua guarda e a integração com informações de trabalho e emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e de ciência, tecnologia e inovação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com foco em áreas prioritárias e parâmetros que viabilizem a interoperabilidade;
9.1.2. ao MTE que elabore estudo técnico sobre a vinculação entre as bases de dados sob sua guarda e a integração com informações educacionais do MEC e de ciência, tecnologia e inovação do MCTI, com foco em áreas prioritárias e parâmetros que viabilizem a interoperabilidade;
9.1.3. ao MCTI que elabore estudo técnico sobre a vinculação entre as bases de dados sob sua guarda e a integração com informações educacionais do MEC e de mercado de trabalho do MTE, com foco em áreas prioritárias e parâmetros que viabilizem a interoperabilidade;
9.1.4. ao MEC, ao Inep, ao MCTI e ao MTE que implementem solução de interoperabilidade entre as bases de dados objeto dos estudos referidos nos itens "9.1.1" a "9.1.3", priorizando áreas estratégicas e garantindo a conformidade com a LGPD;
9.1.5. ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que coordene as ações técnicas voltadas à interoperabilidade de dados, assegurando padrões uniformes e suporte técnico aos ministérios envolvidos;
9.1.6. ao MEC, Inep, MCTI, MTE, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), MGI e à Casa Civil que organizem instância permanente de governança interministerial, com

definição de objetivos, competências, prazos, metas, indicadores e mecanismos de transparência, para coordenar as ações de interoperabilidade e planejamento estratégico;

9.1.7. ao MEC, MCTI, MTE e MDIC que elaborem e implementem Plano Estratégico voltado à identificação e ao atendimento das necessidades do país em áreas prioritárias de STEM e Educação Profissional e Tecnológica, com base nas evidências oriundas das bases de dados interoperáveis.

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação ao MEC, Inep, MCTI, MTE, MDIC, MGI e à Casa Civil e informar que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2416-34/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

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

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 55 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)
DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 9 de setembro de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 34, DE 2 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

MANIFESTAÇÕES DE HOMENAGEM AO MINISTRO BRUNO DANTAS

COMUNICACÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Esta é uma sessão diferente para todos nós. Uma sessão de despedida, certamente, mas também de celebração de uma trajetória muito importante para este Tribunal.

Bruno Dantas encerra hoje um ciclo de mais de uma década no Tribunal de Contas da União. E o faz por uma decisão pessoal, refletida, que todos nós naturalmente gostaríamos que tivesse sido diferente, mas que respeitamos e apoiamos.

Para mim, especialmente, não é uma sessão simples de presidir. Conheço Bruno desde antes de chegarmos ao Tribunal. Lembro dele ainda no Senado Federal, à frente da Consultoria Legislativa, já com

aquilo que depois todos aqui conheceríamos tão bem: uma inteligência muito acima da média, uma enorme capacidade de compreender problemas complexos e, principalmente, uma inquietação permanente diante das respostas prontas.

Ele chegou a esta Casa apenas seis meses antes de mim. E foi justamente a ele que procurei quando se abriu para mim a possibilidade de vir ao Tribunal. Quis saber como era esta instituição, como era exercer aqui a função de ministro, quais seriam os desafios que encontraria.

Bruno participou, portanto, de uma decisão muito importante da minha vida. Uma decisão que me permitiu realizar um sonho que também era do meu pai e construir aqui uma das experiências mais importantes da minha trajetória pública.

Ao longo desses onze anos, nossa convivência se transformou numa amizade profunda e fraterna. Dividimos debates, divergências, projetos, viagens, responsabilidades e muitos momentos fora deste Plenário. Conheci de perto sua lealdade, sua generosidade com os amigos, sua extraordinária capacidade de trabalho e, evidentemente, esse jeito muito próprio de Bruno Dantas de ocupar os espaços por onde passa.

Bruno nunca foi um homem acomodado. Aqui no Tribunal, trouxe permanentemente ideias novas para o debate. Defendeu suas teses com convicção, provocou discussões jurídicas importantes e ajudou a repensar a maneira como o controle externo se relaciona com a Administração Pública.

Sua formação acadêmica sempre foi uma ferramenta para enfrentar problemas concretos. Bruno conhece profundamente o direito processual e o processo administrativo, mas conhece também a realidade de quem administra, decide e assume responsabilidades no Estado. Essa combinação fez diferença em muitos de seus votos e em muitas das transformações ocorridas no Tribunal nesses últimos anos. Uma delas foi o avanço do consensualismo.

Bruno compreendeu muito cedo que determinados problemas da Administração Pública não seriam resolvidos apenas pela lógica tradicional do processo de controle. Liderou, com o apoio do Tribunal, a criação da SecexConsenso e ajudou a abrir uma nova frente de atuação do TCU, hoje reconhecida dentro e fora desta Casa.

Também teve papel decisivo no processo de internacionalização do Tribunal. Foi durante sua presidência que ampliamos nossa presença na INTOSAI, com esta Instituição Superior de Contas presidindo por três anos a máxima entidade de controle externo do mundo. Fortalecemos nossa relação com organismos internacionais e alcançamos uma posição histórica na Junta de Auditores das Nações Unidas. Esse avanço contou, em todas as etapas, com a parceria imprescindível do Ministério das Relações Exteriores, a quem faço aqui uma deferência especial pelo apoio institucional, diplomático e permanente ao Tribunal.

Nada disso aconteceu por acaso. Houve trabalho institucional, articulação, capacidade de convencer e uma compreensão muito clara de que o Tribunal de Contas da União poderia contribuir não apenas com o Brasil, mas também com o debate internacional sobre controle, governança e administração pública. Bruno ajudou a consolidar essa presença e deixa, por isso, marcas muito concretas nesta instituição.

Naturalmente, cada um de nós terá suas próprias lembranças da convivência com ele. Eu tenho muitas. Mas talvez uma das características que mais vou guardar seja sua capacidade de entusiasmar-se com uma ideia. Quem convive com Bruno sabe disso. Quando acredita numa proposta, ele telefona, manda mensagem, procura os colegas, discute, insiste, reformula e volta ao assunto. Pode ser de manhã, à noite ou no fim de semana.

Essa energia fez parte da vida deste Tribunal durante todos esses anos. E continuará fazendo parte das nossas vidas, porque Bruno está deixando o cargo, não os amigos.

A renúncia é formal e jurídica. A amizade, felizmente, não admite esse tipo de ato. Continuaremos juntos em nossas conversas, nos encontros acadêmicos, nas discussões sobre o país e, certamente, em muitos projetos que a vida ainda colocará diante de nós.

Bruno deixa o Tribunal para iniciar uma nova etapa. Vai dedicar mais tempo à sua família, aos seus projetos e às possibilidades que certamente ainda surgirão em sua trajetória pública e acadêmica.

E o Tribunal também inicia uma nova etapa. Receberemos Rodrigo Pacheco, cuja trajetória eu, o ministro Anastasia, o ministro Odair Cunha e o ministro Bemquerer conhecemos bem. Aliás, com quorum

de quatro mineiros e um terço do colegiado representando esse rico estado, a mineirice está invadindo nossa casa!

Rodrigo chega trazendo experiência pública, equilíbrio, formação jurídica e uma larga capacidade de diálogo. Tenho certeza de que encontrará aqui uma instituição pronta para recebê-lo e que dará também sua contribuição à história do Tribunal.

Mas hoje é o dia de Bruno. E, portanto, quero terminar falando diretamente a você, meu amigo. Você pode sair deste Plenário, mas não sai da história desta Casa. Foram onze anos de trabalho intenso, de ideias, debates, realizações e amizades.

Você ajudou a transformar o Tribunal e, ao mesmo tempo, esta instituição certamente também transformou você. Agora começa uma nova etapa. Aproveite sua família, aproveite Camila, Pedro e Felipe. Dedique-se a seus projetos. Continue estudando, escrevendo, discutindo, provocando — porque ninguém aqui acredita que você conseguiria fazer diferente. E saiba que continuará encontrando nesta Casa não apenas antigos colegas, mas amigos. Entre eles, certamente, este que fala agora.

Um grande abraço, Bruno.

Muito obrigado por tudo o que construímos juntos, ontem, hoje e amanhã. Seja feliz e que Deus o abençoe, sempre!

Sala das Sessões, 2 de setembro de 2026.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

DESAGRAVO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Há pouco mais de doze anos, tive eu a oportunidade de vaticinar, perante todo o Plenário do TCU, sobre o ministro BD, o seguinte:

"Na data de hoje, nos termos regimentais, celebra-se, formalmente, a posse de Bruno Dantas Nascimento, no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, após escolha pelo Senado Federal e nomeação pela Exma. Sra. Presidente da República.(…)

E esta, Sr. Presidente, é daquelas ocasiões especiais, em que se celebra a posse com gosto, com a real emoção e convicção de que se fez o bem e o certo para a instituição Tribunal de Contas, com os augúrios de novos e promissores tempos para o País; ocasião em que se sente, o TCU, sobremodo prestigiado, com a inspirada escolha do Congresso Nacional; escolha que, aliás, se reveste de verdadeiros lampejos de excelência, patriotismo e sabedoria, na condução rigorosa do dever constitucional de indicar o novo membro desta Corte.

O Ministro Bruno Dantas reúne qualidades e virtudes que o fazem de todos nós querido e admirado. Demonstra que o valor e o mérito pessoal, longe de serem qualidades despiciendas, podem efetivamente se fazer prevalecer no Brasil. Apresenta-nos sólido amálgama de virtudes humanas e profissionais, arejado com os predicados da correção ética e da fidalguia, e os atributos da excelente educação e formação, somados ao reconhecimento social pelo preparo técnico e intelectual.

Não é demais relembrar-lhe aí o perfil de servidor público, sempre aprovado em concursos públicos de grande dificuldade, dedicado a suas atribuições, dotado de capacidade de discernimento e de trabalho. E, neste sentido, realiza o Congresso Nacional, com a escolha do Ministro Bruno Dantas, uma bem-vinda

homenagem ao mérito, à juventude e ao servidor público que produz, ao eleger, com propriedade e correção, o inquestionável paradigma das três qualidades, para o cargo de Ministro do TCU.

Neste quadro, interessante notar que toda a ascensão profissional do Ministro Bruno Dantas ocorreu a partir dos resultados efetivos apresentados no exercício das suas funções, como quando, por exemplo, assessorou, no Senado Federal, o E. Ministro José Jorge, então Senador designado para a reforma do Poder Judiciário. A conjunção e a sincronia das duas inteligências privilegiadas, marcadas pelo senso prático, interesse público e sensibilidade política, dotadas dos mais altos critérios éticos, a atuar com os mesmos objetivos, resultou em trabalho notável, consistente na edição de legislação abrangente e conclusiva, em temática cujas dificuldades eram tantas, que era dada como insolúvel, por muitos próceres do Congresso Nacional.

Daí, apenas natural que tais méritos e virtudes o levassem à admiração e à forja de relações probas, estáveis, cordiais e duradouras, com todas as pessoas e em todos os quadrantes em que atuou. Dentre as várias virtudes que ostenta, o Ministro Bruno Dantas é capaz de congregar e aproximar as pessoas, em prol de objetivos altaneiros, despertando o melhor em cada um com que se relaciona.

Acadêmica e profissionalmente, não poderia ter carreira mais bem sucedida. Após iniciar seus estudos básicos e fundamentais em Feira de Santana, no interior da Bahia, graduou-se em direito, em 2002, com especialização em direito civil, pela Universidade Católica de Brasília. Foi aprovado, já em 2003, no concurso público de Consultor Legislativo do Senado Federal. De abril de 2007 até julho de 2011, aos 29 anos, em virtude da notada qualidade dos seus trabalhos e da fidalguia e da disponibilidade nas relações, tornou-se o mais jovem Consultor-Geral Legislativo da multicentenária história do Senado Federal.

A par da atividade legislativa cotidiana, obteve os títulos acadêmicos de mestre, em 2007, e doutor em Direito processual Civil, em 2013, ambos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi o representante do Senado Federal no Conselho Nacional do Ministério Público, de 2009 a 2011, e no Conselho Nacional de Justiça, de 2011 a 2013. Exerceu o magistério na PUC/SP, no Instituto Brasiliense de Direito Público e na Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), dentre outras instituições. É o renomado autor do livro "Repercussão Geral: Perspectiva Histórica, Dogmática e de Direito Comparado", além de dezenas de artigos jurídicos, publicados nas principais revistas nacionais. (…)

Verá, agora, S. Exa., o quão difícil é julgar e o quão importante é, por vezes, saber dizer não! Comprovará que os benefícios do cargo ficam bem aquém dos desgastes e conflitos do dia a dia, que exigirão todos os talentos de que é dotado. Porque, como disse Sócrates, na ágora ateniense que o condenou à morte, o dever do juiz não é fazer um presente da justiça, mas dar julgamento de acordo com as leis; e o dever das partes não é pedir favor, mas informar e convencer."

Senhoras e Senhores,

Dito tudo isto, mais uma vez, cumpre agora reconhecer que todos os vaticínios feitos então por mim, na ocasião solene da posse do ministro BD, revelaram-se verdadeiros e precisos.

Lamento profundamente que o TCU - e, por que não, o próprio STF, numa crise totalmente sem precedentes na história brasileira - tenham perdido um excelente magistrado, que de fato enriqueceu os nossos quadros e enriqueceria os seus, de forma absoluta e definitiva.

O Tribunal de Contas da União é Casa egrégia, criada, em 1890, por Ruy Barbosa, que espelha o real compromisso do Congresso Nacional com o País, na fiscalização da despesa pública. O nosso respeito à tradição vem também do acerto das decisões tomadas pelos Ministros que por aqui passaram, em longa construção de estrutura eficaz de controle, controle técnico, que se deseja apolítico, republicano, prudentemente realizado pelo Plenário, colegiado plúrimo, que será, em breve, recomposto, a partir da posse do novo ministro indicado pelo Senado Federal. Disso decorre a destacada importância do TCU no cenário brasileiro de hoje, o prestígio de suas decisões e o elevado conceito institucional.

Ao longo dos anos, o ministro Bruno obteve, por méritos próprios, pessoais, seus, a presidência cobiçada da INTOSAI, e a posição honrosa, para o Brasil, de membro do "Board of Auditors", junto com a França e a China, após expor-se em votação do Plenário da ONU, sem falar em inúmeras medidas modernizantes dos serviços do Tribunal, como a própria Sedex-Consenso.

Parabéns, mais uma vez, a V. Exa., Ministro Bruno Dantas, a Camila, seus dois filhos Pedro e Felipe, aos seus pais, Isis e Arnaldo, sogros João Camargo e Aninha, e a toda a sua família e incontáveis amigos.

Deseja-lhe o TCU, muito especialmente, na voz sonora e altivibrante de cada um dos seus ministros e auditores todo o sucesso nas temporadas que, a partir de hoje V. Exa., passa a trilhar.

Muito obrigado!

Sala das Sessões, 2 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICACÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Submeto à apreciação deste Colegiado a solicitação formulada em 10/8/2026 pelo atual Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Frederico Carvalho Dias, sobre a possibilidade da renovação da cessão do servidor deste Tribunal Paulo Morum Xavier para continuar exercendo o cargo de Secretário-Geral daquela Agência, nível DAS 101-5, sem prejuízo dos direitos e vantagens a que faz jus, nos termos da Lei nº 10.871/2004 e do art. 93 da Lei nº 8.112/1990.

Importante registrar que a referida cessão, tratada no âmbito do TC-014.285/2021-5, foi autorizada por este Plenário na Sessão ordinária de 12/5/2021, pelo período de um ano, conforme Portaria-TCU 62/2021, tendo sido posteriormente prorrogada pelas Portarias-TCU 50/2022, 88/2023, 76/2024 e 131/2025.

Diante do exposto, proponho a Vossas Excelências que seja autorizada a prorrogação da cessão em comento, pelo prazo de um ano a contar de 1º de setembro de 2026, com ônus para o órgão cedente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de setembro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Tendo em vista o disposto na Resolução-TCU nº 273, de 2/12/2015, submeto à homologação deste Plenário a designação do Auditor Federal de Controle Externo HELTON ONESIO DE SOUZA, matrícula nº 9457-9, para o exercício de função de confiança de Auditor-chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoas.

Ressalto que, de acordo com a documentação apresentada pelo referido servidor, não foi verificada nenhuma vedação prevista na mencionada Resolução para essa nomeação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de setembro de 2026.

VITAL DO RÊGO
Presidente

CURRICULUM VITAE



Helton Onesio de Souza
Data de nascimento: 6 de dezembro de 1966
Naturalidade: Dourados – MS
Cargo: Auditor Federal de Controle Externo (AUFC)
Instituição: Tribunal de Contas da União (TCU)
Formação Acadêmica

- Graduado em **Administração de Empresas** pela Universidade da Grande Dourados (UNIGRAN).
- **MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública** pela Fundação Getulio Vargas (FGV).
- Especialização pela **Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEx)**.
- **Curso Superior de Política e Estratégia** pela Escola Superior de Guerra (ESG).

Formação Militar

No Exército Brasileiro, realizou diversos cursos de formação e aperfeiçoamento, destacando-se:

- Curso de Formação de Sargentos de Cavalaria;
- Curso de Formação de Oficiais do Quadro Complementar;
- Curso de Aperfeiçoamento Militar.

Capacitações e Certificações

No Tribunal de Contas da União, participou de programas de capacitação voltados às áreas de auditoria, gestão, negociação e continuidade de negócios.

Possui as seguintes certificações profissionais:

- **Certified Scrum Product Owner® (CSPO®)**;
- **Certified Negotiation Professional (CNP™)**;
- **Lean Six Sigma**.

Experiência Profissional
Tribunal de Contas da União (TCU)
Auditor Federal de Controle Externo
2012 – 2014 | Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip)

Atuou na 2ª Diretoria de Instrução de Atos de Pessoal, exercendo a função de Diretor. Nesse período, participou do desenvolvimento do módulo de militares do sistema **e-Pessoal**, contribuindo para o aprimoramento do controle e da análise dos atos de pessoal submetidos ao Tribunal.

2015 – Atual | Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa)

Passou a integrar a SecexDefesa como Assessor, coordenando atividades relacionadas ao planejamento institucional, acompanhamento de metas, gestão de informações estratégicas e apoio à tomada de decisões gerenciais.

Atualmente exerce a função de **Auditor-Chefe**, atuando na condução de trabalhos de auditoria, fiscalização, inovação e transformação digital voltados ao controle da gestão pública.

Áreas de Atuação

- Auditoria Governamental;
- Controle Externo da Administração Pública;
- Gestão Estratégica;
- Planejamento Institucional;
- Gestão de Informações Estratégicas;
- Governança e Gestão Pública;
- Negociação e Gestão de Conflitos;
- Transformação Digital e Inovação;
- Análise e Fiscalização de Atos de Pessoal.

Síntese Profissional

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, com sólida experiência em auditoria governamental, gestão estratégica e fiscalização de atos de pessoal. Possui trajetória profissional que combina formação militar, atuação gerencial e especialização em controle externo, destacando-se pela participação em iniciativas de modernização de processos, desenvolvimento de sistemas corporativos e aperfeiçoamento da gestão pública.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

O Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde (PERSUS II) foi criado ainda em 2012, com o objetivo de ampliar e qualificar a assistência oncológica, especialmente na área de radioterapia. Entre as medidas previstas, destacam-se a substituição de equipamentos obsoletos e a redução de desigualdades regionais.

Considerando a relevância da radioterapia para a sobrevida dos pacientes e a necessidade de assegurar o início tempestivo do tratamento, mostra-se oportuna a realização de Auditoria Operacional sobre o tema, a ser conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde.

O trabalho deverá priorizar a entrega de resultados ao cidadão, com foco na avaliação da disponibilidade dos serviços de radioterapia ao público e no tempo de espera para o início do tratamento, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de setembro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente
.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros, Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, consoante o disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 866-GP/TCU, de 31 de agosto deste ano, o **Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União referente ao 2º trimestre de 2026**, que abrange os principais resultados da atuação do Tribunal e as iniciativas mais relevantes implementadas no âmbito administrativo durante esse período.

Destaco que o referido Relatório encontra-se anexo ao texto desta Comunicação e que o detalhamento das realizações nele apresentadas, bem como a consolidação dos demais dados relevantes resultantes da atuação do Tribunal no 2º trimestre de 2026, podem ser acessados no **"Painel Resultados do TCU"**, o qual foi desenvolvido visando melhorar a eficiência, a qualidade, a credibilidade e a tempestividade das informações a serem disponibilizadas ao Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de setembro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente



Relatório Trimestral de Atividades do TCU

2º Trimestre de 2026

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus
Odair da Cunha

MINISTROS-SUBSTITUTOS

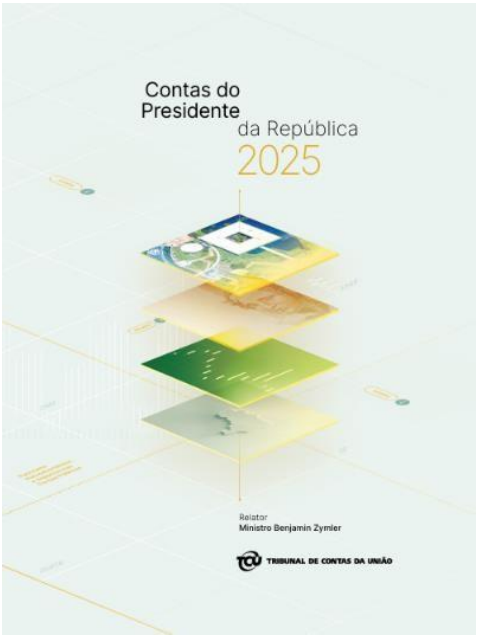
Augusto Sherman
Marcos Bemquerer
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico
Júlio Marcelo de Oliveira
Sergio Ricardo Costa Caribé
Rodrigo Medeiros de Lima

APRESENTAÇÃO

Em atendimento ao disposto no § 4º do art. 71 da Constituição Federal, apresento ao Congresso Nacional e ao cidadão brasileiro, o **Relatório Trimestral de Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU),** que traz informações sobre os principais resultados decorrentes das atividades exercidas pelo Tribunal no **2º trimestre de 2026**, bem como o registro das realizações mais relevantes durante esse período, no que se refere às ações de controle externo e à gestão administrativa da Casa.



Quanto às ações de controle efetivadas pelo TCU no 2º trimestre de 2026, destaco, primeiramente, a apreciação das **Contas do Presidente da República** relativas ao **exercício de 2025**, que inclui o Balanço Geral da União (BGU) e o relatório de execução dos orçamentos da União. Ao examinar as contas, o Tribunal emitiu **Parecer Prévio**, que foi estruturado em duas opiniões principais: uma sobre a **execução dos orçamentos da União** e outra sobre **as demonstrações contábeis consolidadas**. A conclusão do TCU foi pela aprovação das contas com ressalvas. Foram feitas recomendações e emitidos quatro alertas o Poder Executivo federal. Com base no Parecer emitido pelo TCU, cabe ao Congresso Nacional realizar o julgamento das contas presidenciais. (Parecer Prévio das contas do Presidente da República. Acórdão 1.442/2025-Plenário – TC 005.405/2026-2).

Menciono, também, a auditoria que analisou se os **recursos públicos federais destinados à área da Saúde, em 2025**, foram utilizados de maneira legítima, eficiente e econômica. Tais recursos representou mais de R$ 240 bilhões do orçamento da União no ano. O TCU propôs

medidas para melhorar o planejamento e a governança da política de Saúde, tais como: o fortalecimento da integração entre o planejamento plurianual e a programação orçamentária anual, o aprimoramento dos indicadores e metas do PPA e a institucionalização do uso de avaliações e evidências no processo de decisão. (Acórdão 1.199/2026 - Plenário - Processo: TC 021.660/2025-5)

Ressalto, ainda, a aprovação de **solução consensual em cinco contratos de transmissão de energia elétrica**. A solicitação foi feita pelo Ministro de Estado de Minas e Energia após constatação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) de que os empreendimentos têm avanço físico nulo, com atrasos de três anos. Pela solução, serão antecipados 36 meses para entrega de infraestrutura crítica na Região Metropolitana de São Paulo, de 60 para 24 meses. (Acórdão 1.360/2026 - Plenário – Processo: TC 015.859/2025-8)

De igual modo, destaco a auditoria que **analisou transferências especiais, conhecidas como emendas PIX**, em 21 estados, 42 municípios e no Distrito Federal. O trabalho foi realizado mediante a atuação integrada do TCU e de 28 tribunais de contas estaduais e municipais, os quais formam a **Rede Integrar**.Os principais problemas identificados se relacionam com deficiência de controle, falhas de planejamento, dificuldades de rastreabilidade dos recursos e irregularidades na execução das emendas PIX. De um total de 125 de transferências analisadas, mais de 90% apresentaram algum tipo de fragilidade ou irregularidade. (Acórdão 1.122/2026 - Plenário - Processo: TC 010.856/2025-0)

Ainda quanto à atuação finalística do TCU, menciono os seguintes trabalhos realizados no trimestre:

- **auditoria** que avaliou se **as regras do Programa Bolsa Família estão sendo cumpridas** e como os órgãos responsáveis estão acompanhando essa política pública. O TCU identificou que o Programa tem alto percentual de beneficiários não localizados, constatou diferenças entre regiões e municípios no acompanhamento das regras do programa, bem como falta de metas específicas por região. (Acórdão 1.361/2026 - TCU - Plenário - Processo: TC 004.376/2025-0)

- **auditoria** realizada para avaliar se o **sistema de concessão automática de benefícios do INSS**, desenvolvido pela Dataprev - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, funciona de forma segura, regular e eficiente. O TCU identificou que, embora tenha havido avanços na automação, os resultados esperados, como a redução da fila de espera e do tempo de análise, não foram plenamente alcançados. Além disso, o INSS encontrou dificuldades

-

- para ampliar a meta de 50% de concessões automáticas, observando-se uma estabilidade nesse índice. (Acórdão 1.498/2026 - Plenário - Processo: TC 007.094/2025-6)

Ademais, destaca-se, no período, a validação do benefício financeiro que resultou do monitoramento do Acórdão 1.614/2019-TCU-Plenário (TC 030.187/2018-4), que tratou da absorção de rubricas judiciais relacionadas a planos econômicos na folha de pagamento dos servidores públicos federais. Conforme informações apresentadas pela jurisdicionada no âmbito do monitoramento, as medidas adotadas passaram a representar uma economia mensal de aproximadamente R$ 60 milhões. Considerando a metodologia aplicável aos benefícios de pessoal, que projeta os efeitos da medida ao longo de dez anos, o benefício efetivo contabilizado alcançou aproximadamente **R$ 7,8 bilhões**.

Igualmente, cabe mencionar o total os **benefícios financeiros** aferidos em decorrência da atuação finalística do Tribunal no trimestre em referência. Os **benefícios potenciais e efetivos** resultantes de **deliberações e processos** totalizaram **R$ 12.676.815.487,82.** O montante decorrente das **análises dos atos de pessoal** foi de **R$ 61.918.302,10,** e os valores decorrentes das **condenações em débito e das multas aplicadas** somaram **R$ 2.948.481.857,26.**

Assim, no 2° trimestre de 2026, o somatório dos benefícios financeiros efetivos e potenciais das ações de controle atingiu o montante de **R$ 15.687.215.647,18**, valor **20,48 vezes** superior ao custo de funcionamento do TCU no período **(R$ 765.616.887,29).**

Devido à relevância, convém ressaltar, ainda, o conjunto de **benefícios não financeiros** registrados no 2º trimestre de 2026, especialmente os de natureza qualitativa. Ao todo, foram validados 163 benefícios não financeiros, dos quais 156 são qualitativos, evidenciando resultados das ações de controle que transcendem a dimensão monetária. Esses benefícios expressam o valor público gerado pela atuação do TCU ao contribuir para o fortalecimento da governança pública, da transparência e do aperfeiçoamento das políticas públicas e da gestão governamental.

Esses são apenas alguns dos resultados decorrentes do controle exercido pelo Tribunal, mas que reafirmam o compromisso e o empenho dos membros e servidores desta Casa em bem cumprir a missão institucional de "*aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo*".

Registro que o detalhamento das realizações aqui apresentadas, bem como a consolidação dos demais dados relevantes resultantes da atuação do Tribunal no 2º trimestre de 2026, podem ser acessadas na página do Tribunal na internet, no **"Painel Resultados do TCU"**.

Ademais, informações atualizadas sobre a atuação do TCU podem ser acessadas por meio de suas redes sociais **(Instagram**; **X** e **Youtube)**.

Brasília, agosto de 2026.



Ministro Vital do Rêgo Presidente do TCU

TCU EM NÚMEROS

Principais resultados e benefícios decorrentes das atividades desenvolvidas pelo TCU no 2º trimestre de 2026

Benefícios financeiros das ações de controle externo	(**Efetivo**) **R$ 11,904 bilhões**	**(Potencial) R$ 3,783 bilhões**
Benefício financeiro total das ações de controle externo	R$ 15,687 bilhões	
Montante resultante de condenações em débito e de multas	R$ 2,948 bilhões	
Montante resultante da análise de atos de pessoal	R$ 61,92 milhões	
Responsáveis condenados em débito e/ou multados	210	
Responsáveis julgados	267	
Processos de controle externo apreciados conclusivamente	1.425	
Decisões em processos de Solicitações do Congresso Nacional (SCN)	34	
Fiscalizações concluídas	104	
Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal	16	
Pessoas Jurídicas declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal	4	
Indisponibilidades de bens decretadas	--	
Arrestos de bens solicitados	--	
Medidas cautelares adotadas	15	
Atos de pessoal apreciados	10.791	
Processos de cobranças executivas (CBEX) autuadas e remetidas ao MPTCU	904	
Montante envolvido nos processos de cobrança executiva	R$ 2,581 bilhões	
Acórdãos proferidos	4.674	

issão Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

isão Ser referência na promoção de uma

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Recentemente, com a anuência deste Plenário, designei o Ministro Benjamin Zymler como relator da fiscalização que tratará dos impactos da reforma tributária nos contratos públicos de prestação de serviços e fornecimentos em geral.

No tocante às contratações de obras públicas, as quais também serão impactadas pelas mudanças tributárias, avalio ser pertinente tratá-las em fiscalização específica, em razão das particularidades atinentes a essas contratações, fiscalização essa que já vem sendo planejada pela Secretaria-Geral de Controle Externo.

Considerando que, no próximo ano, serão sentidos os primeiros impactos da reforma, com a entrada oficial do tributo "Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS", unificando PIS e Cofins, e a premente necessidade de preparação desta Corte de Contas, em especial da próxima gestão, para tratar a matéria, DECIDO, não havendo objeção do Plenário, por designar o Ministro Jorge Oliveira, atual vice-presidente, como relator da fiscalização relativa aos contratos de obras públicas e impactos no BDI.

A decisão justifica-se, com fundamento no art. 18 da Resolução-TCU nº 346/2022, para o melhor desenvolvimento dos trabalhos, e no art. 6º da Resolução-TCU nº 388/2026, que dispõe sobre a homologação das metodologias de cálculo das alíquotas de referência da CBS e do IBS, cuja relatoria foi atribuída ao Presidente do TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de setembro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Benjamin Zymler.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que fui designado relator do TC 041.885/2018-0, o qual trata de anteprojeto de resolução que visa substituir a Resolução TCU 204/2007, que dispõe sobre a prestação de serviço extraordinário por servidores deste Tribunal.

O referido anteprojeto, conforme despacho exarado pela Secretaria-Geral da Presidência, tem por objetivo incorporar modificações sugeridas pela Secretaria Especializada em Gestão de Pessoas (SecPessoas) quanto aos seguintes pontos:

a) harmonização da norma ao entendimento do subitem 9.2.6 do Acórdão 2.602/2013-Plenário, que considera como hora extra apenas o tempo que exceder a jornada de oito horas diárias, independentemente de o servidor possuir função de confiança;

b) estabelecimento de que o dia considerado como ponto facultativo é equivalente a dia útil; ou seja, somente serão pagas as horas que excederem a jornada ordinária de oito horas em um dia definido como ponto facultativo;

c) esclarecimento de que horas extras trabalhadas além dos limites permitidos (duas horas em dias úteis e dez horas em sábados, domingos ou feriados) não serão consideradas para qualquer efeito;

d) estabelecimento da possibilidade de pagamento pelo trabalho extraordinário na modalidade de teletrabalho parcial, sendo exigido, nessa hipótese, o ateste por parte do dirigente da unidade para fins de comprovação das horas trabalhadas;

e) estabelecimento de vedações à realização de serviço extraordinário por servidores detentores de FC-5 ou superior; para servidores dispensados de controle eletrônico de frequência; ou em usufruto de férias, recesso, licença ou afastamento; e, ainda, para servidores que estejam recebendo diárias no período de realização dos serviços extraordinários;

f) estabelecimento de premissa de que os servidores que estejam com banco de horas negativo no mês de realização dos serviços extraordinários não receberão a retribuição em pecúnia, mas, sim, em minutos no banco de horas; o mesmo ocorrerá com servidores em teletrabalho parcial que estejam com saldo acumulado negativo no controle de presencialidade; e

g) definição da forma de cálculo do serviço extraordinário, considerando os termos do Parecer da Conjur no TC 001.170/2006-4, publicado no BTCU 49, de 29/12/2006, combinado com o subitem 9.2.6 do Acórdão 2.603/2013-Plenário, a fim de que, para o cálculo do salário-hora, seja utilizado o divisor de 200 (duzentos) para todos os servidores.

Assim, nos termos do art. 75 do Regimento Interno do TCU (RITCU), submeto a este Colegiado proposta de abertura de prazo de 15 (quinze) dias para recebimento de emendas dos Ministros ou sugestões dos Ministros-Substitutos e da Procuradora-Geral junto a este Tribunal.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

RESOLUÇÃO-TCU Nº , DE DE DE 2025.

Dispõe sobre a prestação de serviço extraordinário por servidores do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências legais e regimentais, em especial do estabelecido no inciso XIV do art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992,

considerando o subitem 9.2.6 do Acórdão 2.602/2013-TCU-Plenário, que determina ao órgão público que se abstenha de considerar as horas trabalhadas, dentro da jornada de oito horas diárias, como horas extras; e

considerando os estudos e os pareceres constantes do processo nº TC-041.885/2018-0, resolve:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A prestação de serviço extraordinário por servidores do Tribunal de Contas da União (TCU) obedece ao disposto nesta Resolução.

Art. 2º Considera-se serviço extraordinário, para os fins desta Resolução, aquele prestado por servidor para atender a situações excepcionais e temporárias que demandem atuação fora do horário regular destinado ao cumprimento da jornada de trabalho.

§ 1º A caracterização do serviço extraordinário prestado em dia útil fica condicionada ao cumprimento de jornada de trabalho acima do limite de oito horas diárias.

§ 2º Para os fins desta Resolução, considera-se ponto facultativo como dia útil.

CAPÍTULO II

DA SOLICITAÇÃO E DA AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO

Art. 3º A solicitação de prestação de serviço extraordinário deverá ser formalizada pelo dirigente da unidade de vinculação técnica do servidor ao respectivo Secretário-Geral ou, para unidades diretamente vinculadas à Presidência, ao Chefe de Gabinete do Presidente, a quem compete reconhecer a necessidade de sua prestação e a situação excepcional e temporária.

§ 1º A solicitação de que trata este artigo deverá conter, ao menos:

I - a caracterização da situação excepcional e temporária;

II - a descrição das tarefas a serem realizadas;

III - a relação nominal dos servidores envolvidos;

IV - a quantidade de horas necessárias; e

V - a(s) data(s) para a realização do serviço extraordinário.

§ 2º A solicitação de prestação de serviço extraordinário deverá ser encaminhada à Secretaria-Geral de Administração (Segedam) para autorização.

Art. 4º A autorização para prestação de serviço extraordinário deverá observar:

I - a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros;

II - a não caracterização da habitualidade;

III - a preferência pelo dia da semana em que o custo for menor para o TCU; e

IV - os seguintes limites máximos de prestação de serviço extraordinário, por servidor:

a) 2 horas por jornada diária, nos dias úteis;

b) 10 horas diárias, nos sábados, domingos e feriados.

Parágrafo único. As horas extraordinárias trabalhadas além dos limites fixados no inciso IV deste artigo não serão consideradas para nenhum efeito.

Art. 5º Somente será autorizada a realização de serviço extraordinário por servidor ocupante de cargo efetivo do quadro de pessoal do TCU.

Art. 6º É vedada a prestação de serviço extraordinário:

I - por servidor ocupante de função de confiança de nível FC-5 ou superior;

II - por servidor dispensado do controle eletrônico de frequência;

III - cumulado com o recebimento de diárias;

IV- por servidor que esteja em gozo de férias, recesso, licença ou afastamento.

Parágrafo único. Compete à Comissão de Coordenação Geral (CCG) decidir sobre situações excepcionais relacionadas às vedações de prestação de serviço extraordinário enumeradas no caput.

CAPÍTULO III

DA COMPROVAÇÃO

Art. 7º A comprovação da realização do serviço extraordinário dar-se-á das seguintes formas:

I - registro automático de entrada e saída das instalações do Tribunal; e

II - ateste, pelo dirigente da Unidade, em caso de realização de regime de teletrabalho parcial.

Parágrafo único. O ateste previsto no inciso II deve demonstrar, de forma individualizada, diariamente, o horário de início e fim do serviço extraordinário.

CAPÍTULO IV

DA RETRIBUIÇÃO PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO

Art. 8º O serviço extraordinário somente será retribuído em pecúnia se o banco de horas do servidor, relativo ao trabalho presencial, ou controle de horas presenciais do teletrabalho parcial, no mês de sua realização, não estiver com saldo acumulado negativo.

§ 1º Em havendo saldo acumulado negativo, após o fechamento do mês de realização do serviço extraordinário, o tempo será convertido em créditos no banco de horas do servidor ou no controle de horas presenciais do teletrabalho parcial.

§ 2º Na hipótese de inexistência de saldo acumulado negativo no banco de horas, a critério do servidor, os serviços extraordinários efetivamente prestados nos termos deste artigo poderão ser utilizados para fins de compensação em banco de horas, em vez do recebimento em pecúnia.

Art. 9º Para fins de pagamento em pecúnia, o salário-hora de serviço extraordinário será calculado dividindo-se por 200 a remuneração mensal do servidor, incluída a retribuição de função de confiança ou de cargo em comissão, se houver, com os seguintes acréscimos:

I - 50%, em se tratando de hora de serviço extraordinário prestada em dias úteis e sábados;

II - 100%, no caso de hora de serviço extraordinário prestada em domingos e feriados.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10. Cabe ao Presidente do TCU regulamentar esta Resolução, bem como decidir sobre os casos omissos.

Art. 11. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Fica revogada a Resolução-TCU nº 204, de 1º de agosto de 2007.

VITAL DO RÊGO

Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Jhonatan de Jesus.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que fui sorteado relator do **TC 015.149/2026-9**, que trata de proposta de instrução normativa destinada a regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o instrumento de cooperação interinstitucional e social denominado **Compromisso Cidadão**.

A iniciativa decorre de orientação constante do Acórdão 309/2026-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, que previu a normatização do instrumento, com a definição de seus fundamentos, requisitos e etapas, dos procedimentos para formalização, implementação, monitoramento e avaliação dos compromissos e do papel institucional do TCU. Para esse fim, a Segecex constituiu, por meio da Ordem de Serviço-Segecex 3, de 19/3/2026, grupo de trabalho incumbido de elaborar a proposta de regulamentação.

A minuta concebe o Compromisso Cidadão como instrumento voluntário de cooperação interinstitucional e social destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor ao cidadão. De natureza não sancionatória, o instrumento preserva integralmente as competências constitucionais e legais do Tribunal, que nele atua, de forma isenta, como indutor, articulador e facilitador do processo colaborativo.

Entre outros aspectos, a proposta restringe a utilização do instrumento a problemas de relevante impacto social, cuja complexidade demande atuação coordenada de múltiplos atores e apresente viabilidade de transformação mediante cooperação.

A proposta esclarece que o TCU não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais dos partícipes e estabelece, ao término do compromisso, avaliação dos resultados e dos aprendizados institucionais, inclusive com elaboração de relatório público de devolutiva à sociedade.

A matéria foi submetida à Comissão de Coordenação Geral – CCG, que, em reunião realizada em 11/8/2026, aprovou a minuta na forma revisada.

Isso posto e nos termos do art. 75, § 1º, do RITCU, submeto a este Colegiado o projeto de ato normativo em comento (peça 7 do TC 015.149/2026-9), com proposta de abertura do prazo de 15 (quinze) dias para o oferecimento de emendas, pelos senhores Ministros, e de sugestões, pelos senhores Ministros-Substitutos e pela senhora Procuradora-Geral.

Senhor Presidente, é a comunicação que tinha a fazer.

Sala das Sessões, em 02 de setembro de 2026.

JHONATAN DE JESUS
Ministro

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº XX, de XX de XXXXXX de XXXX

Dispõe sobre o instrumento de cooperação interinstitucional e social, denominado Compromisso Cidadão, no âmbito do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências constitucionais, legais e regimentais e do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

considerando a missão do Tribunal de Contas da União, de aprimorar a administração pública por meio do controle externo;

considerando que existem no país problemas públicos relevantes, complexos, sistêmicos, persistentes e de difícil solução por instrumentos tradicionais de controle;

considerando a orientação constante do Acórdão nº 309/2026-TCU, proferido na Sessão Plenária de 11 de fevereiro de 2026;

considerando a necessidade de potencializar a construção participativa de deliberações do Tribunal, nos termos da Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020; e

considerando os estudos e conclusões realizados no âmbito do Grupo de Trabalho estabelecido pela Ordem de Serviço - Segecex nº 3, de 19 de março de 2026, constantes do processo nº TC-015.149/2026-9, resolve:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Instrução Normativa regulamenta o Compromisso Cidadão no âmbito do Tribunal de Contas da União, definindo seus fundamentos, objetivos, requisitos, etapas operacionais e a atuação institucional do Tribunal no incentivo, articulação, formalização, acompanhamento e avaliação de compromissos voltados à solução colaborativa de problemas públicos relevantes.

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se Compromisso Cidadão o instrumento de cooperação interinstitucional e social promovido pelo Tribunal de Contas da União, com a participação de órgãos e entidades públicas de diferentes esferas federativas, atores sociais e cidadãos potencialmente afetados pelo problema público, e organizações da sociedade civil, destinado à construção pactuada de soluções para problemas públicos complexos e sistêmicos, com foco na geração de valor público ao cidadão.

Parágrafo único. O Compromisso Cidadão não possui natureza sancionatória e consiste em processo colaborativo coordenado pelo Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de suas competências constitucionais e legais de controle externo.

Art. 3º Na condução do Compromisso Cidadão, o Tribunal de Contas da União atuará de forma isenta, como indutor, articulador e facilitador do processo colaborativo.

Parágrafo único. A atuação do Tribunal deverá assegurar tratamento isonômico aos partícipes, transparência na condução do processo e preservação de sua independência institucional.

Art. 4º O Compromisso Cidadão, de caráter voluntário, a ser materializado por meio de pacto público, rege-se, entre outros, pelos seguintes fundamentos:

I - centralidade no cidadão;

II - escuta ativa e estruturada da sociedade;

III - aperfeiçoamento de políticas públicas;

IV - participação cidadã e diálogo transparente com a sociedade;

V - cooperação interinstitucional e articulação federativa;

VI - abordagem sistêmica e orientada a problemas públicos complexos;

VII - promoção à inovação, aprendizado institucional e dos partícipes e sustentabilidade das políticas públicas;

VIII - geração de soluções pactuadas e orientadas a resultados; e

IX - respeito às competências, responsabilidades e autonomias institucionais dos partícipes.

CAPÍTULO II

DOS REQUISITOS

Art. 5º É pressuposto para a realização do Compromisso Cidadão a identificação de problema público relevante que, pela sua complexidade e natureza sistêmica, revele limitações à atuação isolada dos instrumentos tradicionais de controle e demande solução colaborativa, pactuada e orientada a resultados.

Art. 6º A instauração de Compromisso Cidadão pressupõe a seleção prévia do problema público a ser enfrentado, observados os seguintes requisitos:

I - relevância social e impacto significativo sobre direitos, serviços públicos ou políticas públicas direcionadas ao cidadão;

II - complexidade ou caráter sistêmico que exija a atuação coordenada de múltiplos atores institucionais ou sociais;

III - viabilidade de transformação por meio de cooperação e construção pactuada de soluções;

IV - potencial de geração de valor público e de transformações estruturantes para a sociedade; e

V - compatibilidade do problema com a atuação e competências do Tribunal de Contas da União.

Art. 7º O Compromisso Cidadão será precedido de fase preparatória destinada à análise e delimitação do problema público a ser enfrentado, à escuta dos atores institucionais e sociais relevantes, à avaliação da viabilidade da cooperação e à construção preliminar do arranjo colaborativo.

Parágrafo único. A fase preparatória terá caráter exploratório e não vinculante, sendo conduzida com observância dos princípios da transparência e da publicidade, resguardadas as informações legalmente protegidas.

Art. 8º A instauração de Compromisso Cidadão somente ocorrerá quando houver condições mínimas de cooperação ou manifestação voluntária de interesse dos potenciais partícipes, preservadas as competências dos órgãos responsáveis pela política pública e desde que a iniciativa não comprometa a independência ou a autoridade das decisões do Tribunal de Contas da União.

Art. 9º A seleção do problema público e a decisão acerca da instauração do Compromisso Cidadão deverão considerar a possibilidade de definição de entregas, metas ou indicadores de efetividade e observar critérios de razoabilidade e eficiência, bem como as prioridades institucionais do Tribunal de Contas da União.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO

Seção I

Da instauração

Art. 10. A instauração do procedimento relativo ao Compromisso Cidadão poderá ter origem mediante proposta apresentada por:

I - Ministro Relator ou Colegiado do Tribunal de Contas da União;

II - unidade técnica do Tribunal de Contas da União;

III - Membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; e

IV - terceiro interessado na solução de problema público relevante, nos termos definidos nesta Instrução Normativa.

§ 1º Considera-se terceiro interessado entidades públicas ou privadas, organizações da sociedade civil, entidades representativas, coletivos organizados e outros atores sociais que demonstrem relação legítima e direta com o problema público relevante e interesse na construção de soluções no âmbito do Compromisso Cidadão.

§ 2º Para fins do inciso IV do **caput** deste artigo, o terceiro interessado deverá apresentar proposta fundamentada, acompanhada de informações mínimas que permitam a avaliação preliminar da relevância, da viabilidade e da adequação da iniciativa ao Compromisso Cidadão.

§ 3º A apresentação de proposta por terceiro interessado não o torna, necessariamente, parte no processo e não gera direito subjetivo à instauração do Compromisso Cidadão.

Art. 11. A proposta de instauração do Compromisso Cidadão deverá conter a descrição preliminar do problema público a ser enfrentado, a avaliação inicial sobre sua possibilidade de transformação da realidade e o registro de riscos e lacunas de informações a serem exploradas na fase preparatória.

Art. 12. A autorização para dar início às tratativas do Compromisso Cidadão se dará por meio de Acórdão do Plenário do Tribunal de Contas da União, a ser proferido no processo no qual a proposta foi apresentada.

Seção II

Da formalização e implementação

Art. 13. Concluída a fase preparatória, com a análise de soluções e construção da estratégia colaborativa, será elaborado o Termo de Compromisso Cidadão – TCC pelos partícipes.

Art. 14. As decisões tomadas para elaboração do Compromisso Cidadão deverão ser construídas de forma colaborativa, buscando, sempre que possível, o consenso quanto às medidas a serem adotadas pelos partícipes.

Parágrafo único. A discordância manifestada por partícipe não impede a celebração do Compromisso Cidadão, salvo quando comprometer o alcance dos resultados pretendidos.

Art. 15. O Termo de Compromisso Cidadão conterá, no mínimo:

I - o seu propósito;

II - as partes envolvidas e seus representantes;

III - os objetivos, metas e indicadores pactuados;

IV - as ações, responsabilidades e compromissos assumidos;

V - a forma, os prazos e marcos de acompanhamento;

VI - os mecanismos de avaliação;

VII - as regras de atualização do Termo;

VIII - as assinaturas dos representantes e a data de formalização;

IX - os mecanismos de transparência e de comunicação pública relativos ao Compromisso Cidadão e aos resultados alcançados; e

X - o prazo de vigência e as hipóteses de seu encerramento.

Art. 16. Concluída a elaboração do Termo de Compromisso Cidadão e obtida a anuência dos partícipes, os autos serão encaminhados ao Ministro Relator para apreciação da proposta.

§ 1º O Relator poderá aprovar o Termo de Compromisso Cidadão por decisão monocrática quando entender que o instrumento observa os requisitos desta Instrução Normativa e os parâmetros estabelecidos pelo Acórdão que autorizou as tratativas.

§ 2º O Relator submeterá a proposta ao Plenário quando entender necessária a apreciação colegiada em razão da relevância institucional da matéria, da abrangência dos compromissos pactuados, dos seus potenciais impactos ou de outras circunstâncias que justifiquem a manifestação do Tribunal.

§ 3º A aprovação do Termo de Compromisso Cidadão por decisão monocrática ou por Acórdão do Plenário constitui condição para sua formalização.

Art. 17. A formalização do Compromisso Cidadão ocorrerá por meio da assinatura do Termo de Compromisso Cidadão pelo Presidente do Tribunal de Contas da União ou por autoridade formalmente delegada, juntamente com os representantes dos demais envolvidos, em ato público, com ampla divulgação institucional.

Art. 18. A implementação observará o plano de ação integrante do Termo de Compromisso Cidadão e será acompanhada por unidade técnica do Tribunal e pelo Ministro Relator do processo que deu origem ao Compromisso Cidadão.

Art. 19. O acompanhamento do Compromisso Cidadão deverá considerar, sempre que possível, a definição e a utilização de indicadores de efetividade, com vistas à mensuração dos resultados alcançados e à transparência do processo.

§ 1º Os resultados e indicadores associados ao Compromisso Cidadão deverão ser divulgados em instrumentos de transparência institucional do Tribunal, com o objetivo de promover o controle social e o aprendizado institucional.

§ 2º A retirada ou a saída de qualquer partícipe do Compromisso Cidadão, assim como a modificação de circunstâncias importantes durante a sua implementação, deverão ser formalmente comunicadas ao Relator e aos demais envolvidos, com a devida avaliação conjunta dos impactos sobre o processo e as metas pactuadas.

Art. 20. O Tribunal não exercerá funções executivas nem assumirá responsabilidades operacionais atribuídas aos partícipes.

Parágrafo único. A atuação do Tribunal limitar-se-á ao incentivo, facilitação, acompanhamento e aprendizado institucional.

Art. 21. A Secretaria de Relacionamento Institucional do Tribunal de Contas da União apoiará a condução do Compromisso Cidadão, atuando, no que couber, na articulação com atores institucionais e sociais, na facilitação do diálogo e no apoio às ações de mobilização necessárias à sua implementação, inclusive mediante a atuação de suas representações nos estados da federação.

Seção III

Da conclusão e avaliação

Art. 22. O Compromisso Cidadão será concluído nas seguintes hipóteses:

I - cumprimento integral das metas e resultados pactuados;

II - decisão consensual dos partícipes, devidamente justificada;

III - inviabilidade superveniente da continuidade do Compromisso, devidamente motivada;

IV - perda das condições de voluntariedade, neutralidade ou cooperação necessárias à sua manutenção.

Art. 23. A conclusão do Compromisso Cidadão será formalizada por despacho do Relator do processo, após relatório conclusivo emitido pela unidade técnica do Tribunal sobre o seu desenvolvimento, os resultados alcançados, a percepção dos cidadãos beneficiários, a sustentabilidade das transformações produzidas e a capacidade de replicação das soluções.

Art. 24. Ao final do ciclo do Compromisso Cidadão, será realizada avaliação abrangente do processo e de seus resultados, contemplando, no mínimo, os resultados gerados para o cidadão, a eficácia das ações pactuadas, a eficiência da cooperação, o fortalecimento institucional dos partícipes e os níveis de transparência, participação e **accountability** do processo.

§ 1º A avaliação de que trata o **caput** deste artigo resultará na elaboração conjunta de Relatório de Resultados e Aprendizado Institucional, que incluirá o registro das lições aprendidas e das boas práticas identificadas.

§ 2º A avaliação também resultará na produção conjunta de Relatório Público de Devolutiva à Sociedade, o qual será redigido em linguagem simples e divulgado por meio de publicação acessível e transparente sobre os resultados alcançados e, quando pertinente, pela realização de evento público de divulgação.

Art. 25. O Tribunal adotará medidas destinadas a promover equilíbrio e pluralidade na participação dos atores envolvidos, buscando reduzir assimetrias de informação, capacidade institucional ou influência entre os partícipes.

CAPÍTULO IV
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. A Secretaria do TCU responsável pela área de tecnologia da informação adotará as providências para viabilizar a adequação de classes ou situações processuais específicas nos sistemas informatizados do Tribunal, bem como a disponibilização de plataforma digital que permita a interação entre os partícipes, o monitoramento dos resultados e a transparência das informações.

Art. 27. A atuação dos auditores, em todas as fases do Compromisso Cidadão, deve ser orientada pelos princípios da cooperação, da colaboração mútua e do diálogo.

Art. 28. Fica o Presidente do Tribunal de Contas da União autorizado a expedir orientações gerais acerca desta Instrução Normativa, a serem publicadas no Portal do Tribunal de Contas da União.

Art. 29. Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data da sua publicação.

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

VITAL DO REGO
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 34, DE 2 DE SETEMBRO 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 2384 a 2416, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC-001.434/2026-8
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 de benefícios de “Aposentadoria por Tempo de Contribuição”, NB

42/200.594.188-8, de titularidade do Sr. Severino João 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 59):

"**HISTÓRICO**

1. 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 2108/2025.
2. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade: '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.'
3. 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.
4. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Severino João da Silva (NB 42/200.594.188-8) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. 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.

5. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Severino João 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 38, 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.
6. 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 do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.
7. 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.
8. No relatório da TCE (peça 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 59.931,58, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.
9. Em 30/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44).
10. Em 19/1/2026, 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 45).
11. Na instrução inicial (peça 50), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

11.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Severino João da Silva (NB 42/200.594.188-8) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12 e 13.

11.1.2. 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.

11.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2021	16.769,83

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
18/5/2021	1.582,06
18/5/2021	950,81
18/5/2021	13.168,10
18/5/2021	146,98
18/5/2021	3.334,66
18/5/2021	0,73
4/6/2021	3.334,66
4/6/2021	1.667,33
5/7/2021	3.334,66
5/7/2021	1.667,33
4/8/2021	3.334,66
3/9/2021	2.065,71
5/10/2021	2.219,10
4/11/2021	2.223,54
3/12/2021	2.065,71
5/1/2022	2.065,71

11.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

11.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

11.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.594.188-8) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

11.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

11.2.2.3. 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.

12. Encaminhamento: citação.

13. 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 15515/2026 – Seproc (peça 53).
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: 1º/6/2026.

Comunicação: Ofício 15516/2026 – Seproc (peça 54).
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.

14. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 58), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
15. 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

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação 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:

16.1. 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

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 70.433,50 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 2107/2025, 2104/2025, 2100/2025, 2106/2025, 2101/2025, 2109/2025, 2103/2025, 2105/2025 e 2102/2025, 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

18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

22. 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
	5/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 37, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	27/1/2023	Relatório da Seção de Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios da Superintendência Regional Sudeste I do INSS (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 38)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	30/12/2025	Relatório do Controle Interno (peça 42)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

23. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 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**.
24. 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 Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Severino João da Silva (NB 42/200.594.188-8), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.
34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial ‘Passa Régua’, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição: a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento; b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões; c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER); d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.
35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.
36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foi realizado o indiciamento da responsável (peça 5), cuja defesa foi apreciada por relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 7), parecer técnico opinativo à peça 8 e parecer jurídico à peça 9, tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 10). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer 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 59, p. 17-19; 60 e 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$)
18/5/2021	16.769,83
18/5/2021	1.582,06
18/5/2021	950,81
18/5/2021	13.168,10
18/5/2021	146,98
18/5/2021	3.334,66
18/5/2021	0,73

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/6/2021	3.334,66
4/6/2021	1.667,33
5/7/2021	3.334,66
5/7/2021	1.667,33
4/8/2021	3.334,66
3/9/2021	2.065,71
5/10/2021	2.219,10
4/11/2021	2.223,54
3/12/2021	2.065,71
5/1/2022	2.065,71

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 benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.594.188-8, de titularidade do Sr. Severino João da Silva.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, sem agendamento ou requerimento, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) cômputo de períodos fictícios de contribuição; ii) inclusão irregular de salários de contribuição para majoração dos valores dos benefícios; iii) retroação indevida da Data de Início dos Benefícios (DIB).

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 59.931,58, 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 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 benefícios previdenciários em favor do Sr. Severino João da Silva.

6. Devidamente citada, conforme atesta o 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$ 70 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 comprovação do tempo trabalhado e 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. Severino João 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 concedido.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial “Passa Régua”, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela

Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Severino João 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2384/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.434/2026-8.
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$)
18/5/2021	16.769,83
18/5/2021	1.582,06
18/5/2021	950,81
18/5/2021	13.168,10
18/5/2021	146,98
18/5/2021	3.334,66
18/5/2021	0,73
4/6/2021	3.334,66
4/6/2021	1.667,33
5/7/2021	3.334,66
5/7/2021	1.667,33
4/8/2021	3.334,66
3/9/2021	2.065,71
5/10/2021	2.219,10
4/11/2021	2.223,54
3/12/2021	2.065,71
5/1/2022	2.065,71

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2384-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.603/2026-2
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 56):

"**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 21[98]/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$ 10.955,00, imputando-se a responsabilidade a Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos.

6. Ainda nesse mesmo relatório, o tomador de contas demonstrou a gravidade da situação, que se repetiu em vários outros processos correlatos, demonstrando se tratar de um caso de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, criado sob documentação pessoal falsa (benefício assistencial, NB: 88/535.914.988-0, referente à beneficiária **Maria Soares de Moura**).

7. Acrescenta que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

8. Em 26/1/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 39), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 40 e 41).

9. Em 12/2/2026, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 42).

10. Na instrução preliminar à peça 47 foi feita a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024 sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022 e art. 109 do Código Penal, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

[Transcreve-se, a seguir, para melhor compreensão, excerto da referida instrução da peça 47, pp. 2/5]:

‘**Avaliação da Ocorrência da Prescrição**

12. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

13. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCUO termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

14. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre

porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

15. Em tempo, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) firmou entendimento de que o marco inicial da fruição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

16. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

17. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/11/2017 (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14) data da ciência formal da irregularidade pelo INSS:

‘Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo), pois, para atos não sujeitos à prestação de contas, o prazo deve fluir a partir da data de expedição do documento que formaliza o conhecimento dos fatos. (Acórdão 796/2026 Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)’

18. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	8/11/2017	Data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional (prescrição comum)
2	8/10/2021	Relatório de fiscalização/auditoria (peça 12)	Art. 5º, inc. II	Sobre a prescrição comum e início da intercorrente
3	5/12/2022	Notificação prévia ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (peça 4)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
4	1/12/2023	Mandado de Citação. Cita o Sr. Hugo Oliveira da Rocha a apresentar defesa (peça 7)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
5	25/8/2025	Ofício SEI Nº 85/2025/CTTCE - SRNCO/SRNCO-INSS – informa sobre a instauração de TCE em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha (peça 19)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, **conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de produzir a prescrição ordinária (quinquenal)**, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de gerar a prescrição intercorrente.

20. Em todo caso, consta nos autos a informação de que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, conforme se observa da transcrição do trecho a seguir do Parecer Jurídico à peça 10:

‘(...)

20. Entretanto, **diante da notícia de várias ações penais contra o indiciado Hugo Oliveira da Rocha (SEI 8945060, p. 5 e 27; SEI 8945107, p. 17)**, conforme artigo 142, §2°, da Lei 8.112, de 1990, nas hipóteses em que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime, o prazo prescricional se balizará pelo artigo 109 do Código Penal.

21. Além disso, nos termos do artigo 110 do Código Penal, depois de transitar em julgado a sentença condenatória, a prescrição regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.

22. Assim, quando determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também for considerada crime, os prazos prescricionais deverão observar as previsões dos artigos 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.

23. Essa regra incide independentemente da modalidade de sanção aplicável (demissão, suspensão ou advertência), que também prevalecerá ainda que, a depender do fato e respectiva sanção penal, acarrete redução do interregno prescricional.

24. Destarte, o Parecer Vinculante JL-06, publicado no DOU DE 13/11/2020, com fundamento no princípio da independência entre as instâncias, orienta que a aplicação do artigo 142, §2°, da Lei n. 8.112, de 1990, prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.

25. Assim, a título de amostragem, tem-se **a Ação Penal nº 0041773-45.2014.4.01.3500** referente a um dos inquéritos policiais (**IPL 148/2008 - Operação Flagelo II**) [no qual] o indiciado **Hugo Oliveira da Rocha** foi denunciado pelo Ministério Público Federal como **incurso no art. 317, §1°, do Código Penal (v. sentença anexa e certidão de recurso para o TRF1**):

‘**Corrupção passiva**

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.’

26. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assenta-se na premissa de que se aplica o prazo prescricional para a pena **in abstrato**, quando a sentença penal condenatória não transitar em julgado para a acusação.

(...)

28. No Código Penal, o art. 109 traz a seguinte contagem para a pena **in abstrato**:

‘Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1° do art. 110 deste Código, regula-se **pelo máximo da pena privativa de liberdade** cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei n° 12.234, de 2010).

I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;

V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;

VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a (um) ano. (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).’

21. Dessa forma, tendo em vista o art. 3º da Resolução TCU 344/2022 que dispõe expressamente ‘quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente’, será preciso realizar nova análise da prescrição, considerando o prazo da Lei Penal que no presente caso,

como visto acima, deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, estando o responsável incurso no art. 317 desse mesmo diploma legal, conforme o parecer jurídico à peça 10.

Da análise da prescrição considerando o prazo da Lei Penal – Resolução TCU 344/2022

22. Preliminarmente, ressalta-se que a adoção do prazo penal não importa na transposição automática dos marcos iniciais, causas interruptivas ou suspensivas da prescrição penal para a esfera do controle externo, os quais permanecem regidos, de forma autônoma e independente, pelos arts. 4º e 5º da referida Resolução.

23. Assim, os marcos iniciais da contagem do prazo prescricional, bem como as causas de interrupção da prescrição intercorrente, são definidos a partir dos eventos administrativos juridicamente relevantes, em especial o encerramento da irregularidade e a prática de atos formais de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, sem prejuízo do exame acerca da existência de ação penal fundada nos mesmos fatos e de sua eventual repercussão jurídica sobre a contagem dos prazos.

24. Não obstante o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, que prevê a aplicação da prescrição penal inclusive quanto à prescrição intercorrente nas hipóteses de existência de ação penal fundada nos mesmos fatos, adota-se, no presente exame, o entendimento de que o prazo da prescrição intercorrente permanece submetido ao lapso específico de três anos previsto no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, por se tratar de regra própria destinada a coibir a inércia processual injustificada na esfera administrativa.

25. Tal orientação encontra respaldo na decisão recente desta Corte, notadamente no Acórdão 5.829/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a prescrição intercorrente possui prazo próprio e autônomo, voltado à garantia da eficiência e da celeridade das apurações administrativas, não se confundindo nem com o prazo geral quinquenal nem com os prazos prescricionais previstos na legislação penal.

26. Portanto, ainda que existente ação penal relativa aos mesmos fatos da TCE, a paralisação do processo administrativo por período superior a três anos entre marcos interruptivos relevantes (após a primeira interrupção válida) poderia ensejar o reconhecimento da prescrição intercorrente.

27. Outra jurisprudência importante, decorrente do Acórdão 1.862/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, estabelece que os prazos prescricionais da Lei Penal não se aplicam à TCE, caso a denúncia, no âmbito da ação penal, tenha sido recebida posteriormente à ocorrência da prescrição administrativa da TCE.

28. Como se observa, no caso presente, o prazo prescricional deve ser regido pelo inc. II do art. 109 do Código Penal, que estabelece o prazo de dezesseis anos para prescrição a partir do marco inicial, ocorrido em 8/11/2017 o que irá ocorrer em 8/11/2033.

29. Portanto, do exposto, conclui-se também não ter ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU em caso de uso dos parâmetros da legislação penal.'

11. Foi relatado, ainda, que o responsável prosseguiu cometendo a mesma irregularidade tratada nos presentes autos em outros casos, conforme retratado na peça 9, p. 5:

'Importante lembrar, ainda, que em pesquisa realizada no Sistema E-Corregedoria verificamos que o ex-servidor respondeu, dentre outros e além deste, a dois processos disciplinares [nos quais foi aplicada a pena de] (...) demissão (Processos nºs 35011.000187/2013-20 e 35166.000144/2012-08-08, respectivamente, em 01/02/2017 e 31/05/2017), por fatos irregulares cometidos em benefícios da mesma natureza (amparo social ao idoso).'

12. No TC 006.612/2026-1, foi verificado que o cometimento da irregularidade se deu até 3/3/2017. Nessa linha, o anexo I da instrução precedente lista os demais processos do responsável nesta Corte de Contas.

13. Constatou-se na última análise (peça 47), que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 era de R$ 23.973,62, 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, 21[49]/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$ 26.707,05, atualizado, sem juros, em 23/4/2026), na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

15. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

16. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

17. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 53)

18. O Sr. Hugo Oliveira da Rocha foi chamado a responder nos presentes autos pela seguinte conduta (peça 47, p. 7): 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

19. Em resposta, encaminhou seus argumentos de defesa à peça 53 que serão objeto de escrutínio na presente instrução de mérito a seguir.

Da Ausência de Responsabilidade Pessoal

20. A defesa alega, inicialmente, que 'inexiste qualquer elemento concreto apto a demonstrar que o defendente tenha participado conscientemente de fraude, inserido informações falsas deliberadamente, recebido vantagem econômica, atuado em conluio com terceiros, enriquecido ilicitamente'.

21. Informa que sua responsabilização foi baseada, exclusivamente no fato de seu nome e matrícula funcional constarem como habilitador de benefícios posteriormente considerados irregulares.

22. Opõe-se a tal procedimento, asseverando que a jurisprudência do TCU e dos Tribunais Superiores veda a responsabilização objetiva do servidor público, exigindo a demonstração do elemento subjetivo da conduta.

Análise

23. Cumpre trazer inicialmente, alguns elementos relativos à jurisprudência do TCU relativamente à responsabilização objetiva.

24. Em linhas gerais, o entendimento do TCU é no sentido de que não se pode responsabilizar o servidor público de forma objetiva. Ou seja, não basta existir um dano, uma irregularidade ou o simples fato de ele ocupar determinado cargo para que seja punido ou condenado a ressarcir.

(...)

35. [Feita] essa breve introdução relacionada à vedação da responsabilização objetiva ao agente público, vejamos o que menciona o Relatório do Tomador de Constas sobre as ações atribuídas ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 35, p. 2):

‘6.1. O processo disciplinar trata de habilitação e concessão do benefício, 88/524.187.554-5, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal, que concluiu pelas evidências apresentadas, tratar-se de titular fictício. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Policia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui dados divergentes e/ou pertencente a outra pessoa; inexistência do processo concessório; sem agendamento eletrônico prévio; Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com um único NIT e única relação previdenciária (este BPC); não atendimento as notificações com bloqueios dos pagamentos; sem registro de óbito no sistema e ausência de solicitação de agendamento nos canais remotos, infere-se pelo concurso de mais uma fraude na concessão/obtenção de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS, forjada por esse modus operandi.

6.2. O Setor de Monitoramento de Benefícios analisou a concessão do benefício assistencial e identificou que não foram comprovados os requisitos indispensáveis ao benefício, quais sejam, a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**, estando, portanto, em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

6.3. A Comissão Disciplinar, após apreciação das peças defensivas pertinente ao ex-servidor indiciado, face as irregularidades apontadas, emitiu Relatório Final em 04/03/2024, peça 08, a qual concluiu pela autoria das referidas irregularidades recai sobre o ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha, matrícula SIAPE 0.896.922, por infringência aos incisos I, do art. 116, os incisos IX e XV, do art. 117, c/c o Inciso IV, do art. 132, todos da Lei nº 8.112/90, agindo da forma descrita na Ultimação de Instrução.’

36. Percebe-se que as ações atribuídas ao responsável no relatório **supra**, ainda que não se possa concluir terem sido voluntárias de forma a configurar dolo, são suficientes para configurar, ao menos, culpa grave ou erro grosseiro, cumprindo os atributos para sua responsabilização.

37. Como bem descrito no Relatório de Sindicância à peça 8, p. 2:

‘(...) o ex-servidor deixou de observar que a documentação apresentava erros que indicariam, ou deveriam alertá-lo para fazer uma pesquisa externa com a finalidade de confirmar a documentação apresentada.

(...) o ex-servidor atuou como habilitador e concessor, ele recebeu a documentação do requerente, analisou e concedeu Amparo Social, portanto, deveria ver as incoerências constantes das documentações apresentadas pelos requerentes.’

38. Ademais, sabe-se que o responsável atuou com os mesmos procedimentos de forma reiterada em diversos casos, reforçando a tese do não cometimento de um mero descuido pontual, mas sim de erro grosseiro, causador de dano ao erário, delineado na instrução de citação preliminar (peça 47, p. 7), transcrito a seguir por comodidade:

‘Conduta: concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais.

Nexo de causalidade: a concessão de Benefício de Prestação Continuada pelo responsável, sem os requisitos legais, resultou em danos ao Erário.

Culpabilidade: competia ao responsável a observação dos requisitos legais para a concessão dos benefícios em questão, sendo razoável que responda pelos danos provocados. Era esperado comportamento diverso, não permitindo a concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS sem a comprovação dos requisitos legais.’

39. Pelo exposto, rejeita-se a alegação quanto à ausência de responsabilização pessoal.

Da ausência de dolo ou culpa grave

40. O Defendente informa, inicialmente, que ele ‘exercia a função de atendimento e habilitação administrativa, realizando procedimentos padronizados de análise documental em ambiente de elevada demanda operacional’.

41. Nesse contexto, pontua aspectos relacionados ao seu serviço frente ao INSS que o

eximiriam de culpa:

- 80% de todos os processos havidos no INSS sob investigação não teriam sido concedidos por ele, e sim por pessoa que teve acesso a sua senha, conseguindo habilitar e conceder os benefícios junto aos processos acessados;

- com esse propósito, o falsário aproveitava de sua ausência na agência, uma vez que ele viajava muito a trabalho;

- quanto aos cerca de 20% dos processos restantes, o fez sem saber que eram instruídos com documentação falsa;

- os sistemas internos de conferência do INSS existentes à época: PLENUS; CNIS; PESCPF; PESNOM, permitiriam apenas verificação de vínculos, benefícios ativos e renda, inexistindo mecanismo apto a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por terceiros órgãos públicos.

42. Alega, então, que eventual utilização de documentação ideologicamente falsa por terceiros não pode ser automaticamente imputada ao servidor atendente sem demonstração concreta de participação dolosa.

Análise

43. Não há evidências nos autos do uso indevido de sua senha por um suposto falsário durante sua ausência na agência em que trabalhava. De imediato, causa estranheza o fato de uma pessoa alheia entrar em um local de trabalho para realizar uma fraude, além de tudo de forma reiterada.

44. De toda forma, sua responsabilização fundamenta-se, não propriamente na produção de fraudes, mas na não observância de elementos básicos necessários para concessão do benefício: 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais'.

45. Conforme anteriormente mencionado, não foram comprovados, e de forma reiterada, elementos básicos à concessão do benefício por parte do responsável, como a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda **per capta**.

46. Considera-se que as alegações quanto a ausência de dolo ou culpa grave já foram tratadas parcialmente no item anterior. Em especial, destaca-se o contexto da inexistência do processo concessório, da ausência de agendamento eletrônico prévio e do não atendimento às notificações com bloqueios dos pagamentos, facilmente perceptíveis a um gestor mediano.

47. Acrescenta-se que a justificativa de inexistir mecanismos nos sistemas internos do INSS aptos a detectar falsificações sofisticadas em documentos emitidos por outros órgãos públicos, não afasta sua responsabilização. Ainda que tais sistemas não pudessem, de fato, detectar falsificações sofisticadas, ficou demonstrado que a mera inspeção dos documentos por parte do ex-servidor responsável, poderia ter evitado o dano cometido.

48. Propõe-se rejeitar, portanto, as alegações trazidas, especialmente quanto à ausência de dolo ou culpa grave.

Da ausência de comprovação do dano imputável ao defendente

49. O Defendente alega, essencialmente, não haver individualização objetiva do dano a ele atribuível, vez que a TCE aponta prejuízo global de R$ 4.020.336,67.

50. Acrescenta que a 'quantificação apresentada limita-se à soma global de benefícios posteriormente considerados irregulares, sem demonstração de efetiva participação do defendente em cada caso'.

51. Além disso, afirma não haver prova de que tenha realizado pagamentos, recebidos valores ou participado da manutenção dos benefícios.

52. Opõe-se ao que considera de 'imputação genérica de débito coletivo' o que violaria os princípios da individualização da responsabilidade e da pessoalidade da sanção.

Análise

53. As alegações não procedem.

54. A individualização da conduta e o levantamento do dano estão devidamente descritos na

instrução preliminar de citação à peça 47.

55. Além disso, a presente TCE aponta débito no valor histórico de R$ 10.955,00 (peça 47, p. 1, item 5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

56. A apuração do débito foi realizada conforme descrito no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 4, item VIII):

'VIII - QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

a) Apuração do Valor do Débito - NB 88/535.914.988-0 - Maria Soares de Moura

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/535.914.988-0, titular Maria Soares de Moura, no valor original de R$ 10.955,00 (Dez mil, novecentos e cinquenta e cinco reais), que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 30.607,23 (Trinta mil, seiscentos e sete reais e vinte e três centavos), conforme registrado na linha 47, do Discriminativo de Valores Apurados, constante na peça 18.'

57. Ademais, a conduta aqui discutida foi a 'concessão de Benefício de Prestação Continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais', o que independe da realização de pagamentos, recebimento de valores ou participação da manutenção dos benefícios.

58. Propõe-se rejeitar, portanto, a alegação quanto a ausência de comprovação do dano imputável ao defendente.

Da necessidade de observância do devido processo legal

59. O Defendente alega que não cabe a ele 'produzir prova negativa impossível' de forma a demonstrar que não participou de fraudes praticadas por terceiros.

60. Afirma, então, que a ausência de prova robusta impediria condenação baseada em presunção.

Análise

61. A alegação não procede.

62. Não se cogitou nos autos, em nenhum momento, que ele produzisse provas de forma a demonstrar não ter participado de fraudes, mas, tão somente, que demonstrasse ter observado os requisitos necessários para concessão dos benefícios ou justificasse a razão pela qual não observou os requisitos necessários para concessão dos benefícios, situações que não restaram atendidas.

Dos Pedidos

63. Com base em seus argumentos, a defesa requer, essencialmente, a improcedência da presente TCE em relação ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha.

64. Não sendo esse o entendimento, requer a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente: prova documental complementar; prova testemunhal; prova pericial grafotécnica; perícia técnica em sistemas; oitiva pessoal do defendente; e de todos os meios probantes em direito admitidos, ainda que não especificados na Lei 8.112/90 e Lei nº 9.784/99, mas desde que moralmente legítimos e obtidos de forma lícita, especialmente seu depoimento pessoal.

Análise

65. Com base no exposto, rejeita-se a requisição de improcedência da presente TCE, mantendo-se a íntegra dos apontamentos descritos na instrução preliminar de citação à peça 47.

66. Com relação ao pedido de produção de provas, o entendimento do TCU é de que o responsável tem ônus relevante de comprovar a regular aplicação dos recursos não cabendo ao TCU substituí-lo na produção da prova que ele próprio tinha o dever de manter (Acórdão 3300/2026 – Segunda Câmara, Min. Relator Jorge Oliveira; Acórdão 3.231/2026 – Primeira Câmara, Min. Relator Augusto Sherman).

67. No caso concreto, verifica-se que o defendente teve tempo hábil para produzir provas e apresentar justificativas, exercendo seu direito à ampla defesa e contraditório.

68. Por fim, observa-se que, nos termos dos incisos I, II e III do art. 88 da Resolução TCU 259/2014, é facultado ao responsável requerer vista ou cópia de peças processuais, a juntada de documentos e a realização de sustentação oral, mediante solicitação dirigida ao Relator, nos termos dos

arts. 65 e 90 da mesma resolução.

CONCLUSÃO

69. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha, em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, com vistas ao ressarcimento ao erário.

70. A instauração da TCE fundamentou-se, inicialmente, na concessão de benefício de prestação continuada - LOAS, sem a comprovação dos requisitos legais, sendo o responsável comunicado e, diante da ausência de justificativas e da não devolução dos recursos, formalizado o processo. Auditoria da CGU e pareceres internos concluíram pela irregularidade das contas.

71. No curso dos presentes autos, constatou-se evidências de fraude na concessão de benefício assistencial ao idoso BPC/LOAS e que o responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha, deixou de observar requisitos indispensáveis à concessão do benefício, quais sejam: a identificação/existência do suposto requerente titular/beneficiário, e, consequentemente, a idade mínima de 65 anos para a espécie pleiteada, além da condição de renda per capta. Dessa forma, o ato praticado esteve em desacordo com o art. 20 e seus parágrafos da Lei nº 8.742/1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 e legislação posterior, vigentes à época da concessão, peça 12.

72. Os argumentos trazidos não conseguiram lograr êxito em descaracterizar a irregularidade ou afastar a conduta e nexo atribuídos. Observa-se que a defesa se agarrou essencialmente na inexistência de prova de dolo, impossibilidade de responsabilização objetiva, inexistência de ferramentas para identificação dos ilícitos e necessidade de produção de prova impossível. Esses argumentos foram rechaçados, dentre outros, tendo em vista que o dolo não é necessário para condenação em débito, mas apenas a culpa grave, a responsabilização foi feita de forma subjetiva (sendo os erros recorrentes) e as fraudes eram facilmente identificáveis.

73. Sugere-se, portanto, que as alegações de defesa não sejam acolhidas, razão pela qual será proposta a manutenção integral do débito proposta na instrução preliminar à peça 47, acrescida da sanção prevista no Art. 57 da LOTCU."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 56, pp. 8/10; 57 e 58):

"a) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha;

b) 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$)
06/07/2009	0,50
06/07/2009	418,50
12/08/2009	465,00
03/09/2009	465,00
05/10/2009	465,00
06/11/2009	465,00
04/12/2009	465,00
04/12/2009	0,50
06/01/2010	465,00
03/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00

06/04/2010	510,00
05/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
08/07/2010	510,00
09/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
06/10/2010	510,00
08/11/2010	510,00
14/12/2010	0,50
14/12/2010	510,00
10/01/2011	510,00
03/02/2011	540,00
10/03/2011	540,00
05/04/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/4/2026: R$ 26.707,05

c) 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;

d) 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;

e) 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;

f) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) 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;

h) 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.

i) 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:

i.1) ao responsável, para conhecimento; e

i.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes;

j) 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;
k) 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, anuiu a este encaminhamento (peça 59).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no processo 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 da suposta beneficiária.

3. O Tomador de Contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 10.955,00 e o imputou ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos. Naquele relatório, foi evidenciada a criação, neste e em outros autos, de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, com o uso de documentação pessoal falsa. Nos presentes autos, tratou-se do Benefício Assistencial NB 88/535.914.988-0, referente à beneficiária Maria Soares de Moura.

4. No âmbito deste Tribunal, a AudTCE instruiu os autos e apontou, em preliminar, a não ocorrência das prescrições principal e intercorrente e efetuou, por delegação de competência deste Relator, a citação do responsável pelo débito apurado.

5. As alegações de defesa apresentadas foram analisadas na instrução inserta na peça 56, da qual a unidade especializada, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, em síntese, 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. É o relato do essencial. Passo a decidir.

II

7. 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.

8. 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

9. 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 pelo 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.

10. Sobre o ponto "i", ficou assente, como visto acima, a não ocorrência da prescrição ao caso em foco, seja a principal ou a intercorrente.

11. 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 de Prestação Continuada, 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, 88/535.914.988-0, 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 fictícia. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Polícia 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; 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 da suposta requerente titular/beneficiária, 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."

12. 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."

13. 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.

14. Prosseguindo, há 62 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios previdenciários ou assistenciais.

15. 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 confundido com a mera divergência interpretativa razoável.

16. 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."

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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).

21. 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.

22. 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)

23. 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.

24. 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.

25. Relativamente aos itens "iv", "v", e "vi" do item 9 **supra**, tenho que foram detidamente analisados pela AudTCE na instrução transcrita no Relatório precedente, exame que indica a completa improcedência de tais alegações.

26. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

27. Este o quadro, cabe rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

42. 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.

43. Além da multa, em consonância com os pareceres da AudTCE e do MP/TCU, 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 benefícios assistenciais 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.

44. 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2385/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.603/2026-2.
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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
06/07/2009	0,50
06/07/2009	418,50
12/08/2009	465,00
03/09/2009	465,00
05/10/2009	465,00
06/11/2009	465,00
04/12/2009	465,00
04/12/2009	0,50
06/01/2010	465,00
03/02/2010	510,00
04/03/2010	510,00
06/04/2010	510,00
05/05/2010	510,00
07/06/2010	510,00
08/07/2010	510,00
09/08/2010	510,00
06/09/2010	510,00
06/10/2010	510,00
08/11/2010	510,00
14/12/2010	0,50
14/12/2010	510,00
10/01/2011	510,00
03/02/2011	540,00
10/03/2011	540,00
05/04/2011	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$ 5.000,00 (cinco 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2385-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-006.605/2026-5
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 BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA. REJEIÇÃO. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no processo disciplinar 35014.393041/2022-88. Nestes autos, cuida-se do benefício assistencial NB 88/530.237.187-88, referente ao beneficiário Nairo Souza Melo.

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 56):

"**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 seguinte irregularidade:

'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$ 17.577,01, 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: 88/530.237.187-8, referente ao beneficiário **Nairo Souza Melo**).

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 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. Em tempo, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel Min. Benjamin Zymler) firmou entendimento de que o marco inicial da fruição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.
16. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).
17. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 8/11/2017 (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14) data da ciência formal da irregularidade pelo INSS:
‘Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo), pois, para atos não sujeitos à prestação de contas, o prazo deve fluir a partir da data de expedição do documento que formaliza o conhecimento dos fatos. (Acórdão 796/2026 Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)’
18. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	8/11/2017	Data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (peça 9, p. 5, item 18 e peça 10, p. 3, item 14)	Art. 4º, inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional (prescrição comum)
2	8/10/2021	Relatório de fiscalização/auditoria (peça 12)	Art. 5º, inc. II	Sobre a prescrição comum e início da intercorrente
3	5/12/2022	Notificação prévia ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (peça 4)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente

4	1/12/2023	Mandado de Citação. Cita o Sr. Hugo Oliveira da Rocha a apresentar defesa (peça 7)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente
5	25/8/2025	Ofício SEI Nº 85/2025/CTTCE - SRNCO/SRNCO-INSS – informa sobre a instauração de TCE em desfavor de Hugo Oliveira da Rocha (peça 19)	Art. 5° inc. I	Sobre a prescrição comum e intercorrente

19. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, **conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de produzir a prescrição ordinária (quinquenal)**, tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de gerar a prescrição intercorrente.
20. Em todo caso, consta nos autos a informação de que há ações penais relativa aos mesmos fatos desta TCE, conforme se observa da transcrição do trecho a seguir do Parecer Jurídico à peça 10:

(...)

'20. Entretanto, **diante da notícia de várias ações penais contra o indiciado Hugo Oliveira da Rocha (SEI 8945060, p. 5 e 27; SEI 8945107, p. 17)**, conforme artigo 142, §2°, da Lei 8.112, de 1990, nas hipóteses em que as infrações disciplinares sejam também capituladas como crime, o prazo prescricional se balizará pelo artigo 109 do Código Penal.'
21. Além disso, nos termos do artigo 110 do Código Penal, depois de transitar em julgado a sentença condenatória, a prescrição regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.
22. Assim, quando determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também for considerada crime, os prazos prescricionais deverão observar as previsões dos artigos 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.
23. Essa regra incide independentemente da modalidade de sanção aplicável (demissão, suspensão ou advertência), que também prevalecerá ainda que, a depender do fato e respectiva sanção penal, acarrete redução do interregno prescricional.
24. Destarte, o Parecer Vinculante JL-06, publicado no DOU DE 13/11/2020, com fundamento no princípio da independência entre as instâncias, orienta que a aplicação do artigo 142, §2°, da Lei n. 8.112, de 1990, prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.
25. Assim, a título de amostragem, tem-se **a Ação Penal nº 0041773-45.2014.4.01.3500** referente a um dos inquéritos policiais (**IPL 148/2008 - Operação Flagelo II**) onde 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 que ambos resultou [sic] em 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$ 39.176,05, 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$ 43.642,83, atualizado, sem juros, em 23/4/2026), na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, promovendo-se a sua citação.

EXAME TÉCNICO

Aspectos preliminares relativos às análises das alegações de defesa

15. Em decorrência do princípio do formalismo moderado esposado por esta Corte de Contas, serão acatados sem discussão os argumentos relacionados a tempestividade das respostas, ainda que essas sejam extemporâneas ao prazo concedido nos ofícios de citação.

16. De igual modo, por questões de economia processual, não serão discutidas a contextualização e histórico dos fatos resumidos pelos defendentes, uma vez que não trazem informações adicionais para deslinde do processo.

17. Uma vez que as preliminares de prescrição e prejuízo à defesa já foram superadas na instrução precedente, por questão relacionada à economia processual, os argumentos eventualmente trazidos relativos aos temas poderão ser listados sucintamente, mas não rediscutidos.

Da defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha (peça 54)

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 54 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.

25. O STF, ao fixar a tese do Tema 940 da Repercussão Geral (RE 1.027.633/SP), estabeleceu que a responsabilidade do agente público é subjetiva, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa para fins de direito de regresso. Consectário lógico desse entendimento é que, no processo de controle externo, a imputação de débito ou a aplicação de sanção devem ser pautadas pela estrita observância da subjetividade, sendo vedado ao Tribunal proceder por mera presunção ou por lógica de "responsabilidade automática" decorrente do resultado danoso.

26. Contudo, a vedação da responsabilidade objetiva não significa impunidade, ou impedimento à responsabilização do servidor.

27. O Tribunal, de forma reiterada, trabalha com a ideia de que a responsabilização pessoal do agente público é subjetiva (Acórdão 1.628/2018 – PL, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 2.391/2018-PL, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 1.925/2019 – PL, Min. Relator, Weder de Oliveira). Em termos simples, isso quer dizer que, para responsabilizar o servidor, normalmente é preciso demonstrar:

a) qual foi a conduta dele;
b) qual era sua atribuição ou dever funcional;
c) se houve nexo causal entre essa conduta e o dano/irregularidade;
d) se houve dolo ou culpa — e, mais recentemente, especialmente após a LINDB, fala-se em dolo ou erro grosseiro.

28. Em resumo, o servidor só pode ser pessoalmente responsabilizado se ficar provado que ele agiu com reprovabilidade suficiente.

29. Pode-se afirmar, na prática, que não existe responsabilidade automática do gestor ou do servidor.

30. Além disso, o TCU exige a individualização da conduta (Acórdão 1.628/2018 – Plenário, Min. Relator Benjamin Zymler; Acórdão 1.925/2019 - Plenário, Min. Relator Weder de Oliveira; Acórdão 2.699/2019 – Plenário, Min. Relator Augusto Nardes). Ou seja, será necessário saber:

- O que exatamente esse servidor fez ou deixou de fazer;
- A sua competência legal ou dever funcional para agir;
- Se a sua omissão ou ação dele contribuiu efetivamente para o resultado;
- Se houve negligência, imprudência, imperícia, dolo ou erro grosseiro;
- Existiam elementos concretos que permitiam ao agente perceber a irregularidade;

31. Tais atributos relativos à responsabilização do servidor público derivam da Constituição Federal, art. 37, § 6º, que prevê a responsabilização do agente público exige elemento subjetivo.

32. Já o art. 28 da LINDB dispõe, em essência, que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

33. Cabe, então, definir o que seria erro grosseiro por envolver certo grau de subjetividade.

34. O erro grosseiro, no entendimento do TCU é um erro grave, evidente, inescusável, que foge do padrão mínimo esperado de atuação, não se confundindo com mera divergência interpretativa razoável; equívoco escusável em contexto complexo; erro cometido em ambiente de incerteza relevante, sem má-fé e sem descuido grave (Acórdão 1.757/2026 – PL, Min. Relator Bruno Dantas; Acórdão 1.751/2026 - PL, Min. Relator Augusto Nardes; Acórdão 1.749/2026 – PL, Min. Relator Augusto Nardes).

35. Feito 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, 88/530.237.187-

8, 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$ 18.361,34 (peça 47, p. 1, item

5), relativamente aos pagamentos informados à peça 17.

56. A apuração do débito foi realizada conforme descrito no Relatório do Tomador de Contas (peça 35, p. 4, item VIII):

'VIII - QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

a) Apuração do Valor do Débito - NB 88/530.237.187-8 - Nairo Souza Melo

20. Preliminarmente, registra-se que ex-servidor Hugo Oliveira da Rocha foi identificado como responsável pelo débito relacionado ao benefício nº 88/530.237.187-8, titular Nairo Souza Melo, no valor original de R$ 17.577,01 (Dezessete mil, quinhentos e setenta e sete reais e um centavo) que, atualizado pelo Sistema Débito até 25/08/2025, atingiu o montante de R$ 52.169,88 (Cinquenta e dois mil, cento e sessenta e nove reais e oitenta e oito centavos), conforme registrado na linha 56, 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."

3. Feitas tais considerações, a proposta de mérito da AudTCE, uníssona, foi redigida nos seguintes termos (peças 56, pp. 8/10; 57 e 58):

"a) rejeitar as alegações de defesa do responsável, Sr. Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30);

b) 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 (CPF 044.200.802-30), 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 do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
16/06/2008	0,67
16/06/2008	304,33
14/08/2008	415,00
02/10/2008	415,00
04/11/2008	415,00
02/12/2008	0,67
02/12/2008	415,00
04/02/2009	415,00
05/05/2009	465,00
03/06/2009	465,00
02/07/2009	465,00
14/10/2009	465,00
04/11/2009	465,00
02/03/2010	510,00
04/06/2010	510,00
05/07/2010	510,00
04/08/2010	510,00
02/09/2010	510,00
16/11/2010	510,00
06/12/2010	510,00
04/01/2011	510,00
07/02/2011	540,00
02/03/2011	540,00
03/05/2011	545,00
02/06/2011	545,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/4/2026: R$ 43.642,83

c) aplicar ao responsável, Hugo Oliveira da Rocha (CPF 044.200.802-30), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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 (CPF 044.200.802-30), 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;

e) 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;
f) considerar grave a infração cometida por Hugo Oliveira da Rocha, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;
g) 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, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;
h) 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;
i) enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis:
i.1) ao responsável, para conhecimento; e
i.2) ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Procuradoria da República no Estado do Pará, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.
j) informar ao responsável, à unidade instauradora e às unidades jurisdicionadas do processo que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.
k) 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 Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, concordou com o encaminhamento da AudTCE (peça 59).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, em decorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, conforme apurado no processo 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$ 17.577,01 e o imputou ao Sr. Hugo Oliveira da Rocha, na condição de gestor dos recursos. Naquele relatório, foi evidenciada a criação neste, e em outros autos, de pessoa fictícia, ou seja, titular inexistente, com o uso de documentação pessoal falsa. Nestes autos, tratou-se do benefício assistencial NB 88/530.237.187-8, referente ao beneficiário Nairo Souza Melo.

4. No âmbito deste Tribunal, a AudTCE instruiu os autos e apontou, em preliminar, a não ocorrência das prescrições principal e intercorrente e efetuou, por delegação de competência deste Relator, a citação do responsável pelo débito apurado.

5. As alegações de defesa apresentadas foram analisadas na instrução inserta na peça 56, e 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 Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, 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, 88/530.237.187-8, no âmbito da Agência da Previdência Social de Belém - Marco, foi objeto nas apurações da Operação Flagelo II, desencadeada pela Polícia Federal. Conforme exposto no Relatório MOB, peça 12, face as investigações preliminares da Polícia Federal e pelas evidências em conjunto no presente caso identificou-se que a identidade RG utilizada no benefício possui numeração superior/inexistente no órgão emissor a época; 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 (peça 35, p. 4, item 21).

15. Prosseguindo, há 62 Tomadas de Contas Especiais instauradas em desfavor do responsável, todas elas versando sobre a concessão irregular de benefícios assistenciais e previdenciários.

16. Os fatos acima evidenciam que a conduta do ex-gestor não pode ser considerada como descuido pontual, devendo ser classificada, no mínimo, como erro grosseiro, assim definido como o erro grave, evidente, inescusável, e que foge do padrão mínimo esperado de atuação, e não pode ser confundindo com a mera divergência interpretativa razoável.

17. Traz-se à lume alguns Enunciados relativos ao erro grosseiro, colhidos da ferramenta Jurisprudência Selecionada:

(Acórdão 755/2025 – Plenário, Relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente."

(Acórdão 591/2025 – Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

"Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado."

(Acórdão 11.674/2023 – Primeira Câmara (Relator Ministro Jonathan de Jesus)

"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado."

18. Noutro giro, de forma diversa ao que asseverado pela defesa do Sr. Hugo Oliveira da Rocha, as provas carreadas aos autos dando conta de sua conduta irregular são robustas e suficientes para caracterizar o débito que ora se discute.

19. No termo de indiciamento constante da peça 6, há a descrição de farto conjunto probatório acerca dos atos praticados pelo Sr. Hugo Oliveira da Rocha que culminaram com o prejuízo ao erário em foco.

20. Não se pode olvidar, ainda, do fato de que, no âmbito da Operação Flagelo II, a Polícia Federal apreendeu material probatório em que apontava o responsável como partícipe de um esquema de fraudes no INSS.

21. Cabe deixar bem assente o grau de reprovabilidade da conduta do responsável, que demanda, além da recomposição do prejuízo ocasionado, severa reprimenda sancionatória, conforme anotado adiante.

22. 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.

23. Nesse sentido, incorporo a conclusão e os argumentos produzidos pela AudTCE às minhas razões de decidir.

IV

24. Este o quadro, cabe rejeitar as alegações de defesa do responsável e julgar irregulares suas contas, imputando-se-lhe o débito apurado.

25. 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.

26. Além da multa, em consonância com os pareceres precedentes, bem como com a jurisprudência desta Corte sobre processos em que verificada a concessão ilegal de benefícios previdenciários e assistenciais (**v.g**. os Acórdãos Plenários, todos de 2026, 1.607 e 1.608, ambos de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508, de Relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385, de Relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de Relatoria do Ministro Bruno Dantas), 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.

27. 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2386/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.605/2026-5.
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: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
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 de ocorrência	Valor histórico (R$)
16/06/2008	0,67
16/06/2008	304,33
14/08/2008	415,00
02/10/2008	415,00
04/11/2008	415,00
02/12/2008	0,67
02/12/2008	415,00
04/02/2009	415,00
05/05/2009	465,00
03/06/2009	465,00
02/07/2009	465,00
14/10/2009	465,00
04/11/2009	465,00
02/03/2010	510,00
04/06/2010	510,00
05/07/2010	510,00
04/08/2010	510,00
02/09/2010	510,00
16/11/2010	510,00
06/12/2010	510,00
04/01/2011	510,00
07/02/2011	540,00
02/03/2011	540,00
03/05/2011	545,00
02/06/2011	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$ 5.000,00 (cinco 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2386-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC-016.673/2025-5
Natureza: Embargos de Declaração (Representação).
Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Roraima (Sebrae/RR).
Representante: Arcneti Máquinas e Equipamentos Ltda. (08.044.934/0001-37).
Embargante: Luminar Eventos e Comunicação Ltda. (11.200.051/0001-83).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR TERCEIROS, EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NA DECISÃO EMBARGADA. PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS COMO INTERESSADO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE RAZÃO LEGÍTIMA PARA INTERVIR NOS AUTOS. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos pela empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda. contra o Acórdão 1.096/2026 – Plenário, de minha relatoria (peças 173-177).

2. Aquele **decisum**, no que tange ao deslinde deste feito, teve o seguinte teor (peça 169):

"9.1. com fundamento no art. 289 do Regimento Interno/TCU, conhecer e dar provimento ao agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Roraima (Sebrae/RR), para tornar insubsistente o Acórdão 245/2026-TCU-Plenário, revogando a medida cautelar anteriormente deferida;

9.2. com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.3. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, dar ciência ao Sebrae/RR sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 26/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. não realização de diligência a fim de verificar a autenticidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela Fecomércio/RR e Casa Civil do Governo do Estado de Roraima, em desacordo com o item 4.6 do Edital do Pregão Eletrônico 26/2025 e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3418/2014-TCU-Plenário (de minha relatoria), 2239/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes) e 1217/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler); e

9.3.2. não divulgação da correlação entre os atestados apresentados e os itens exigidos para a qualificação técnica, em afronta ao princípio da transparência insculpido no art. 2º, inc. I, da Resolução CDN 439/2023."

3. Irresignada com a deliberação, a recorrente, por meio de representante legal, sustenta haver omissão no acórdão vergastado, motivo pelo qual requer, **verbis** (peça 173, p. 8-9):

"a) o deferimento do ingresso da Luminar Eventos e Comunicação Ltda. nestes autos, na qualidade de terceira interessada, com fundamento no art. 282 c/c o art. 146, § 1º, do RITCU, conforme demonstrado na preliminar (item I);

b) o conhecimento e o provimento dos presentes Embargos de Declaração, com fundamento no art. 287 do RITCU, para que seja sanada a omissão apontada — relativa à existência e à execução, à data do julgamento, do contrato administrativo celebrado entre o Sebrae/RR e a Embargante em 02/04/2026 —, com a consequente atribuição de efeitos infringentes ao julgado, nos termos do art. 287, § 7º, do RITCU, para que, suprida a omissão, sejam reanalisados os pressupostos da medida cautelar, em especial o periculum in mora reverso, à luz do quadro fático completo, do qual integra, como dado essencial, a existência da cobertura contratual ora demonstrada;

c) subsidiariamente, caso este Egrégio Tribunal entenda não ser o caso de conferir efeitos infringentes, que ao menos seja sanada a omissão para que conste expressamente do julgado o reconhecimento da existência e da regularidade do contrato administrativo entre o Sebrae/RR e a Embargante, vigente à data do julgamento, registrando-se que sobre tal contrato não recai qualquer determinação ou efeito decorrente do v. Acórdão 1096/2026, preservando-se, em qualquer hipótese, sua validade, vigência e regular execução;

d) que todas as intimações e comunicações relativas à Embargante neste processo sejam dirigidas ao advogado infra-assinado, no endereço profissional indicado ao final."

4. Por meio do Despacho da peça 181, determinei o envio dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) para que se pronunciasse sobre o presente recurso, tarefa que foi levada a efeito mediante a instrução da peça 187, da qual transcrevo o seguinte excerto:

"14. O Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa encaminhou (peça 181) os autos a esta unidade técnica para exame de admissibilidade e instrução dos Embargos de Declaração interpostos pelo Luminar Eventos e Comunicação Ltda. (peça 173) em face do Acórdão 1096/2026-TCU-Plenário.

15. No tocante à admissibilidade dos Embargos de Declaração, verifica-se que o recurso foi interposto pela sociedade empresária Luminar Eventos e Comunicação Ltda., a qual não é parte interessada no processo, em desacordo com o art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU – RI/TCU.

16. Além disso, a sociedade empresária Luminar Eventos e Comunicação Ltda. não obteve êxito em demonstrar sua razão legítima para intervir no processo, nos termos do art. 144, § 2º, do

Regimento Interno do TCU, visto ser titular do Contrato 023.2026 firmado com o Sebrae/RR (peça 174), instrumento contratual não originado do Pregão Eletrônico - PE 26/2025, objeto de análise deste processo.

17. No mérito, a embargante alega haver omissão relevante na referida deliberação, por 'não ter considerado a existência de contrato administrativo regularmente celebrado pelo Sebrae/RR com a ora Embargante' (peça 173. p. 3 – sublinhados originais retirados), consistente no Contrato 23.2026, assinado em 2/4/2026 (peça 174), por, conforme informa, adesão a ata de registro de preços do Sebrae/TO, acrescentando que, à data da interposição desses embargos, esse contrato encontrava-se em plena execução, com ordens de serviço já emitidas e 'com o primeiro evento integralmente executado em 13/04/2026, antes mesmo do julgamento ora embargado' (peça 173, p. 3 – grifos originais retirados).

18. Acrescenta que o relator em seu voto, em sua conclusão acerca da presença do perigo da demora reverso, [fundamentou-se] na ausência de contrato vigente para prestação desses serviços (peça 170, p. 3):

'24. Desta forma, o Sebrae/RR encontra-se, atualmente, sem qualquer cobertura contratual válida e suficiente para a organização dos eventos institucionais que integram sua programação anual, conforme evidenciado pela 'Programação de Eventos - Sebrae Roraima 2026' (peça 145).

(...)

26. Assim, entendo que a paralisação da execução do Contrato 76/2025, neste novo cenário fático, impõe ao Sebrae/RR um perigo da demora reverso concreto, iminente e de difícil ou impossível reparação, com risco de descontinuidade sistêmica de suas atividades finalísticas, em face da possibilidade de cancelamento de eventos constantes de calendário previamente divulgado, bem como da possibilidade de dano financeiro em virtude de outras contratações acessórias necessárias aos eventos previstos, como, por exemplo, custos com contratação de palestrantes, espaços, entre outros.

(...)

28. A ausência de cobertura contratual impõe, portanto, risco sistêmico à operação da entidade, gerando não apenas prejuízo financeiro, mas também comprometimento de sua capacidade de cumprir sua missão institucional, com reflexos diretos e imediatos sobre o desenvolvimento socioeconômico do Estado de Roraima.'

19. De fato, à época da aludida deliberação deste Tribunal, não se sabia da existência desse outro contrato, celebrado com a ora embargante. Todavia, tal fato não tem o condão de mudar a análise já realizada. Na análise de mérito do feito, o relator, fez consignar em seu voto (peça 170, p. 3 – grifos apostos na transcrição):

'29. Nesse contexto, **a manutenção da medida cautelar implicaria sacrificar o interesse público primário** – a consecução da missão institucional do Sebrae/RR e o atendimento às micro e pequenas empresas do Estado de Roraima – **em função de irregularidades formais que, embora mereçam registro, não comprometeram a regularidade substancial do certame**.

30. Por fim, diante do quadro exposto e por economia processual, entendo que **o conjunto de evidências nos autos é suficiente para a análise de mérito, já nesta etapa, uma vez que a manutenção da execução contratual evita risco de danos ao erário, pois a habilitação da contratada foi adequadamente comprovada, o certame transcorreu com observância dos princípios da competitividade e economicidade, e não há evidências de irregularidades graves que possam comprometer a lisura da seleção da proposta mais vantajosa**.

31. Desta forma, cabe apenas dar ciência ao Sebrae/RR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 26/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (...).'

20. Assim, a existência desse contrato assinado com a embargante, embora pudesse afetar a análise do perigo da demora reverso, no sentido de afastá-lo e reforçar a decisão quanto à concessão de cautelar, não teria o condão de mudar o entendimento quanto ao mérito desta representação, visto que

as alegações de irregularidades apuradas não tinham gravidade suficiente a comprometer a regularidade do certame em voga.

21. Dessa forma, a continuidade ou o distrato do Contrato 023.2026 foge ao escopo do presente processo e não interfere nas conclusões expressas na deliberação embargada.

22. Diante do exposto, propõe-se o **não conhecimento** dos embargos de declaração opostos pela Luminar Eventos e Comunicação Ltda., nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RI/TCU.

23. Impende ainda ressaltar que a empresa representante interpôs pedido de reexame do acórdão ora em comento (peça 185), ainda pendente de apreciação, o qual deve ser analisado previamente pela Unidade Técnica competente para tal, no caso a AudRecursos, motivo pelo qual será proposto, após a análise dos embargos, o envio destes autos àquela Unidade Técnica Especializada."

5. Com tais considerações, a AudContratações propôs o seguinte encaminhamento para estes autos (peça 187, p. 7-8):

"a) **não conhecer** dos embargos de declaração, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RI/TCU, visto que interposto por pessoa jurídica não considerada parte no processo, além de não ter obtido êxito em demonstrar sua razão legítima para intervir no processo;

b) dar **ciência** da deliberação que vier a ser adotada à sociedade empresária Luminar Eventos e Comunicação Ltda., ao representante e à unidade jurisdicionada;

c) **informar** à sociedade empresária Luminar Eventos e Comunicação Ltda. e aos demais interessados acerca do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentarem, poderão ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) **encaminhar,** após a análise dos embargos de declaração, os autos à AudRecursos para que aprecie o pedido de reexame do acórdão ora em comento."

É o Relatório.

VOTO

Em exame os Embargos de Declaração opostos pela empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda. ao Acórdão 1.096/2026 – Plenário, de minha Relatoria (peças 173-177).

2. Aquele **decisum**, no que tange ao deslinde deste feito, teve o seguinte teor (peça 169):

"9.1. com fundamento no art. 289 do Regimento Interno/TCU, conhecer e dar provimento ao agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Roraima (Sebrae/RR), para tornar insubsistente o Acórdão 245/2026-TCU-Plenário, revogando a medida cautelar anteriormente deferida;

9.2. com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.3. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, dar ciência ao Sebrae/RR sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 26/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. não realização de diligência a fim de verificar a autenticidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela Fecomércio/RR e Casa Civil do Governo do Estado de Roraima, em desacordo com o item 4.6 do Edital do Pregão Eletrônico 26/2025 e com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3418/2014-TCU-Plenário (de minha relatoria), 2239/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes) e 1217/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler); e

9.3.2. não divulgação da correlação entre os atestados apresentados e os itens exigidos para a qualificação técnica, em afronta ao princípio da transparência insculpido no art. 2º, inc. I, da Resolução CDN 439/2023."

3. Irresignada com a deliberação, a recorrente, por meio de representante legal, sustenta haver omissão no acórdão vergastado, motivo pelo qual requer, **verbis** (peça 173, p. 8-9):

"a) o deferimento do ingresso da Luminar Eventos e Comunicação Ltda. nestes autos, na qualidade de terceira interessada, com fundamento no art. 282 c/c o art. 146, § 1º, do RITCU, conforme demonstrado na preliminar (item I);

b) o conhecimento e o provimento dos presentes Embargos de Declaração, com fundamento no art. 287 do RITCU, para que seja sanada a omissão apontada — relativa à existência e à execução, à data do julgamento, do contrato administrativo celebrado entre o Sebrae/RR e a Embargante em 02/04/2026 —, com a consequente atribuição de efeitos infringentes ao julgado, nos termos do art. 287, § 7º, do RITCU, para que, suprida a omissão, sejam reanalisados os pressupostos da medida cautelar, em especial o **periculum in mora** reverso, à luz do quadro fático completo, do qual integra, como dado essencial, a existência da cobertura contratual ora demonstrada;

c) subsidiariamente, caso este Egrégio Tribunal entenda não ser o caso de conferir efeitos infringentes, que ao menos seja sanada a omissão para que conste expressamente do julgado o reconhecimento da existência e da regularidade do contrato administrativo entre o Sebrae/RR e a Embargante, vigente à data do julgamento, registrando-se que sobre tal contrato não recai qualquer determinação ou efeito decorrente do v. Acórdão 1096/2026, preservando-se, em qualquer hipótese, sua validade, vigência e regular execução;

d) que todas as intimações e comunicações relativas à Embargante neste processo sejam dirigidas ao advogado infra-assinado, no endereço profissional indicado ao final."

4. Por meio do Despacho da peça 181, determinei o envio dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) para que se pronunciasse sobre o presente recurso. Após o referido exame, transcrito no Relatório precedente, a unidade especializada apresentou proposta que contempla, em síntese, não conhecer dos presentes Embargos de Declaração e encaminhar os autos à AudRecursos, para apreciação do Pedido de Reexame do Acórdão ora vergastado interposto pela Representante, Arcneti Máquinas e Equipamentos Ltda. (peça 187, p. 7-8).

5. É a síntese do essencial. Decido.

II

6. Rememoro que este processo cuidou da Representação formulada pela firma Arcneti Máquinas e Equipamentos Ltda., com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 26/2025, sob a responsabilidade do Sebrae/RR.

7. Mencionado certame, com valor estimado de R$ 17.760.000,00, teve como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços, sob demanda, de organização de eventos, contemplando os serviços de assessoria, planejamento, produção, coordenação e acompanhamento antes, durante e após a realização de eventos institucionais e corporativos do Sebrae/RR, realizados em todos os municípios do Estado de Roraima (peça 4, p. 2).

8. Sagrou-se vencedora a sociedade empresária Horizonte Serviços de Locação Ltda., com homologação do resultado, em 6/8/2025, pelo valor de R$ 16.000.000,00 para os eventuais serviços contratados e R$ 292.800,00 para a taxa administrativa, correspondente a 1,83% (peça 19), e respectiva assinatura do Contrato 76/2025 em 18/12/2025 (peça 144).

9. As alegações da representante foram, em suma, que a empresa Horizonte Serviços de Locação Ltda.: a) havia apresentado atestados de capacidade técnica falsos e que não atendiam ao objeto da licitação; e b) anexou documentos de habilitação fora do prazo previsto no edital.

10. A empresa Arcneti Máquinas e Equipamentos Ltda. também asseverou que teria havido direcionamento do torneio licitatório, pois a Diretoria do Sebrae/RR, ao deliberar sobre os diversos recursos interpostos por diferentes licitantes, teria proferido decisão vaga, incoerente e inconsistente.

11. Os autos foram instruídos pela AudContratações, cuja proposta de oitiva prévia e de diligência junto ao Sebrae/RR, acolhida pelo então relator do feito, Ministro Aroldo Cedraz, foi levada a efeito e culminou com nova apreciação da unidade instrutiva e encaminhamento no sentido do indeferimento da medida de urgência pleiteada pela Representante.

12. Nada obstante, o Ministro Aroldo Cedraz adotou medida cautelar, sinteticamente, para determinar ao Sebrae/RR que suspendesse todos os atos decorrentes do Pregão Eletrônico 26/2025,

inclusive a assinatura do contrato ou a execução de serviços, caso o instrumento já tivesse sido firmado (peça 113).

13. A medida cautelar adotada pelo aludido relator foi referendada pelo Tribunal mediante o Acórdão 245/2025 – Plenário (peça 121).

14. Irresignado, o Sebrae/RR interpôs Agravo contra o referido acórdão (peça 140), cujos fundamentos foram analisados por meio da instrução acostada à peça 165, a qual propôs, em síntese, dar provimento ao recurso para tornar insubsistente a deliberação recorrida, bem como revogar a cautelar adotada.

15. Atuando no processo em razão da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, conforme Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20/3/2026, fui relator do Acórdão 1.096/2026 – Plenário, mediante o qual, acolhendo Voto de minha lavra, o Colegiado conheceu e deu provimento ao recurso interposto pelo Sebrae/RR, para: i) tornar insubsistente o Acórdão 245/2026 – Plenário, revogando a medida cautelar anteriormente deferida; e ii) conhecer da Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e dar ciência das impropriedades verificadas àquela entidade (peça 169).

III

16. Feito o breve introito acima, pontuo, desde já, que anuo ao entendimento da AudContratações, cujos argumentos constantes do excerto da instrução transcrita no Relatório precedente incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as considerações que se seguem.

17. A firma Luminar Eventos e Comunicação Ltda., nos termos do art. 144 do Regimento Interno/TCU, não é parte neste processo, porquanto não ostenta o caráter de responsável ou, ainda, de interessada.

18. Não por outro motivo, pleiteia, nesta oportunidade, o reconhecimento de sua suposta condição de interessada, o que lhe habilitaria a intervir nos autos, opondo, **v**. **g**., os presentes Embargos Declaratórios.

19. Para tanto, aduz, de forma sintética, que é terceira de boa-fé e que não fora ouvida "sobre matéria que a atinge reflexamente".

20. A assertiva não corresponde à realidade dos fatos, eis que, em momento algum, a Deliberação Vergastada dirigiu qualquer comando ao Sebrae/RR acerca do ajuste firmado entre aquela entidade e a ora embargante.

21. É dizer, além de não demonstrar, de forma efetiva, razão legítima para ter deferida a condição de interessada, a embargante não teve qualquer sucumbência com a prolação do Acórdão 1.096/2026 – Plenário.

22. Nesse passo, cabe indeferir o pedido da Luminar Eventos e Comunicação Ltda. de se habilitar como interessada nestes autos.

23. Estabelecida tal premissa, cumpre não conhecer dos presentes Embargos de Declaração, uma vez que opostos em desacordo com os preceitos normativos cabíveis à espécie, insculpidos no art. 287, § 1º, do Regimento Interno/TCU.

24. Ainda que superada a questão fática **supra** delineada, o que se admite apenas para argumentar, melhor sorte não assistiria à ora embargante.

25. Como bem pontuado pela AudContratações, de fato, à época de prolação do **decisum** combatido, a informação de que o Sebrae/RR possuía contrato ativo com a empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda. não era de conhecimento desta Corte.

26. Todavia, isto em nada altera a **ratio decidendi** do Acórdão 1.096/2026 – Plenário, que se baseou, conforme expressamente constou do Voto condutor daquela Deliberação, no fato de as irregularidades detectadas na condução do Pregão Eletrônico 26/2025 terem sido de natureza formal, insuficientes, portanto, para macular o certame a ponto de paralisar o seu prosseguimento:

"29. Nesse contexto, **a manutenção da medida cautelar implicaria sacrificar o interesse público primário** – a consecução da missão institucional do Sebrae/RR e o atendimento às micro e pequenas empresas do Estado de Roraima – **em função de irregularidades formais que, embora mereçam**

registro, não comprometeram a regularidade substancial do certame.

30. Por fim, diante do quadro exposto e por economia processual, entendo que **o conjunto de evidências nos autos é suficiente para a análise de mérito, já nesta etapa, uma vez que a manutenção da execução contratual evita risco de danos ao erário, pois a habilitação da contratada foi adequadamente comprovada, o certame transcorreu com observância dos princípios da competitividade e economicidade, e não há evidências de irregularidades graves que possam comprometer a lisura da seleção da proposta mais vantajosa**.

31. Desta forma, cabe apenas **dar ciência ao Sebrae/RR**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as **seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 26/2025**, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes (...).” (grifos acrescidos)

27. Insta destacar que o ponto fulcral ao qual se ateve a embargante, qual seja, a análise dos requisitos para adoção, ou não, de medida cautelar tendente a paralisar temporariamente a licitação, reveste-se de natureza perfunctória, não exauriente, portanto.

28. Já o exame que foi procedido no Acórdão combatido abarcou as questões fático-jurídicas necessárias e suficientes à prolação de uma decisão definitiva, de mérito, a qual, por resolver a temática posta frente a esta Corte, diferencia-se sobremaneira do juízo precário de que se reveste a adoção de medida cautelar.

29. Noutro giro, se a embargante receia que seu contrato firmado com o Sebrae/RR, por meio de adesão a Ata de Registro de Preços, seja extinto em face da assinatura do Contrato 76/2025, deve-se valer dos canais competentes a dirimir conflitos de natureza contratual entre dois entes privados, tarefa que não cabe a este Tribunal de Contas da União.

30. É preciso deixar bem vincado que a deliberação do Tribunal, que não pode ser confundida com a decisão discricionária do Sebrae/RR de ter levado a efeito o Pregão Eletrônico 26/2025, não teve o condão de provocar qualquer sucumbência à firma Luminar Eventos e Comunicação Ltda., dado que apenas analisou o referido certame e concluiu, à vista dos elementos contidos nos autos, pela inexistência de irregularidades graves.

31. À guisa de conclusão, proponho negar o pedido de ingresso nos autos na condição de interessada formulado pela empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda. e, via de consequência, não conhecer dos Embargos de Declaração por ela opostos ao Acórdão 1.096/2026 – Plenário.

32. Noticia-se, por fim, a existência de Pedido de Reexame interposto pela Representante, Arcneti Telecom e Informática Ltda., contra o Acórdão 1.096/2026 – Plenário.

33. Cabível, ademais, dar ciência do Acórdão que sobrevier à embargante e ao seu representante legalmente constituído nos autos.

Com essas considerações, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2387/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.673/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Entidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Roraima (Sebrae/RR).
4. Embargante: Luminar Eventos e Comunicação Ltda. (11.200.051/0001-83).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em

virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU 11-SEAE, de 20/3/2026).
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Rafael Papini Ribeiro (OAB/DF 56.104).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Declaração opostos pela empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda. ao Acórdão 1.096/2026 – Plenário, que conheceu e considerou parcialmente procedente a Representação formulada pela firma Arcneti Máquinas e Equipamentos Ltda., com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 26/2025, sob a responsabilidade do Sebrae/RR.

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. 144 e 146, §1º, do Regimento Interno/TCU, negar o pedido de ingresso nos autos, na condição de interessada, formulado pela empresa Luminar Eventos e Comunicação Ltda., uma vez que não restou demonstrada razão legítima para intervir nos autos;

9.2. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno/TCU, não conhecer dos presentes Embargos de Declaração por ausência de legitimidade recursal; e

9.3. enviar cópia do presente Acórdão à embargante e ao seu representante legalmente constituído nos autos.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2387-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-021.603/2025-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34).

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 do Sr. Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário de "Aposentadoria por idade rural", NB 41/175.655.145-3, de titularidade da Sra. Maria de Lourdes Lima Dias.

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 74):

"**HISTÓRICO**

41. Em 4/6/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 26/2025.

42. 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:

43. 'Habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício.'

44. 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.

45. No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 23.309,01, imputando responsabilidade a Francisco das Chagas Sousa, na condição de servidor do INSS.

46. Em 12/7/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).

47. Em 31/10/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).

48. Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

48.1. **Irregularidade 1:** habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício.

48.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9 e 10.

48.1.2. Normas infringidas: artigo 4º, inciso I, alínea 'a', item 2, e inciso III, alínea 'b', da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRBEN/DIRAT n.º 04, de 11/06/2006, c/c o artigo 667, § 3º, incisos I e II, artigos 668, 673, 674 e 685 da Instrução Normativa INSS n.º 77/2015, art. 117, IX e 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), ambos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

48.2. Débitos relacionados ao responsável Francisco das Chagas Sousa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2017	609,15
31/8/2017	312,33
30/8/2019	670,15
31/8/2017	609,15
28/2/2019	670,15
28/6/2019	670,15
30/9/2019	670,15
31/8/2018	477,00
30/11/2018	626,15
30/11/2017	312,33
31/7/2019	670,15
29/9/2017	609,15
30/4/2018	626,15
29/3/2018	626,15
29/3/2019	670,15
31/1/2018	626,15
29/6/2018	626,15
31/1/2019	670,15
31/7/2017	609,15
31/7/2018	626,15
29/11/2019	499,00
5/10/2018	626,15
8/6/2017	593,43
28/12/2018	626,15
30/5/2018	626,15
28/2/2018	626,15
30/12/2019	667,10
30/11/2018	477,00
30/11/2017	609,15
31/5/2019	670,15
30/4/2019	670,15
31/8/2018	626,15
8/6/2017	0,57
30/8/2019	499,00
31/10/2019	667,10
30/6/2017	937,00
31/10/2018	626,15
31/10/2017	609,15
29/11/2019	667,10

48.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

48.2.2. **Responsável**: Francisco das Chagas Sousa.

48.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.
48.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.
48.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.
49. Encaminhamento: citação.
50. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Francisco das Chagas Sousa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 5096/2026 – Seproc (peça 61) Data da Expedição: 25/2/2026 Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 64) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 60).
Comunicação: Ofício 5097/2026 – Seproc (peça 62) Data da Expedição: 25/2/2026 Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peças 65 e 67) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60).
Comunicação: Ofício 5098/2026 – Seproc (peça 63) Data da Expedição: 25/2/2026 Data da Ciência: **não houve** (Não procurado, Número inexistente) (peças 66 e 68) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).
Comunicação: Ofício 18247/2026 – Seproc (peça 70) Data da Expedição: 20/5/2026 Data da Ciência: **28/5/2026** (peça 71) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 69). Fim do prazo para a defesa: 12/6/2026

51. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 72), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
52. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Francisco das Chagas Sousa permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

53. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 30/12/2019, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:
53.1. Francisco das Chagas Sousa, por meio do edital acostado à peça 36, publicado em 24/1/2025.

Valor de Constituição da TCE

54. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é

de R$ 31.296,13, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 40/2025, 25/2025, 28/2025, 29/2025, 30/2025, 31/2025, 32/2025, 33/2025, 34/2025, 35/2025, 36/2025, 37/2025, 38/2025 e 39/2025, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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 Costa).

59. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	30/12/2019	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	21/1/2021	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
2	3/11/2023	Relatório de Sindicância (peça 8)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
3	25/1/2024	Parecer (peça 9)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
4	2/1/2025	Ata de instauração da TCE (peça 3)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
5	20/2/2025	Relatório do Tomador da TCE (peça 47)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

60. 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.

61. 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**.

62. (...)

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

24. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário.

25. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 69). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 70 e 71).

26. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

27. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

28. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 58) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:

29. 'concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria NB: 41/175.655.145-3, de titularidade de Maria de Lourdes Lima Dias, 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).'

30. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer Costa; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

31. Dessa forma, o responsável Francisco das Chagas Sousa deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

32. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

33. No caso em tela, a habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

34. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Francisco das Chagas Sousa não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

35. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

36. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

37. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 57.

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono e no essencial, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 74, p. 8-10; 75 e 76):

3.1. considerar revel o responsável Francisco das Chagas Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

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 do Sr. Francisco das Chagas Sousa, 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$)
28/12/2017	609,15
31/8/2017	312,33
30/8/2019	670,15
31/8/2017	609,15
28/2/2019	670,15
28/6/2019	670,15
30/9/2019	670,15
31/8/2018	477,00
30/11/2018	626,15

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/11/2017	312,33
31/7/2019	670,15
29/9/2017	609,15
30/4/2018	626,15
29/3/2018	626,15
29/3/2019	670,15
31/1/2018	626,15
29/6/2018	626,15
31/1/2019	670,15
31/7/2017	609,15
31/7/2018	626,15
29/11/2019	499,00
5/10/2018	626,15
8/6/2017	593,43
28/12/2018	626,15
30/5/2018	626,15
28/2/2018	626,15
30/12/2019	667,10
30/11/2018	477,00
30/11/2017	609,15
31/5/2019	670,15
30/4/2019	670,15
31/8/2018	626,15
8/6/2017	0,57
30/8/2019	499,00
31/10/2019	667,10
30/6/2017	937,00
31/10/2018	626,15
31/10/2017	609,15
29/11/2019	667,10

3.3. aplicar ao Sr. Francisco das Chagas Sousa 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 pelo Sr. Francisco das Chagas Sousa, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU; e

3.7. aplicar ao Sr. Francisco das Chagas Sousa a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, acrescentando proposta de ciência ao INSS para que, no cálculo do dano ao erário decorrente de habilitações e concessões irregulares de benefícios previdenciários, seja considerado o valor total desembolsado pelo INSS, sem descontar eventuais glosas nos pagamentos aos beneficiários, a exemplo de retenções automáticas para quitação de empréstimos bancários, conforme as seguintes considerações (peça 77):

"9. No Relatório de TCE (item VIII – da quantificação do débito), o tomador de contas determinou o valor a ser ressarcido utilizando-se da Relação Detalhada de Créditos da peça 30, que contém todos os pagamentos efetuados à Sra. Maria de Lourdes Lima Dias, associados ao NB: 41/175.655.145-3, que ocorreram entre 8/6/2017 e 30/12/2019.

10. Nesses pagamentos, a beneficiária recebia um valor líquido mensal menor do que o valor despendido pelo INSS, em função da aplicação de glosas, conforme o comprovante da peça 31. Essas glosas eram repassadas pelo INSS ao Banco Bradesco S/A e ao Banco Mercantil do Brasil S/A, contabilizadas sob os códigos "consignação empréstimo bancário" e "empréstimo sobre a reserva de margem consignável".

11. Em decorrência desse fato, o tomador de contas deduziu do cálculo do dano (valor total pago pelo INSS) os créditos correspondentes às parcelas glosadas. Em valores originais, o débito caiu de R$ 33.484,56 para R$ 23.309,01, considerando a glosa de R$ 10.175,55 no período.

12. A nosso ver, tal metodologia padece de equívoco. A despesa real do INSS oriunda da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário correspondeu ao valor bruto que saiu dos cofres públicos, e não ao valor líquido recebido pela beneficiária, após as glosas destinadas às instituições financeiras para pagamento de empréstimos com desconto no benefício de aposentadoria.

13. Nesse sentido, o que deve ser restituído ao INSS pelo servidor autor da conduta ilícita é o montante final que a autarquia desembolsou de recursos, independentemente de quem recebeu os valores parciais, se a beneficiária ou as entidades bancárias credoras dos empréstimos.

14. Entender o contrário equivaleria a excluir do dano um valor indubitavelmente subtraído do erário, que premiaria com enriquecimento ilícito aqueles que tomam empréstimos garantidos por benefícios sabidamente fraudados.

15. No atual contexto, considerando a baixa materialidade da quantia envolvida, e em atenção aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, não iremos propor o refazimento da citação com o valor diferencial do dano, podendo o processo ser julgado nos termos propostos pela AudTCE.

16. Todavia, consideramos oportuno que o Tribunal dê ciência ao INSS da falha metodológica no cálculo do débito descrita neste parecer, de modo a reorientar sua atuação e evitar repetição em futuras tomadas de contas especiais.

17. Pelo exposto, esta representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica às peças 74 a 76. Em complemento, propõe que o Tribunal dê ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 9.º, inciso I, da Resolução/TCU n.º 315/2020, que, no cálculo do dano ao erário decorrente de habilitações e concessões irregulares de benefícios previdenciários, seja considerado o valor total desembolsado pelo INSS, sem descontar eventuais glosas nos pagamentos aos beneficiários, a exemplo de retenções automáticas para quitação de empréstimos bancários."

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor do Sr. Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário de "Aposentadoria por idade rural", NB 41/175.655.145-3, de titularidade da Sra. Maria de Lourdes Lima Dias.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão de benefício previdenciário de aposentadoria, sem agendamento, com irregularidades decorrentes da falta de comprovação de atividade rural e de cumprimento da carência mínima.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 23.309,01, e a responsabilidade, atribuída ao Sr. Francisco das Chagas Sousa, ex-servidor aposentado em 31/12/2020 (peça 47).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente do Sr. Francisco das Chagas Sousa, 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 em 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 benefício previdenciário em favor da Sra. Maria de Lourdes Lima Dias.

6. Devidamente citado, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto à peça 71, o 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 pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, estão alinhados em sugerir que as contas do Sr. Francisco das Chagas Sousa sejam julgadas irregulares com a condenação em débito e imputação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal. O **Parquet** especializado acrescenta, ainda, a seguinte proposta (peça 77):

"Dê ciência ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 9.º, inciso I, da Resolução/TCU n.º 315/2020, que, no cálculo do dano ao erário decorrente de habilitações e concessões irregulares de benefícios previdenciários, seja considerado o valor total desembolsado pelo INSS, sem descontar eventuais glosas nos pagamentos aos beneficiários, a exemplo de retenções automáticas para quitação de empréstimos bancários."

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 15 a 21 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 30 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 do Sr. Francisco das Chagas Sousa com os demais 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 35014.020559/2021-14 (peça 8), restou comprovado que o Sr. Francisco das Chagas Sousa, quando ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social, deu azo à concessão irregular da Aposentadoria por Idade Rural, sem agendamento prévio e sem indícios de formalização de processo administrativo, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência, mesmo havendo indeferimentos administrativos anteriores, nos quais já indicavam irregularidades na comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima para concessão do benefício e cujas negativas estavam devidamente fundamentados e disponíveis no Sistema de Armazenamento de Processos Digitalizados (SAPD), que, à época, era de simples acesso a qualquer servidor.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão irregular do benefício à Sra. Maria de Lourdes Lima Dias, bem como a outros dezoito apurados no PAD, quando atuava na Agência da Previdência Social Touros, vinculada à Gerência Executiva Natal/RN.

14. Em função de tais fatos, foi aplicada ao responsável a penalidade de cassação de aposentadoria, consoante a Portaria PRES/INSS nº 52, de 29/02/2024 (peça 11).

15. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa do 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 apontado nos autos.

16. Registro, no entanto, que, apesar do dano original ter sido apurado em R$ 23.309,01, exame empreendido pelo MP/TCU apontou que este valor deveria ser superior. No ponto, assiste razão ao **Parquet** especializado ao consignar que o dano ao erário deveria corresponder ao montante efetivamente desembolsado pelo INSS em razão da concessão irregular do benefício, não se justificando a dedução de valores glosados para quitação de empréstimos bancários consignados, porquanto tais parcelas também decorreram do benefício indevidamente concedido.

17. No entanto, dada a baixa materialidade da diferença apontada (R$ 10.175,55), bem como os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, acolho a conclusão ministerial no sentido de que o feito seja julgado desde logo, mas que seja dada ciência ao INSS para que a falha metodológica no cálculo seja evitada em futuras apurações de dano.

18. Outrossim, haja vista grave inobservância pelo Sr. Francisco das Chagas Sousa 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, cabe aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

19. Ademais, em consonância com os pareceres exarados nos autos, 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 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.

20. Acolho também o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Maria de Lourdes Lima Dias, na condição de segurada, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

21. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2388/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.603/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos 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 do Sr. Francisco das Chagas Sousa 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 (INSS), nos termos da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2017	609,15
31/8/2017	312,33
30/8/2019	670,15
31/8/2017	609,15
28/2/2019	670,15
28/6/2019	670,15
30/9/2019	670,15
31/8/2018	477,00
30/11/2018	626,15
30/11/2017	312,33
31/7/2019	670,15
29/9/2017	609,15
30/4/2018	626,15
29/3/2018	626,15
29/3/2019	670,15
31/1/2018	626,15
29/6/2018	626,15
31/1/2019	670,15
31/7/2017	609,15
31/7/2018	626,15
29/11/2019	499,00
5/10/2018	626,15
8/6/2017	593,43
28/12/2018	626,15
30/5/2018	626,15
28/2/2018	626,15
30/12/2019	667,10

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
30/11/2018	477,00
30/11/2017	609,15
31/5/2019	670,15
30/4/2019	670,15
31/8/2018	626,15
8/6/2017	0,57
30/8/2019	499,00
31/10/2019	667,10
30/6/2017	937,00
31/10/2018	626,15
31/10/2017	609,15
29/11/2019	667,10

9.2. aplicar ao Sr. Francisco das Chagas Sousa 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 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 grave a infração cometida pelo Sr. Francisco das Chagas Sousa, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

9.6. aplicar ao Sr. Francisco das Chagas Sousa 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;

9.7. dar ciência ao INSS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade identificada concessão do benefício NB 41/175.655.145-3, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: foi identificada falha metodológica no cálculo do dano ao erário apurado na presente Tomada de Contas Especial, consistente na indevida dedução, do valor total desembolsado pela autarquia em razão da concessão irregular do benefício NB 41/175.655.145-3, de valores correspondentes a retenções automáticas destinadas à quitação de empréstimos bancários consignados; e

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2388-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.548/2025-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.594.469-0, de titularidade do Sr. Edson Pessoa da Costa.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 48):

"**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 1919/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Edson Pessoa da Costa (NB 42/200.594.469-0) 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 tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência. Excluídos os períodos irregulares, o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito ao benefício que lhe foi concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Edson Pessoa da Costa não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 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 do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 64.777,16, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 7/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 34 e 35).

11. Em 9/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 36).

12. Na instrução inicial (peça 41), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

12.1. **Irregularidade**: concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Edson Pessoa da Costa (NB 42/200.594.469-0) 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 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 tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15.

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$)
18/5/2021	32.529,65
6/10/2021	3.291,50
6/12/2021	3.291,50
6/7/2021	1.645,75
18/5/2021	1.561,59
6/9/2021	3.291,50
6/7/2021	3.291,50
8/6/2021	1.645,75
18/5/2021	1.061,33
5/8/2021	3.291,50
18/5/2021	0,42
6/1/2022	3.291,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/6/2021	3.291,50
5/11/2021	3.291,50
8/6/2021	0,67

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.
12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.594.469-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.
12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.
12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.
13. Encaminhamento: citação.
14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Comunicação: Ofício 11141/2026 – Seproc (peça 44).
Data da Expedição: 2/4/2026.
Data da Ciência: **9/4/2026** (peça 45).
Nome Recebedor: Luciana Marinho.
Observação: ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 43).
Fim do prazo para a defesa: 24/4/2026.

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 46), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 6/1/2022 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$ 75.839,53, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com

o débito 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, 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, 1915/2025, 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
	6/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	15/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 25-27)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	12/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
				prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	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 e 45).

30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

31. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

32. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, o que levou a instrução preliminar (peça 41) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme a seguir:

33. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Edson Pessoa da Costa (NB 42/200.594.469-0) 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 constar do CNIS os respectivos períodos de

recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer 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 48, p. 17-20; 49 e 50):

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$)
18/5/2021	32.529,65
6/10/2021	3.291,50
6/12/2021	3.291,50
6/7/2021	1.645,75
18/5/2021	1.561,59
6/9/2021	3.291,50
6/7/2021	3.291,50
8/6/2021	1.645,75
18/5/2021	1.061,33
5/8/2021	3.291,50
18/5/2021	0,42
6/1/2022	3.291,50
8/6/2021	3.291,50
5/11/2021	3.291,50
8/6/2021	0,67

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 51).

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 42/200.594.469-0, de titularidade do Sr. Edson Pessoa da Costa.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 64.777,16 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. Edson Pessoa da Costa.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Aviso de Recebimento inserto à peça 45, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 75 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. Edson Pessoa da Costa, 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. Edson Pessoa da Costa, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2389/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.548/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

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

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

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
18/5/2021	32.529,65
6/10/2021	3.291,50
6/12/2021	3.291,50
6/7/2021	1.645,75
18/5/2021	1.561,59
6/9/2021	3.291,50
6/7/2021	3.291,50
8/6/2021	1.645,75
18/5/2021	1.061,33

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/8/2021	3.291,50
18/5/2021	0,42
6/1/2022	3.291,50
8/6/2021	3.291,50
5/11/2021	3.291,50
8/6/2021	0,67

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2389-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.549/2025-8
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 de benefícios de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.798.157-0, de titularidade da Sra. Maria do Rosário Tavares.

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**

38. 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 1951/2025.

39. 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:

40. '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).'

41. 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.

42. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Maria do Rosário Tavares (NB 42/201.798.157-0) 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.

43. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Maria do Rosário Tavares 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.

44. 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.

45. 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.

46. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 70.776,52, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

47. Em 4/11/2025, 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).

48. 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).

49. Na instrução inicial (peça 43), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

49.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição a Maria do Rosário Tavares (NB 42/201.798.157-0) 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 sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

49.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18.

49.1.2. 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.

49.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/8/2021	1.709,39
4/10/2021	3.592,10
10/8/2021	45.657,32
2/9/2021	3.592,10
3/11/2021	3.592,10
10/8/2021	0,91
2/12/2021	3.592,10
10/8/2021	1.856,30
2/12/2021	3.592,10
4/1/2022	3.592,10

49.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

49.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

49.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.798.157-0) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

49.2.2.2. 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.

49.2.2.3. 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.

50. Encaminhamento: citação.

51. 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 15634/2026 – 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.
Comunicação: Ofício 15635/2026 – 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.

52. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

53. 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

54. 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 4/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

54.1. 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

55. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 81.494,21 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os 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, 1915/2025, 1924/2025, 1905/2025, 1910/2025, 1911/2025, 1909/2025, 1968/2025, 1947/2025, 1949/2025, 1934/2025, 1950/2025, 1936/2025, 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

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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).

60. 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**
	4/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 29)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	5/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 18-20)	Art. 5°, inciso I	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	17/8/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	4/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 34)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

61. 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**.

62. 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

63. 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.

64. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 45). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 46 a 49).

65. 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.

66. 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".

67. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, como não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, a instrução preliminar (peça 43) concentrou-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e detectadas no exame das peças processuais, conforme descrição a seguir.

68. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Maria do Rosário Tavares (NB 42/201.798.157-0), 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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).

73. 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)

74. 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.

75. 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. 17-19; 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, 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$)
10/8/2021	1.709,39
4/10/2021	3.592,10
10/8/2021	45.657,32
2/9/2021	3.592,10
3/11/2021	3.592,10
10/8/2021	0,91
2/12/2021	3.592,10
10/8/2021	1.856,30
2/12/2021	3.592,10
4/1/2022	3.592,10

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 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 Tempo de Contribuição”, NB 42/201.798.157-0, de titularidade da Sra. Maria do Rosário Tavares.

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$ 70.776,52, 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 benefícios previdenciários em favor da Sra. Maria do Rosário Tavares.

6. Devidamente citada, conforme atesta o Avisos de Recebimento insertos às peças 48 e 49, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 80 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 comprovação do tempo trabalhado e sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Maria do Rosário Tavares, com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais a segurada não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.
15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 11).
16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.
17. A irregularidade foi objeto da operação policial "Passa Régua", deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 10, item 30, p. 6).
18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 10, item 34, p. 8).
19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.
20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU.
21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Maria do Rosário Tavares, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2390/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.549/2025-8.
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$)
10/8/2021	1.709,39
4/10/2021	3.592,10
10/8/2021	45.657,32
2/9/2021	3.592,10
3/11/2021	3.592,10
10/8/2021	0,91
2/12/2021	3.592,10
10/8/2021	1.856,30
2/12/2021	3.592,10
4/1/2022	3.592,10

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 11.000,00 (onze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2390-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.550/2025-6
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

76. 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 benefício de “Aposentadoria por Idade”, NB 41/199.392.187-4, de titularidade da Sra. Maria do Socorro de Jesus Sales.

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 1952/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Idade em favor de Maria do Socorro de Jesus Sales (NB 41/199.392.187-4), 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. 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 também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Maria do Socorro de Jesus Sales 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-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$ 63.323,40, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 4/11/2025, 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 Maria do Socorro de Jesus Sales (NB 41/199.392.187-4) 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 ‘contribuinte individual’ diretamente no Sistema Prisma, 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.

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$)
3/1/2023	1.735,61
2/6/2022	867,81
3/2/2021	1.249,60
2/7/2021	787,77
2/6/2021	787,77
4/7/2022	1.735,61

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/1/2022	1.575,54
3/11/2022	1.735,61
2/2/2022	1.735,61
3/2/2021	556,07
4/10/2021	1.575,54
3/2/2021	0,46
2/8/2022	1.735,61
2/9/2021	1.575,54
2/3/2021	1.575,54
2/12/2021	1.575,54
5/4/2021	1.575,54
4/3/2022	1.735,61
3/5/2022	867,80
2/2/2023	1.838,53
3/8/2021	1.575,54
3/2/2021	16.370,80
2/9/2022	1.735,61
2/6/2021	1.575,54
4/10/2022	1.735,61
2/7/2021	1.575,54
4/4/2022	1.735,61
2/12/2022	1.735,61
2/6/2022	1.735,61
4/5/2021	1.575,54
3/11/2021	1.575,54
2/3/2023	1.838,53
3/5/2022	1.735,61

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 41/199.392.187-4) 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 43), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

b) Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Comunicação: Ofício 15679/2026 – 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 44). Fim do prazo para a defesa: 29/5/2026
Comunicação: Ofício 15680/2026 – Seproc (peça 45) Data da Expedição: 5/5/2026 Data da Ciência: **15/5/2026** (peça 49) Nome Recebedor: Salmir Oliveira Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 44). Fim do prazo para a defesa: 1/6/2026

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 50), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 02/03/2023, 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$ 71.822,40, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com os 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, 1915/2025, 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, 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
	2/3/2023	Data do último pagamento irregular (peça 28, p. 2)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	3/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	4/11/2025	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 44). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 45, 46, 48 e 49).

30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.369/2013-TCU-Plenário e 2.449/2013-TCU-Plenário, ambos Relator Ministro Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

31. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

32. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, 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 Maria do Socorro de Jesus Sales (NB 41/199.392.187-4), sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria 'contribuinte individual' diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência, e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, gerando pagamentos irregulares também de forma retroativa.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos

que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório (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. 18-20, 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, 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$)
3/1/2023	1.735,61
2/6/2022	867,81
3/2/2021	1.249,60
2/7/2021	787,77
2/6/2021	787,77
4/7/2022	1.735,61
4/1/2022	1.575,54
3/11/2022	1.735,61
2/2/2022	1.735,61
3/2/2021	556,07
4/10/2021	1.575,54
3/2/2021	0,46
2/8/2022	1.735,61
2/9/2021	1.575,54
2/3/2021	1.575,54
2/12/2021	1.575,54
5/4/2021	1.575,54
4/3/2022	1.735,61
3/5/2022	867,80
2/2/2023	1.838,53
3/8/2021	1.575,54
3/2/2021	16.370,80
2/9/2022	1.735,61
2/6/2021	1.575,54
4/10/2022	1.735,61
2/7/2021	1.575,54
4/4/2022	1.735,61
2/12/2022	1.735,61
2/6/2022	1.735,61
4/5/2021	1.575,54
3/11/2021	1.575,54
2/3/2023	1.838,53
3/5/2022	1.735,61

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 54).

É o Relatório.

VOTO

77. 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 benefício de "Aposentadoria por Idade", NB 41/199.392.187-4, de titularidade da Sra. Maria do Socorro de Jesus Sales.

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$ 63.323,40 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.

78. 5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Maria do Socorro de Jesus Sales.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 48 e 49, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 71 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 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.

79. 13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício à Sra. Maria do Socorro de Jesus Sales, 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.

80. 21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Maria do Socorro de Jesus Sales, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2391/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.550/2025-6.
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$)**
3/1/2023	1.735,61
2/6/2022	867,81
3/2/2021	1.249,60
2/7/2021	787,77
2/6/2021	787,77

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/7/2022	1.735,61
4/1/2022	1.575,54
3/11/2022	1.735,61
2/2/2022	1.735,61
3/2/2021	556,07
4/10/2021	1.575,54
3/2/2021	0,46
2/8/2022	1.735,61
2/9/2021	1.575,54
2/3/2021	1.575,54
2/12/2021	1.575,54
5/4/2021	1.575,54
4/3/2022	1.735,61
3/5/2022	867,80
2/2/2023	1.838,53
3/8/2021	1.575,54
3/2/2021	16.370,80
2/9/2022	1.735,61
2/6/2021	1.575,54
4/10/2022	1.735,61
2/7/2021	1.575,54
4/4/2022	1.735,61
2/12/2022	1.735,61
2/6/2022	1.735,61
4/5/2021	1.575,54
3/11/2021	1.575,54
2/3/2023	1.838,53
3/5/2022	1.735,61

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2391-34/26-P.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.558/2025-7
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

81. 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 benefício de “Aposentadoria por Tempo de Contribuição”, NB 42/200.535.832-5, de titularidade do Sr. Mauro Faleiro de Siqueira.

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 1960/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Mauro Faleiro de Siqueira (NB 42/200.535.832-5) 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 a Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Mauro Faleiro de Siqueira não

foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 30, p. 4), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ele praticada no momento do requerimento.

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro-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 do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 78.266,08, 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 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 Mauro Faleiro de Siqueira (NB 42/200.535.832-5) 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 ‘contribuinte individual’ diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

82. 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	5.592,78

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/12/2021	5.592,78
11/5/2021	246,53
11/5/2021	27.677,87
6/7/2021	2.796,39
11/8/2021	5.592,78
6/7/2021	0,13
16/9/2021	0,87
7/6/2021	2.796,39
11/8/2021	0,87
6/7/2021	5.592,78
6/1/2022	0,87
7/6/2021	0,48
14/10/2021	5.592,78
3/11/2021	0,87
16/9/2021	5.592,78
10/12/2021	0,83
6/1/2022	5.592,78
3/11/2021	5.592,78
11/5/2021	0,87
14/10/2021	0,87

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.535.832-5) 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 o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 44), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

c) Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

> **Comunicação**: Ofício 16853/2026 – Seproc (peça 47)
> Data da Expedição: 12/5/2026
> Data da Ciência: **21/5/2026** (peça 50)

Nome Recebedor: Joyce 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: 8/6/2026
Comunicação: Ofício 16854/2026 – Seproc (peça 46) Data da Expedição: 12/5/2026 Data da Ciência: **18/5/2026** (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: 2/6/2026

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 6/1/2022 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$ 91.023,75, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com os 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, 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, 1915/2025, 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
	6/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	14/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 34-36)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	11/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	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 46, 47, 49 e 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 Mauro Faleiro de Siqueira (NB 42/200.535.832-5), sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício

(DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório (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. 19-21, 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, 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$)
7/6/2021	5.592,78
10/12/2021	5.592,78
11/5/2021	246,53
11/5/2021	27.677,87
6/7/2021	2.796,39
11/8/2021	5.592,78
6/7/2021	0,13
16/9/2021	0,87
7/6/2021	2.796,39
11/8/2021	0,87
6/7/2021	5.592,78
6/1/2022	0,87
7/6/2021	0,48
14/10/2021	5.592,78
3/11/2021	0,87
16/9/2021	5.592,78
10/12/2021	0,83
6/1/2022	5.592,78
3/11/2021	5.592,78
11/5/2021	0,87
14/10/2021	0,87

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 55).

É o Relatório.

VOTO

83. 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 benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.535.832-5, de titularidade do Sr. Mauro Faleiro de Siqueira.

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$ 78.266,08 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 ao Sr. Mauro Faleiro de Siqueira.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 49 e 50, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 91 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. Mauro Faleiro de Siqueira, 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. Mauro Faleiro de Siqueira, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

1. Processo nº TC 024.558/2025-7.
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 de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
7/6/2021	5.592,78
10/12/2021	5.592,78
11/5/2021	246,53
11/5/2021	27.677,87
6/7/2021	2.796,39
11/8/2021	5.592,78
6/7/2021	0,13
16/9/2021	0,87
7/6/2021	2.796,39
11/8/2021	0,87
6/7/2021	5.592,78
6/1/2022	0,87
7/6/2021	0,48
14/10/2021	5.592,78
3/11/2021	0,87
16/9/2021	5.592,78
10/12/2021	0,83
6/1/2022	5.592,78
3/11/2021	5.592,78
11/5/2021	0,87
14/10/2021	0,87

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 12.000,00 (doze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2392-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.674/2025-7
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 de benefício de "Aposentadoria por Idade", NB 41/199.449.214-4, de titularidade da Sra. Elza Elena de Souza Lima.

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**

84. 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 1921/2025.

85. 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:

86. '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).'

87. 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.

88. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Idade a Elza Elena de Souza Lima (NB 41/199.449.214-4) 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, a segurada 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. 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 também indevidos.

89. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Elza Elena de Souza Lima 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. 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.

90. 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.

91. 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.

92. No relatório da TCE (peça 30), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 46.717,07, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

93. 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).

94. 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).

95. Na instrução inicial (peça 42), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

95.1. **Irregularidade:** concessão irregular de Aposentadoria por Idade a Elza Elena de Souza Lima (NB 41/199.449.214-4) 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 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. 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.

95.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18.

95.1.2. 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.

95.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/5/2021	1.100,00
11/2/2021	441,49
6/12/2021	1.100,00
9/6/2021	550,00
30/1/2023	1.302,00
29/4/2022	606,00
1/4/2022	1.212,00
8/7/2021	1.100,00
3/11/2022	1.212,00
7/3/2022	1.212,00
1/7/2022	1.212,00
1/8/2022	1.212,00
28/2/2023	1.302,00
30/5/2022	606,00
9/4/2021	1.100,00
7/1/2022	1.100,00
11/2/2021	957,92
8/11/2021	1.100,00
28/12/2022	1.212,00
9/6/2021	1.100,00
7/2/2022	1.212,00
8/7/2021	550,00
9/9/2021	1.100,00
1/9/2022	1.212,00
5/10/2022	1.212,00
29/4/2022	1.212,00
30/5/2022	1.212,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/3/2021	1.100,00
7/10/2021	1.100,00
30/3/2023	1.302,00
30/11/2022	1.212,00
9/8/2021	1.100,00
11/2/2021	12.455,66

95.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

95.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

95.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Idade (NB 41/199.449.214-4) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

95.2.2.2. 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.

95.2.2.3. 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.

96. Encaminhamento: citação.

97. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 43), foi efetuada citação da responsável, nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza - promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 12609/2026 – Seproc (peça 45). Data da Expedição: 15/4/2026. 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.
Comunicação: Ofício 13084/2026 – Seproc (peça 46). Data da Expedição: 15/4/2026. Data da Ciência: **30/4/2026** (peça 48). Nome Recebedor: Salmir. 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: 18/5/2026.

98. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

99. 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

100. 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 30/3/2023, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

100.1. 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

101. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 53.005,52, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 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, 1915/2025, 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

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. 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).

106. 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
	30/3/2023	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 2)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	25/4/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	10/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 34)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

107. 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**.

108. 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**.

109. (...)

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia

110. 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.

111. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal e do TSE, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 44). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 45 a 48).

112. 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.

113. 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'.

114. 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:

115. A responsável foi chamada a se defender acerca da concessão fraudulenta do benefício de Aposentadoria por Idade em favor de Elza Elena de Souza Lima (NB 41/199.449.214-4), concedido 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 também indevidos.

116. 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.

117. 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.

118. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas

descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

119. 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).

120. 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)

121. 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.

122. 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, 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$)
5/5/2021	1.100,00
11/2/2021	441,49
6/12/2021	1.100,00
9/6/2021	550,00
30/1/2023	1.302,00
29/4/2022	606,00
1º/4/2022	1.212,00
8/7/2021	1.100,00
3/11/2022	1.212,00
7/3/2022	1.212,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1º/7/2022	1.212,00
1º/8/2022	1.212,00
28/2/2023	1.302,00
30/5/2022	606,00
9/4/2021	1.100,00
7/1/2022	1.100,00
11/2/2021	957,92
8/11/2021	1.100,00
28/12/2022	1.212,00
9/6/2021	1.100,00
7/2/2022	1.212,00
8/7/2021	550,00
9/9/2021	1.100,00
1º/9/2022	1.212,00
5/10/2022	1.212,00
29/4/2022	1.212,00
30/5/2022	1.212,00
9/3/2021	1.100,00
7/10/2021	1.100,00
30/3/2023	1.302,00
30/11/2022	1.212,00
9/8/2021	1.100,00
11/2/2021	12.455,66

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, com ressalvas pontuais quanto à fundamentação empregada nos itens 31 e 41 da instrução de mérito, relativamente à distribuição do ônus da prova e aos efeitos da revelia, bem como ao destinatário do recolhimento da multa prevista no item ‘c’ da proposta, conforme exposto no trecho a seguir transcrito do parecer de peça 53:

“Segundo a jurisprudência do TCU, nas irregularidades diretamente relacionadas à prestação de contas, incumbe ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados. Tratando-se, porém, de ilícito específico identificado em procedimento de fiscalização ou apuração, cabe à unidade técnica demonstrar os fatos constitutivos da imputação, competindo ao responsável,

uma vez atendido esse encargo inicial, comprovar eventuais fatos impeditivos, modificativos ou extintivos.

No caso em análise, a imputação decorre da concessão indevida de benefício mediante inserção de informações inverídicas nos sistemas do INSS, sendo que os elementos indicados na instrução demonstram que o benefício foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no GET, mediante a inclusão, diretamente no PRISMA, de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual sem comprovação do exercício da atividade remunerada, sem localização dos respectivos comprovantes e sem que constassem no CNIS os correspondentes períodos ou requerimento de inclusão ou atualização das contribuições.

Excluídos esses períodos irregulares, a segurada não preenchia o tempo de contribuição mínimo necessário à aposentadoria. Os registros dos sistemas indicam, ainda, que todos os atos executórios da concessão foram realizados sob a matrícula funcional da responsável, conclusão corroborada pelos documentos do processo administrativo disciplinar e pelo conjunto probatório reunido na tomada de contas especial.

Embora tenha permanecido silente após a citação promovida pelo TCU, a responsável não esteve inteiramente alheia às apurações. No Processo Administrativo Disciplinar 35014.132412/ 2023-38, foi interrogada e indiciada, tendo apresentado defesa posteriormente apreciada pela comissão processante e pelas instâncias técnica e jurídica da autarquia. Na fase interna da TCE, foi novamente notificada acerca da irregularidade, em 7/6/2024.

A revelia reconhecida nestes autos decorre, portanto, especificamente da ausência de resposta à citação realizada pelo Tribunal e não se confunde com a falta absoluta de oportunidade de participação nas etapas anteriores da apuração. Seus efeitos limitam-se ao regular prosseguimento do processo, sem produzir confissão, inversão automática do ônus da prova ou presunção de veracidade dos fatos imputados.

Assim, a irregularidade, a autoria, o dano, o nexo causal e o caráter doloso da conduta encontram suporte em provas produzidas independentemente da revelia. A ausência de defesa perante o Tribunal apenas deixou sem contraposição essas evidências, não constituindo fundamento autônomo da condenação.

Quanto ao direcionamento dos recolhimentos, acredito haver uma discreta omissão na instrução, pois o débito deverá ser recolhido aos cofres do INSS, entidade que suportou o prejuízo decorrente dos pagamentos indevidos, ao passo que a multa aplicada com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 deverá ser recolhida ao Tesouro Nacional, devendo ser ajustada, nesse ponto, a redação do item ‘c’ da proposta de encaminhamento.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento da instrução de mérito, com a ressalva de fundamentação e o ajuste no destinatário do recolhimento da multa acima indicados.”

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 benefício de “Aposentadoria por Idade”, NB 41/199.449.214-4, de titularidade da Sra. Elza Elena de Souza Lima.

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$ 46.717,07, 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 benefícios assistenciais em favor da Sra. Elza Elena de Souza Lima.

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, em síntese e em uníssono, sugere o seguinte encaminhamento: i) julgar irregulares as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza e condená-la ao pagamento do débito apurado; ii) aplicar à responsável a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992; iii) considerar grave a infração por ela cometida; e iv) inabilitá-la para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 60 daquele diploma legal.

8. O Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifesta concordância com esse encaminhamento, esclarecendo, todavia, que a imputação da irregularidade decorreu da demonstração pelo órgão de controle dos fatos constitutivos da infração – encargo satisfatoriamente cumprido mediante provas robustas de autoria, materialidade e dolo colhidas em processo administrativo disciplinar –, de modo que a revelia serviu apenas para o regular prosseguimento do feito, sem constituir, por si só, fundamento autônomo para a sanção, lembrando, outrossim, que a responsável não esteve inteiramente alheia às apurações, tendo, no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 8), sido interrogada e indiciada, apresentado defesa, com posterior apreciação pela comissão processante e pelas instâncias técnica e jurídica da autarquia, e na fase interna da TCE, sido novamente notificada acerca da irregularidade, em 7/6/2024. Ademais, o **Parquet** alertou que, enquanto o débito deve ser ressarcido aos cofres do INSS, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 deve ser recolhida ao Tesouro Nacional, e não ao INSS.

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$ 50 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 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 Idade sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e 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. Elza Elena de Souza Lima, 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. Constam dos autos, ainda, que 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.

16. 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).

17. 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.

18. 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).

19. 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).

20. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos – provas robustas de autoria, materialidade e dolo colhidas em processo administrativo disciplinar, como ressaltou o MP/TCU – 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.

21. 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.

22. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão da Sra. Elza Elena de Souza Lima, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2393/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.674/2025-7.
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 de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
5/5/2021	1.100,00
11/2/2021	441,49
6/12/2021	1.100,00
9/6/2021	550,00
30/1/2023	1.302,00
29/4/2022	606,00
1º/4/2022	1.212,00
8/7/2021	1.100,00
3/11/2022	1.212,00
7/3/2022	1.212,00
1º/7/2022	1.212,00
1º/8/2022	1.212,00
28/2/2023	1.302,00
30/5/2022	606,00
9/4/2021	1.100,00
7/1/2022	1.100,00
11/2/2021	957,92
8/11/2021	1.100,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
28/12/2022	1.212,00
9/6/2021	1.100,00
7/2/2022	1.212,00
8/7/2021	550,00
9/9/2021	1.100,00
1º/9/2022	1.212,00
5/10/2022	1.212,00
29/4/2022	1.212,00
30/5/2022	1.212,00
9/3/2021	1.100,00
7/10/2021	1.100,00
30/3/2023	1.302,00
30/11/2022	1.212,00
9/8/2021	1.100,00
11/2/2021	12.455,66

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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2393-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.680/2025-7
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 de benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.382-3, de titularidade do Sr. Heraldo Leoncio Alves Soares.

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 1928/2025.

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 Tempo de Contribuição em favor de Heraldo Leoncio Alves Soares (NB 42/201.526.382-3) 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.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Heraldo Leoncio Alves Soares não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 30, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que o beneficiário não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por 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$ 59.789,03, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 12/11/2025, 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 Heraldo Leoncio Alves Soares (NB 42/201.526.382-3) 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 o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. **Evidências da irregularidade**: documentos técnicos presentes nas peças 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18.

12.1.2. **Normas infringidas**: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. **Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza**:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/12/2021	3.251,71
3/12/2021	3.251,71
5/1/2022	3.251,71
4/8/2021	1.036,14
6/9/2021	3.251,71
6/9/2021	0,24
4/8/2021	37.889,61
3/12/2021	0,37
4/10/2021	0,24
3/11/2021	0,24
4/8/2021	1.351,52
4/10/2021	3.251,71

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/11/2021	3.251,71
4/8/2021	0,24
5/1/2022	0,17

12.2.1. **Cofre credor**: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.526.382-3) 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 14367/2026 – Seproc (peça 46) 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 14368/2026 – Seproc (peça 45) 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. 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 5/1/2022, 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$ 68.794,53, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1921/2025, 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, 1915/2025, 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, 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

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**
	5/1/2022	Data do último pagamento irregular	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		(peça 29, p. 1)		prescricional
	31/8/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 25-27)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	1/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	12/11/2025	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 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 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 Heraldo Leoncio Alves Soares (NB 42/201.526.382-3), 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.

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 42."

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51, p. 18-19; 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$)
3/12/2021	3.251,71
3/12/2021	3.251,71
5/1/2022	3.251,71
4/8/2021	1.036,14
6/9/2021	3.251,71
6/9/2021	0,24
4/8/2021	37.889,61
3/12/2021	0,37
4/10/2021	0,24
3/11/2021	0,24
4/8/2021	1.351,52
4/10/2021	3.251,71
3/11/2021	3.251,71
4/8/2021	0,24
5/1/2022	0,17

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 94.025,15.

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 encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 54).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.526.382-3, de titularidade do Sr. Heraldo Leoncio Alves Soares.

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$ 59.789,03, 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. Heraldo Leoncio Alves Soares.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 47 e 48, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos 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$ 68 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 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. Heraldo Leoncio Alves Soares 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. Heraldo Leoncio Alves Soares, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2394/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.680/2025-7.
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$)**
3/12/2021	3.251,71
3/12/2021	3.251,71
5/1/2022	3.251,71
4/8/2021	1.036,14
6/9/2021	3.251,71

6/9/2021	0,24
4/8/2021	37.889,61
3/12/2021	0,37
4/10/2021	0,24
3/11/2021	0,24
4/8/2021	1.351,52
4/10/2021	3.251,71
3/11/2021	3.251,71
4/8/2021	0,24
5/1/2022	0,17

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2394-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.681/2025-3
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

123. 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 benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.673.960-0, de titularidade da Sra. Iramilde 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 1929/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

124. 5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Iramilde Oliveira (NB 42/201.673.960-0) 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 (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Iramilde 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 29, p. 3), a apuração administrativa limitou-se a constatar que a beneficiária não cumpriu os requisitos legais para o recebimento do benefício, não tendo sido apurada conduta ilícita por ela praticada no momento do requerimento,

7. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem afastado a responsabilização de beneficiários de prestações previdenciárias quando não há provas de sua participação ativa ou de conluio na fraude. O TCU, em diversos precedentes, como os 708/2022-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e 1.638/2022-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, tem decidido que a mera condição de recebedor do benefício não é suficiente para ensejar a imputação de débito, sendo imprescindível a demonstração de conduta dolosa ou culposa do beneficiário. No caso concreto, diante da ausência de provas que indiquem a participação consciente da beneficiária na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 40.249,24, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 12/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do

dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 34 e 35).

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 Iramilde Oliveira (NB 42/201.673.960-0) 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 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.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	2.335,98
9/8/2021	747,06
8/9/2021	2.335,98
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	0,41
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	766,96
7/10/2021	2.335,98
7/1/2022	2.335,98
9/8/2021	24.718,93

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/201.673.960-0) 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 42), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

d) Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Comunicação: Ofício 14372/2026 – 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 do 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 14373/2026 – 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 do 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 07/01/2022, 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$ 46.278,98, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com os débitos 1921/2025, 1928/2025, 1941/2025, 1963/2025, 1969/2025, 1895/2025, 1930/2025, 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, 1915/2025, 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
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	22/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 24-26)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	16/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	12/11/2025	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 Iramilde Oliveira (NB 42/201.673.960-0) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria 'contribuinte individual' diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência, e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, gerando pagamentos irregulares também de forma retroativa.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa

Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer 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, 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$)
8/11/2021	2.335,98
9/8/2021	747,06
8/9/2021	2.335,98
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	0,41
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	766,96
7/10/2021	2.335,98
7/1/2022	2.335,98
9/8/2021	24.718,93

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 53).

É o Relatório.

VOTO

125. 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 benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/201.673.960-0, de titularidade da Sra. Iramilde 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$ 40.249,24 e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Iramilde Oliveira.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 46 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. Iramilde 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 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. Iramilde 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2395/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.681/2025-3.

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$)
8/11/2021	2.335,98
9/8/2021	747,06
8/9/2021	2.335,98
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	0,41
7/12/2021	2.335,98
9/8/2021	766,96
7/10/2021	2.335,98
7/1/2022	2.335,98
9/8/2021	24.718,93

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 6.000,00 (seis 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2395-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.708/2025-9
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

126. 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 benefício de “Aposentadoria por Tempo de Contribuição”, NB 42/202.392.005-6, de titularidade do Sr. Sebastião Lourenço de Souza.

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na qual os fatos atinentes a este processo são descritos e analisados (peça 50):

“**HISTÓRICO**

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 1974/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

‘Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).’

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada ‘Passa Régua’, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Sebastião Lourenço de Souza (NB 42/202.392.005-6) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração a Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Sebastião Lourenço de Souza não foi arrolado como responsável no polo passivo da tomada de contas especial, uma vez que não foram identificados elementos que comprovassem a participação dolosa ou culposa do segurado na irregularidade apurada, tampouco indícios de conluio com a ex-servidora responsável, Sra. Shirley

Valeria da Costa Barata Souza. Conforme registrado no relatório do Tomador de Contas (peça 29, p. 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 do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 58.570,82, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 12/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 34 e 35).

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 Sebastião Lourenço de Souza (NB 42/202.392.005-6) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria ‘contribuinte individual’ diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 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$)
14/9/2021	38.805,07
8/11/2021	3.515,54
14/9/2021	1.339,92

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/10/2021	0,99
14/9/2021	0,99
7/1/2022	0,99
14/9/2021	843,22
7/12/2021	0,95
7/12/2021	3.515,54
8/11/2021	0,99
7/10/2021	3.515,54
7/12/2021	3.515,54
7/1/2022	3.515,54

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/202.392.005-6) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.

12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.

12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.

13. Encaminhamento: citação.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

e) Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Comunicação: Ofício 14374/2026 – Seproc (peça 44) 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 14375/2026 – Seproc (peça 45) 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 7/1/2022 e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

17.1. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, por meio de Notificação Prévia acostada à peça 4, recebida em 7/6/2024, conforme assinatura da responsável (peça 4, p. 2).

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 66.943,50, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com os débitos 1988/2025, 1972/2025, 1973/2025, 1975/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1984/2025, 1986/2025, 1976/2025, 1977/2025, 1978/2025, 1979/2025 e 1985/2025, da mesma responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

19. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

20. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução/TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

21. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução/TCU 344/2022.

22. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

23. Verificam-se nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução/TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	7/1/2022	Data do último pagamento irregular	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		(peça 28, p. 1)		prescricional
	30/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 22-24)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	23/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	12/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 Sebastião Lourenço de Souza (NB 42/202.392.005-6), sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na

aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer 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. 17-19; 51 e 52):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, 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$)
14/9/2021	38.805,07
8/11/2021	3.515,54
14/9/2021	1.339,92
7/10/2021	0,99
14/9/2021	0,99
7/1/2022	0,99
14/9/2021	843,22
7/12/2021	0,95
7/12/2021	3.515,54

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/11/2021	0,99
7/10/2021	3.515,54
7/12/2021	3.515,54
7/1/2022	3.515,54

3.3. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

3.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas;

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

3.7. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu ao encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, 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 53).

É o Relatório.

VOTO

127. 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 benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/202.392.005-6, de titularidade do Sr. Sebastião Lourenço de Souza.

2. A presente TCE foi instaurada em função da constatação de concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência: i) vínculos empregatícios; ii) cômputos de tempos de serviço; iii) de conversão de atividade especial e outros.

3. No relatório do tomador de contas, o prejuízo original foi quantificado em R$ 58.570,82 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 ao Sr. Sebastião Lourenço de Souza.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da

aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 66 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. Sebastião Lourenço de Souza, 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. Sebastião Lourenço de Souza, na condição de segurado, no rol de responsáveis desta Tomada de Contas Especial, pois não restou comprovada a sua participação na fraude ora examinada.

22. Por fim, cabe dar ciência do Acórdão que sobrevier à Procuradoria da República no Estado de Goiás, com fundamento no art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2396/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.708/2025-9.
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$)
14/9/2021	38.805,07
8/11/2021	3.515,54
14/9/2021	1.339,92

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/10/2021	0,99
14/9/2021	0,99
7/1/2022	0,99
14/9/2021	843,22
7/12/2021	0,95
7/12/2021	3.515,54
8/11/2021	0,99
7/10/2021	3.515,54
7/12/2021	3.515,54
7/1/2022	3.515,54

9.2. aplicar à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2396-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.713/2025-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefício de "Aposentadoria por Idade", NB 41/200.594.488-7, de titularidade da Sra. Suzana Vieira 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**

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 1943/2025.

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 Suzana Vieira Silva (NB 41/200.594.488-7) 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 Suzana Vieira 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. 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.

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$ 105.042,96, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

19. 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).

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 42), 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 Suzana Vieira Silva (NB 41/200.594.488-7) 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.

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$)
18/5/2021	28.571,42
5/10/2021	2.890,99
21/6/2021	1.445,49
4/11/2022	3.184,71
3/9/2021	2.890,99
3/6/2022	3.184,71
4/8/2021	2.890,99
7/3/2022	3.184,71
3/2/2023	3.373,56
4/1/2023	3.184,71
4/5/2022	1.592,35
5/7/2021	1.445,50
5/12/2022	3.184,71
3/3/2023	3.373,56
3/12/2021	2.890,99
5/1/2022	2.890,99
5/9/2022	3.184,71
5/4/2022	3.184,71
5/10/2022	3.184,71

Data	Valor (R$)
18/5/2021	1.371,57
4/11/2021	2.890,99
3/8/2022	3.184,71
21/6/2021	2.890,99
3/6/2022	1.592,36
18/5/2021	932,18
5/7/2021	2.890,99
18/5/2021	0,01
21/6/2021	0,52
3/2/2022	3.184,71
4/5/2022	3.184,71
5/7/2022	3.184,71

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 41/200.594.488-7) 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 14386/2026 – 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 14387/2026 – 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

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$ 117.628,29, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1986/2025, 1975/2025, 1972/2025, 1976/2025, 1977/2025, 1985/2025, 1974/2025, 1984/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1973/2025, 1978/2025 e 1988/2025, da mesma responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

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
	3/3/2023	Data do último pagamento irregular (peça 29, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	3/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 30)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	13/11/2025	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 44). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 45 a 48).

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 42) 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 Suzana Vieira Silva (NB 41/200.594.488-7), 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 41.”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 51, p. 18-20; 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	Valor (R$)
18/5/2021	28.571,42
5/10/2021	2.890,99
21/6/2021	1.445,49
4/11/2022	3.184,71
3/9/2021	2.890,99
3/6/2022	3.184,71
4/8/2021	2.890,99
7/3/2022	3.184,71
3/2/2023	3.373,56
4/1/2023	3.184,71
4/5/2022	1.592,35
5/7/2021	1.445,50
5/12/2022	3.184,71
3/3/2023	3.373,56
3/12/2021	2.890,99
5/1/2022	2.890,99
5/9/2022	3.184,71
5/4/2022	3.184,71
5/10/2022	3.184,71
18/5/2021	1.371,57
4/11/2021	2.890,99
3/8/2022	3.184,71
21/6/2021	2.890,99
3/6/2022	1.592,36
18/5/2021	932,18
5/7/2021	2.890,99
18/5/2021	0,01
21/6/2021	0,52
3/2/2022	3.184,71
4/5/2022	3.184,71
5/7/2022	3.184,71

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 161.047,71.

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 encaminhamento alvitrado pela AudTCE, no sentido da irregularidade das contas, com a condenação ao pagamento do valor do débito e com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 54).

É o Relatório.

VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular de benefício de "Aposentadoria por Idade", NB 41/200.594.488-7, de titularidade da Sra. Suzana Vieira 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$ 105.042,96, 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. Suzana Vieira Silva.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 47 e 48, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos 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$ 117 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. Suzana Vieira 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. Suzana Vieira 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2397/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.713/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão 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$)**
18/5/2021	28.571,42
5/10/2021	2.890,99
21/6/2021	1.445,49
4/11/2022	3.184,71
3/9/2021	2.890,99
3/6/2022	3.184,71
4/8/2021	2.890,99
7/3/2022	3.184,71
3/2/2023	3.373,56
4/1/2023	3.184,71
4/5/2022	1.592,35
5/7/2021	1.445,50
5/12/2022	3.184,71
3/3/2023	3.373,56
3/12/2021	2.890,99
5/1/2022	2.890,99
5/9/2022	3.184,71
5/4/2022	3.184,71
5/10/2022	3.184,71
18/5/2021	1.371,57
4/11/2021	2.890,99
3/8/2022	3.184,71
21/6/2021	2.890,99
3/6/2022	1.592,36
18/5/2021	932,18
5/7/2021	2.890,99
18/5/2021	0,01
21/6/2021	0,52
3/2/2022	3.184,71
4/5/2022	3.184,71
5/7/2022	3.184,71

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$ 16.000,00 (dezesseis 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2397-34/26-P.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.756/2025-3
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 42/203.028.577-8, de titularidade do Sr. Josemar Dourado de Moura.

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 1939/2025.

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.

128. 5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de

Josemar Dourado de Moura (NB 42/203.028.577-8) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

6. A despeito das irregularidades verificadas, o beneficiário Josemar Dourado de Moura 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$ 69.210,78, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 14/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 33), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 34 e 35).

11. Em 17/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 36).

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 Josemar Dourado de Moura (NB 42/203.028.577-8) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem

comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

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$)
2/12/2021	0,56
10/11/2021	52.624,77
10/11/2021	2.108,43
10/11/2021	744,84
2/12/2021	4.577,22
2/12/2021	4.577,22
10/11/2021	0,52
4/1/2022	4.577,22

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 42/203.028.577-8) 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:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza- promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14388/2026 – Seproc (peça 44)
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 14389/2026 – Seproc (peça 45) 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 4/1/2022, 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$ 77.707,58, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 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, 1915/2025, 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, 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
	4/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	11/10/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 35-37)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	14/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições

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 Josemar Dourado de Moura (NB 42/203.028.577-8), concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido, tendo todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) sido realizados pela matrícula da responsável. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos

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. 17-19; 51 e 52):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza,

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2021	0,56
10/11/2021	52.624,77
10/11/2021	2.108,43
10/11/2021	744,84
2/12/2021	4.577,22
2/12/2021	4.577,22
10/11/2021	0,52
4/1/2022	4.577,22

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 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 42/203.028.577-8, de titularidade do Sr. Josemar Dourado de Moura.

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$ 69.210,78, 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 benefícios previdenciários em favor do Sr. Josemar Dourado de Moura.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A unidade técnica 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. Josemar Dourado de Moura 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. Josemar Dourado de Moura, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2398/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.756/2025-3.
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$)
2/12/2021	0,56
10/11/2021	52.624,77
10/11/2021	2.108,43
10/11/2021	744,84
2/12/2021	4.577,22
2/12/2021	4.577,22
10/11/2021	0,52
4/1/2022	4.577,22

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2398-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.757/2025-0
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 benefício de "Aposentadoria por Idade", NB 41/202.859.753-9, de titularidade da Sra. Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro.

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**

6. 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 1943/2025.

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 Idade em favor de Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro (NB 41/202.859.753-9) 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.

24. A despeito das irregularidades verificadas, a beneficiária Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro 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. 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 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 85.703,41, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

28. Em 17/11/2025, 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).

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 36).

30. Na instrução inicial (peça 41), 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 Idade a Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro (NB 41/202.859.753-9) 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.

38.1.1. **Evidências da irregularidade**: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 e 17.

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	Valor (R$)
3/12/2021	3.024,12
3/12/2021	3.024,12
5/1/2022	3.024,12
5/9/2022	3.331,37
5/4/2022	3.331,37
5/10/2022	3.331,37
4/11/2022	3.331,37
3/6/2022	3.331,37
4/11/2021	34.768,62
3/8/2022	3.331,37
4/11/2021	492,11
3/6/2022	1.665,69
4/11/2021	0,88

Data	Valor (R$)
7/3/2022	3.331,37
4/5/2022	1.665,68
3/2/2022	3.331,37
5/12/2022	3.331,37
4/11/2021	1.393,00
4/5/2022	3.331,37
5/7/2022	3.331,37

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 Idade (NB 41/202.859.753-9) 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 14400/2026 – 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 14401/2026 – 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

41. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 49), 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 5/12/2022, 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

44. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R$ 93.907,85, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 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, 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

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
	5/12/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	8/12/2022	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	3/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	17/11/2025	Relatório do Controle Interno (peça 33)	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 43). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 44 a 47).

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 41) 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 Idade em favor de Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro (NB 41/202.859.753-9), 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.

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).

CONCLUSÃO

77. 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.

78. Constata-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise realizada nos item 19 a 25 desta instrução.

79. 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.

80. Por fim, como não há elementos que possam modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente à peça 40.”

3. Com tais considerações, a unidade especializada, em uníssono, apresentou a seguinte proposta de mérito para estes autos (peças 50, p. 18-20; 51 e 52):

“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$)**
3/12/2021	3.024,12
3/12/2021	3.024,12
5/1/2022	3.024,12
5/9/2022	3.331,37
5/4/2022	3.331,37
5/10/2022	3.331,37
4/11/2022	3.331,37
3/6/2022	3.331,37
4/11/2021	34.768,62
3/8/2022	3.331,37
4/11/2021	492,11
3/6/2022	1.665,69
4/11/2021	0,88
7/3/2022	3.331,37
4/5/2022	1.665,68
3/2/2022	3.331,37
5/12/2022	3.331,37
4/11/2021	1.393,00
4/5/2022	3.331,37
5/7/2022	3.331,37

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R$ 131.040,90.

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 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 51).

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 benefício de "Aposentadoria por Idade", NB 41/202.859.753-9, de titularidade da Sra. Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro.

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$ 85.703,41, e a responsabilidade, atribuída à Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza (peça 29).

4. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) efetuou a citação somente da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, sem arrolar a beneficiária, porquanto, na linha de precedentes do TCU, não caberia incluí-la no rol de responsáveis sem os elementos comprovantes de sua efetiva participação no conluio para a prática dos atos ora impugnados.

5. Assim, foi promovida a citação daquela responsável, para que recolhesse a importância do débito apurado e/ou encaminhasse ao Tribunal as alegações de defesa sobre a concessão irregular de benefício previdenciário em favor da Sra. Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos 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$ 93 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. Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro 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. Lucimar Alves de Oliveira Ribeiro, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2399/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.757/2025-7.
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$)**
3/12/2021	3.024,12
3/12/2021	3.024,12
5/1/2022	3.024,12
5/9/2022	3.331,37
5/4/2022	3.331,37

Data	Valor (R$)
5/10/2022	3.331,37
4/11/2022	3.331,37
3/6/2022	3.331,37
4/11/2021	34.768,62
3/8/2022	3.331,37
4/11/2021	492,11
3/6/2022	1.665,69
4/11/2021	0,88
7/3/2022	3.331,37
4/5/2022	1.665,68
3/2/2022	3.331,37
5/12/2022	3.331,37
4/11/2021	1.393,00
4/5/2022	3.331,37
5/7/2022	3.331,37

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$ 13.000,00 (treze 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2399-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-024.759/2025-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

129. 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 benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.594.354-6, de titularidade do Sr. Valmir Freire Gomes.

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 1984/2025.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

'Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

4. A apuração desta tomada de contas especial teve origem a partir da Operação Policial denominada 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, com base no Inquérito Policial 2021.0067966 SR/PF/GO. Referida operação se materializou por meio de Força Tarefa Previdenciária integrada pela

Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de segurado para requerer benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS; e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Valmir Freire Gomes (NB 42/200.594.354-6) foi concedido sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração a 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 Valmir Freire Gomes 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 do beneficiário na fraude, não se justifica sua inclusão no rol de responsáveis pelo ressarcimento ao erário.

8. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

9. No relatório da TCE (peça 29), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 81.410,75, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de servidora do INSS.

10. Em 13/11/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 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 17/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 36).

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 Valmir Freire Gomes (NB 42/200.594.354-6) sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria ‘contribuinte individual’ diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições, o que possibilitou a concessão do benefício com base em tempos fictícios que impactaram o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI), sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 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$)
19/5/2021	40.882,46
6/10/2021	4.136,68
19/5/2021	1.333,85
6/12/2021	4.136,68
19/5/2021	0,94
6/7/2021	2.068,34
6/9/2021	4.136,68
19/5/2021	1.962,56
6/7/2021	0,22
6/7/2021	4.136,68
8/6/2021	2.068,34
5/8/2021	4.136,68

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/1/2022	4.136,68
8/6/2021	4.136,68
5/11/2021	4.136,68
8/6/2021	0,60

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.
12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.594.354-6) com informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas.
12.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi determinante para a materialização do dano ao erário, pois, ao homologar e conceder o benefício com base em informações inverídicas, sem suporte de documentos ou consultas idôneas, permitiu que o segurado tivesse acesso a benefício previdenciário a que não teria direito, resultando em pagamento indevido e prejuízo ao patrimônio público.
12.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificado nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para homologar dados falsos, em desacordo com os requisitos legais e normativos, tendo sido apenada com demissão por infração disciplinar. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais e a verificação da autenticidade da documentação apresentada para a concessão do benefício previdenciário.
13. Encaminhamento: citação.
14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 42), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

f) Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Comunicação: Ofício 14456/2026 – Seproc (peça 45) Data da Expedição: 27/4/2026 Data da Ciência: **29/4/2026** (peça 46) Nome Recebedor: Luciana Marinho Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 43). Fim do prazo para a defesa: 14/5/2026
Comunicação: Ofício 14457/2026 – Seproc (peça 44) 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

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 6/1/2022 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 cerca de R$ 95 mil e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 1986/2025, 1975/2025, 1972/2025, 1976/2025, 1977/2025, 1985/2025, 1974/2025, 1979/2025, 1982/2025, 1983/2025, 1973/2025, 1978/2025 e 1988/2025, da mesma responsável 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
	6/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 28, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	5/9/2022	Relatório de Análise (peça 13, p. 27-29)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	10/3/2023	Relatório de Análise da Fase de Defesa (peça 12)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	3/10/2025	Relatório do Tomador	Art. 5°, inciso II	Interrupção de

Evento	Data	Documento	Dispositivo da Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		de Contas (peça 29)		ambas as prescrições
	13/11/2025	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 Valmir Freire Gomes (NB 42/200.594.354-6), sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de

contribuição. A concessão se deu com base na inclusão de recolhimentos previdenciários na categoria de contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem comprovação do tempo trabalhado e sem constar do CNIS os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições. A inclusão de tempos fictícios impactou o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI). Excluídos os períodos irregulares, não havia sido cumprido o tempo de contribuição mínimo necessário à obtenção do benefício concedido. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos também indevidos.

34. A Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de cem outras TCEs em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares, todos alvo da operação policial 'Passa Régua', deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal e conduzida pela Delegacia Federal de Repressão aos Crimes Previdenciários em Goiás (Deleprev GO), que detectou as seguintes irregularidades na concessão de benefícios de Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição:

a) atendimento de requerentes de benefício previdenciário sem o necessário agendamento;

b) concessão de benefício previdenciário sem efetuar o devido registro na base digital do Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), no qual deveriam estar inseridos todos os documentos que comprovassem os tempos de contribuição utilizados para as respectivas concessões;

c) concessão de benefício previdenciário com retroação injustificada da Data de Início de Benefício (DIB), gerando pagamentos indevidos anteriores à Data do Requerimento do Benefício (DER);

d) concessão de benefício previdenciário com inclusão de recolhimentos previdenciários diretamente no Sistema PRISMA, na categoria de contribuinte individual, sem comprovação do tempo trabalhado e sem que fossem localizados comprovantes dos respectivos recolhimentos, tampouco requerimentos para inclusão/atualização de contribuições no Sistema CNIS, adulterando o tempo de contribuição, o cálculo do tempo de carência e a majoração da Renda Mensal Inicial (RMI); e

e) concessão de benefício previdenciário a titular a quem havia sido indeferido requerimento anterior a benefício de mesma espécie, sem solicitar informações acerca do respectivo indeferimento ou, alternativamente, apresentar cópia integral do processo anterior.

35. Em inúmeros benefícios, todos os atos executórios (pré-habilitação, protocolo, inclusão/alteração de período de contribuição, informação de valores, atribuição da Data de Regularização da Documentação, despacho concessório, formatação, transmissão e retorno da concessão) foram realizados pela matrícula da responsável.

36. Verifica-se que desde a deflagração da operação policial, em 30/11/2021, houve vários atos de apuração dos fatos por parte do INSS, incluindo Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em desfavor da ex-servidora, no âmbito do qual foram realizados interrogatório (peça 5) e indiciamento da responsável (peça 6), cuja defesa foi apreciada pela Comissão de PAD por meio de relatório à peça 8, parecer técnico opinativo (peça 9) e parecer jurídico (peça 10), tendo resultado na aplicação de penalidade de demissão da responsável (peça 11). Da leitura das irregularidades e provas descritas nos documentos juntados aos autos, conclui-se que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza foi a autora das ilicitudes que levaram à concessão de numerosos benefícios previdenciários fraudulentos, incluindo o benefício objeto dos presentes autos.

37. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU (Acórdãos 731/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz;

1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer 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. 17-19; 51 e 52):

3.1. considerar revel a responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

3.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, c/c arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, 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$)
19/5/2021	40.882,46
6/10/2021	4.136,68
19/5/2021	1.333,85
6/12/2021	4.136,68
19/5/2021	0,94
6/7/2021	2.068,34
6/9/2021	4.136,68
19/5/2021	1.962,56
6/7/2021	0,22
6/7/2021	4.136,68
8/6/2021	2.068,34
5/8/2021	4.136,68
6/1/2022	4.136,68
8/6/2021	4.136,68
5/11/2021	4.136,68
8/6/2021	0,60

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 53).

É o Relatório.

VOTO

130. 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 benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.594.354-6, de titularidade do Sr. Valmir Freire Gomes.

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$ 81.410,75 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 aposentadoria a Valmir Freire Gomes.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 46 e 47, a responsável não apresentou defesa, tampouco recolheu o valor do débito indicado, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

7. No mérito, a unidade instrutiva e o Ministério Público/TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, estão alinhados em sugerir que as contas da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza sejam julgadas irregulares com a condenação em débito, além da aplicação da multa insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992. A Unidade técnica também sugeriu a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

8. É a síntese do essencial. Decido.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir.

10. É correto o entendimento da unidade especializada quanto à não ocorrência da prescrição, nos moldes do disposto na novel Resolução/TCU 344/2022, consoante o exame levado a efeito nos itens 19 a 25 da instrução transcrita no Relatório precedente.

11. Ademais, embora o valor de constituição desta TCE seja cerca de R$ 81 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. Valmir Freire Gomes, com base em tempos fictícios que impactaram tanto o tempo de contribuição quanto o cômputo do tempo de carência, sem os quais o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida.

14. Também ficou assente que o benefício foi habilitado por contingência, com data de início da aposentadoria anterior à data de concessão, gerando o pagamento de valores retroativos sem a devida juntada de elementos que autorizassem a respectiva concessão.

15. Em função de tais fatos, a responsável foi demitida do INSS na data de 19 de maio de 2025, consoante a Portaria PRES/INSS 116, de 19/05/2025 (peça 10).

16. Insta destacar que, de acordo com a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial “Passa Régua”, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 11, 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 11, 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. Valmir Freire Gomes, 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2400/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.759/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão 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$)**
19/5/2021	40.882,46
6/10/2021	4.136,68
19/5/2021	1.333,85
6/12/2021	4.136,68
19/5/2021	0,94
6/7/2021	2.068,34
6/9/2021	4.136,68
19/5/2021	1.962,56
6/7/2021	0,22

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/7/2021	4.136,68
8/6/2021	2.068,34
5/8/2021	4.136,68
6/1/2022	4.136,68
8/6/2021	4.136,68
5/11/2021	4.136,68
8/6/2021	0,60

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$ 13.000,00 (treze 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2400-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC-025.048/2025-2
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, tendo por fundamento a concessão irregular do benefício de "Aposentadoria por Tempo de Contribuição", NB 42/200.896.528-1, de titularidade do Sr. Antonio Francisco 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 61):

"**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 2099/2025.

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 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.

131. 5. No caso concreto, o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição em favor de Antonio Francisco da Silva (NB 42/200.896.528-1) 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. 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 Antonio Francisco 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 38, 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 38), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 67.535,38, imputando responsabilidade a Shirley Valeria da Costa Barata Souza, na condição de gestora dos recursos.

10. Em 8/12/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 42), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 43 e 44).

11. Em 23/12/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das

conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 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 Antonio Francisco da Silva (NB 42/200.896.528-1) 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 o segurado não cumpria o tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria que lhe foi concedida. Além disso, o benefício foi habilitado por contingência, com Data do Início do Benefício (DIB) anterior à data de concessão, o que gerou o pagamento de valores retroativos indevidos.

12.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 10, 11, 12 e 13.

12.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

12.2. Débitos relacionados à responsável Shirley Valeria da Costa Barata Souza:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/6/2021	15.544,64
1/6/2021	1.677,48
1/6/2021	923,16
1/6/2021	17.455,16
1/6/2021	209,11
4/6/2021	3.525,05
4/6/2021	1.762,52
4/6/2021	0,38
5/7/2021	3.525,05
5/7/2021	1.762,53
4/8/2021	3.525,05
3/9/2021	3.525,05
5/10/2021	3.525,05
4/11/2021	3.525,05
3/12/2021	3.525,05
5/1/2022	3.525,05

12.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

12.2.2. **Responsável**: Shirley Valeria da Costa Barata Souza.

12.2.2.1. **Conduta**: conceder benefício previdenciário de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (NB 42/200.896.528-1) 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 42), foi efetuada citação da responsável nos moldes abaixo:

a) Shirley Valeria da Costa Barata Souza- promovida a citação da responsável, conforme segue:

Comunicação: Ofício 14279/2026 – Seproc (peça 53) Data da Expedição: 23/4/2026 Data da Ciência: **4/5/2026** (peça 57) Nome Recebedor: Renata Souza Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados do INSS, custodiada pelo TCU (peça 52). Fim do prazo para a defesa: 19/5/2026
Comunicação: Ofício 14280/2026 – Seproc (peça 54) Data da Expedição: 23/4/2026 Data da Ciência: **5/5/2026** (peça 58) 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: 20/5/2026
Comunicação: Ofício 14281/2026 – Seproc (peça 55) Data da Expedição: 23/4/2026 Data da Ciência: **4/5/2026** (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: 19/5/2026

15. Consoante Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 60), 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 1/1/2024 é de R$ 78.682,90 e que, apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os

débitos 2098/2025, 2096/2025, 2034/2025 e 2097/2025, da mesma responsável, cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

19. A prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução/TCU 344, de 11/10/2022, cujo art. 2º estabelece que o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

20. Sobre a prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução/TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

21. Já quanto à prescrição intercorrente, conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Ministro Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução/TCU 344/2022.

22. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz e 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer 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**
	5/1/2022	Data do último pagamento irregular (peça 37, p. 1)	Art. 4°, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
	15/12/2022	Relatório da Seção de Análise de Monitoramento e Cobrança Administrativa de Benefícios da Superintendência Regional Sudeste I do INSS (peça 11)	Art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
	9/10/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 38)	Art. 5°, inciso II	Interrupção de ambas as prescrições
	8/12/2025	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 '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 52). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 53 a 58).

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 50) 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 Antonio Francisco da Silva (NB 42/200.896.528-1), 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. 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.

A Sra. Shirley Valeria

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 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 61, p. 18-19; 62 e 63):

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$)
1/6/2021	15.544,64
1/6/2021	1.677,48
1/6/2021	923,16
1/6/2021	17.455,16
1/6/2021	209,11
4/6/2021	3.525,05
4/6/2021	1.762,52
4/6/2021	0,38
5/7/2021	3.525,05
5/7/2021	1.762,53
4/8/2021	3.525,05
3/9/2021	3.525,05
5/10/2021	3.525,05
4/11/2021	3.525,05
3/12/2021	3.525,05
5/1/2022	3.525,05

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,

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 64).

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 42/200.896.528-1, de titularidade do Sr. Antonio Francisco 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$ 67.535,38, 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 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 benefícios previdenciários em favor do Sr. Antonio Francisco da Silva.

6. Devidamente citada, conforme atestam os Avisos de Recebimento insertos às peças 56 a 58, 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$ 79 mil, atualizado até 1º/01/2024, ou seja, inferior ao limite de R$ 120.000,00, como apontado pela AudTCE, o somatório dos prejuízos ao erário de responsabilidade da Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza com os demais débitos indicados no item 18 da instrução constante do Relatório **supra** ultrapassa o montante retrocitado, de modo que a presente TCE pode seguir seu curso, nos termos dos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa – IN/TCU 98/2024.

12. Quanto ao mérito, segundo apuração do INSS no Processo Administrativo Disciplinar – PAD 35014.132412/2023-38 (peça 7), restou comprovado que a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza, então ocupante do cargo de Técnico do Seguro Social na agência do INSS/GO, deu azo à concessão irregular de Aposentadoria por Tempo de Contribuição sem agendamento prévio e sem processo digital no Sistema de Gerenciamento de Tarefas do INSS (GET), mediante a inserção fraudulenta de recolhimentos previdenciários na categoria contribuinte individual diretamente no Sistema Prisma, sem constar do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) os respectivos períodos de recolhimento e requerimento de inclusão/atualização de contribuições.

13. O ato acima descrito ensejou a concessão do benefício ao Sr. Antonio Francisco 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 10).

16. Insta destacar que, de acordo com, a AudTCE, a Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza figura como responsável em mais de 100 outras Tomadas de Contas Especiais em trâmite neste TCU envolvendo a concessão de benefícios potencialmente irregulares.

17. A irregularidade foi objeto da operação policial “Passa Régua”, deflagrada em 30/11/2021, nos municípios de Goiânia/GO, Serra Talhada/PE, Paranã/TO e São José dos Campos/SP, resultado de Força Tarefa Previdenciária integrada pela Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Previdência, pela Coordenação-Geral de Inteligência Previdenciária e Trabalhista (CGINT), pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, a qual culminou, conforme o Parecer Jurídico da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, na prisão da responsável (peça 9, item 30, p. 6).

18. Ainda de acordo com aquele documento, há estimativa de prejuízo aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social da ordem de R$ 6,6 milhões (peça 9, item 34, p. 8).

19. Tendo em vista o conjunto probatório constante dos autos e a falta de produção de defesa da responsável acerca da culpa na concessão do benefício indevido – dado que optou pela revelia –, cabe ao Tribunal julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito calculado e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, haja vista grave inobservância pela Sra. Shirley Valeria da Costa Barata Souza do dever de cuidado no trato com a coisa pública, em um claro exemplo, na melhor das hipóteses, de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB.

20. Além da multa, em consonância com o parecer da AudTCE, bem como com a jurisprudência desta Corte (**v.g**. Acórdãos/Plenário 1.607 e 1.608/2026, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler; 1.508/2026, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; 1.385/2026, da relatoria do Ministro Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138, ambos de 2026 e da relatoria do Ministro Bruno Dantas; e 1.970/2026, de minha relatoria), e considerando a irregularidade cometida pela responsável que, de forma fraudulenta, concedeu benefícios previdenciários indevidos, constituindo-se em ilícito de alta gravidade, entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação à responsável aqui arrolada, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fulcro nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno/TCU

21. Noutro giro, acolho o entendimento da AudTCE e do MP/TCU de que inexistem elementos nos autos que justificassem a inclusão do Sr. Antonio Francisco 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 2 de setembro de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2401/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.048/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Shirley Valeria da Costa Barata Souza (631.395.452-15).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão 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$)
1/6/2021	15.544,64
1/6/2021	1.677,48
1/6/2021	923,16
1/6/2021	17.455,16
1/6/2021	209,11
4/6/2021	3.525,05
4/6/2021	1.762,52
4/6/2021	0,38
5/7/2021	3.525,05
5/7/2021	1.762,53
4/8/2021	3.525,05
3/9/2021	3.525,05
5/10/2021	3.525,05
4/11/2021	3.525,05
3/12/2021	3.525,05
5/1/2022	3.525,05

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

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

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

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

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

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2401-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 011.709/2026-0
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Representação legal: Luciana Dutra de Souza (20341/OAB-GO), Anetrams – Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONSULTIVA. LICITAÇÃO DE TÉCNICA E PREÇO. VALORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA UTILIZANDO COMO REDUTORES AS EVENTUAIS PENALIDADES SOFRIDAS POR LICITANTES. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. CONHECIMENTO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO VÁLIDO E AMPARADO NOS ARTS. 36, § 3º, E 37, INCISO III, DA LEI 14.133/2021. CONHECIMENTO. DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS PELO JURISDICIONADO. RESULTADO PRÁTICO DO CERTAME NÃO IMPACTADO PELO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE EM DISCUSSÃO. REVOGAÇÃO DE CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 46:

"***INTRODUÇÃO***

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 526/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), critério técnica e preço, modo de disputa fechado, com valor estimado de R$ 23.372.643,31, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia visando as obras de duplicação da BR-262/MG, entre João Monlevade e a divisa ES/MG (peça 4, p. 1).*

2. *A concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (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: homologado, em 19/5/2026 (peça 7, p. 1);

b) valor homologado: R$ 17.529.482,48, adjudicação à Consórcio BR-262 (Planep-Geosistemas), representado pela empresa Planep Planejamento Estudos e Projetos Ltda., CNPJ 10.417.566/0001-77 (peça 35, p. 2);

c) a licitação em tela não envolve registro de preço;

d) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação (peça 10, p. 1);

e) houve impugnações ao edital: sim (peça 11) e

f) em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1.917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, registra-se que a agente de contratação é servidora pública de caráter efetivo da Administração Pública Federal, consoante consulta realizada no portal da transparência, dando cumprimento ao disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021 (peça 12).

HISTÓRICO

4. *O representante alegou, em suma, a instituição indevida, no subitem 8.2.3 do Termo de Referência 173/2024, de critério de redução automática da pontuação técnica das licitantes (de 10 a 20 pontos) em razão de penalidades administrativas pretéritas registradas no Sicaf, julgadas em segunda instância nos últimos cinco anos, em desrespeito à orientação firmada pelo TCU no Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara (rel. Ministro Augusto Nardes) e mantida pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara (rel. Ministro Aroldo Cedraz), no sentido de que o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 constitui norma de eficácia limitada, cuja aplicação depende da regulamentação prevista nos §§ 3º e 4º do art. 88 da mesma lei (peça 1, p. 18).*

5. *Quanto ao estado processual, o presente processo encontra-se na seguinte situação:*

5.1. *por despacho de 19/6/2026, o relator original, Ministro Jorge Oliveira, declinou da relatoria em favor do Ministro Benjamin Zymler, tendo em vista a conexão com o TC 011.708/2026-3, de mesma matéria (peça 16);*

5.2. *em 9/7/2026, o Ministro Benjamin Zymler conheceu da representação e deferiu medida cautelar, sem oitiva prévia, para suspender o andamento da Concorrência 526/2025-00 e obstar a assinatura e a execução do contrato dela decorrente, por reputar presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora (peça 18);*

5.3. *a medida cautelar foi referendada pelo Plenário do TCU, por unanimidade, por meio do Acórdão 1.898/2026-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), na sessão de 15/7/2026 (peças 26-28);*

5.4. *foram realizadas oitiva do DNIT quanto aos pressupostos da cautelar, diligência para encaminhamento de documentos e esclarecimentos, e oportunidade para comentários do gestor sobre proposta preliminar de determinações, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 (peças 19-21);*

5.5. *o DNIT respondeu a todos os itens por meio de nota técnica, de 22/7/2026 (peça 35);*

5.6. *o certame permanece homologado e adjudicado desde 19/5/2026, sem que tenha havido, até a presente data, a assinatura do contrato decorrente, em razão da medida cautelar vigente (peça 7, p. 1 e 5; peça 10, p. 1).*

6. *Promovidas as oitiva 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.1. Exame das oitivas realizadas:

7. *Foram encaminhados em 13/7/2026, 14/7/2026 e 17/7/2026 ofícios à Unidade Jurisdicionada (peças 19-21 e 29) e à sociedade empresarial Anetrams - Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (peça 25) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Após as ciências (peças 22-24 e 30-32), a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 33-43. Segue a análise dos pontos questionados.*

Item 43.3, alínea "a": manutenção do subitem 8.2.3 do Termo de Referência 173/2024, que prevê redutor automático de 10 a 20 pontos na nota técnica de licitantes com registros de penalidades no SICAF nos últimos cinco anos, em desconformidade com a orientação emanada por esta Corte nos Acórdãos 7.695/2024 e 747/2026, ambos da 2ª Câmara, que vedaram a utilização do critério previsto no art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 sem a prévia regulamentação exigida pelos arts. 88, §§ 3º e 4º, da mesma lei.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

8. *Regularmente cientificado, o DNIT apresentou manifestação por meio da Nota Técnica 506/2026/CLSO/CGCL/DIREX/DNIT SEDE, de 22/7/2026 (peça 35).*

9. *Quanto às razões que motivaram a inclusão do subitem 8.2.3 no Termo de Referência 173/2024, o órgão esclareceu que a previsão se pautou em interpretação de que o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 conferiria vigência imediata ao dever de considerar o desempenho pretérito do licitante na pontuação técnica, como meio de selecionar a proposta mais vantajosa. Sob essa ótica, buscou-se aplicar critério objetivo e isonômico fundado em registros públicos oficiais, tendo o Sicaf sido eleito como base pública e fidedigna para a aferição do desempenho contratual e para a mitigação de riscos contratuais, em favor da isonomia material (peça 35, p. 3 e 4).*

10. *O DNIT informou que a impugnação administrativa apresentada pela representante contra o edital foi apreciada pela agente de contratação por meio da Decisão 17/2026, de 20/2/2026, que negou provimento ao pleito sob o fundamento de que a deliberação proferida no Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara encontrava-se, à época, com eficácia suspensa em razão do efeito*

suspensivo atribuído ao pedido de reexame então pendente de julgamento (peça 35, p. 4; peça 39).

11. *Acrescentou que, por meio do Ofício 72.223/2026/ACE-DPP/DPP/DNIT SEDE, o Diretor de Planejamento e Pesquisa firmou o entendimento de que a orientação de abstenção emanada daquele acórdão se aplicaria exclusivamente a futuras licitações ainda em fase interna ou não lançadas, não alcançando os certames em andamento cuja sessão pública já houvesse sido aberta — razão pela qual o critério foi mantido na Concorrência 526/2025-00 (peça 35, p. 2 e 4; peça 40).*

12. *No mérito da irregularidade, o DNIT reconheceu que a jurisprudência desta Corte se consolidou no sentido de que o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 constitui norma de eficácia limitada, cuja aplicação depende de prévia regulamentação, sendo vedada a utilização de penalidades pretéritas como fator automático de redução de nota técnica, sob pena de configurar efeito sancionatório indireto, restrição indevida à competitividade e potencial bis in idem. Consignou que, embora sua atuação tenha decorrido de interpretação plausível do dispositivo legal, a manifestação do Tribunal indica a necessidade de se aguardar a regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações (peça 35, p. 3-4).*

13. *Quanto ao desfecho do certame, o órgão prestou os seguintes esclarecimentos fáticos: a sessão pública foi realizada em 24/2/2026; das concorrentes, quatro foram desclassificadas automaticamente pelo sistema por ausência de proposta técnica, restando classificadas apenas o Consórcio BR-262 (Planep-Geosistemas) e a empresa Lamberti & Moreira Preparação de Documentos Ltda.; esta última foi desclassificada pela banca examinadora por não atingir a pontuação técnica mínima de setenta pontos; o Consórcio obteve nota técnica de 85,35 pontos, sobre a qual incidiu a penalidade de 20 pontos prevista no subitem 8.2.3, em razão de registros de sanções da consorciada Geosistemas no Sicaf, resultando em nota técnica ponderada de 45,75 pontos e nota final de 74,67 pontos; e o certame foi homologado e adjudicado ao referido consórcio em 19/5/2026, pelo valor de R$ 17.529.482,48, com desconto aproximado de 25% em relação ao orçamento referencial (peça 35, p. 2-3).*

14. *Com base nesses elementos, o DNIT sustentou que, sendo o Consórcio BR-262 o único licitante classificado, a aplicação da cláusula de redução de pontuação não alterou o resultado da licitação, inexistindo prejuízo à competitividade ou ao resultado prático do certame (peça 35, p. 4-5).*

15. *Por fim, quanto aos itens de diligência, o órgão encaminhou as cópias documentais solicitadas, referentes à decisão de impugnação, ao edital e ao termo de referência, e indicou a Coordenadora de Licitações de Obras e Serviços de Engenharia como responsável pela interlocução junto a este Tribunal (peça 35, p. 4; peças 36 a 41).*

Análise:

16. *A irregularidade apontada pela representante é **procedente**, e o próprio DNIT assim a reconhece. Não subsiste, portanto, controvérsia quanto à ilegalidade do subitem 8.2.3 do Termo de Referência 173/2024: a utilização de penalidades administrativas pretéritas registradas no Sicaf como redutor automático de pontuação técnica pressupõe a regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, inexistente à data do certame, conforme orientação firmada no Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara e mantida, em definitivo, pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara.*

17. *Quanto ao fundamento invocado na Decisão 17/2026 para negar provimento à impugnação administrativa – a suspensão da eficácia do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara em razão do pedido de reexame então pendente –, cabe reconhecer que, na data em que proferida, 20/2/2026, o argumento era tecnicamente correto: o efeito suspensivo subsistia, e o julgamento do recurso somente ocorreria em 24/2/2026. A conduta do órgão naquele momento específico não merece censura.*

18. *O mesmo não se pode dizer do período subsequente. O entendimento firmado no Ofício 72.223/2026/ACE-DPP (peça 40), de 13/3/2026 – segundo o qual a orientação desta Corte alcançaria apenas licitações em fase interna ou não lançadas, não incidindo sobre certames com sessão pública já aberta –, é posterior ao julgamento definitivo do pedido de reexame e não encontra amparo na deliberação que pretende interpretar. O Ministro-Relator do Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara*

consignou expressamente que caberia ao DNIT, no exercício de seu poder-dever de autotutela, sanar eventuais vícios dos certames em curso. A leitura adotada pelo órgão inverteu essa diretriz, convertendo em salvaguarda de atos viciados aquilo que o Tribunal havia dirigido à sua correção.

19. *Entre 24/2/2026 e 19/5/2026 (data da homologação) transcorreram quase três meses durante os quais o DNIT dispunha de ciência formal e inequívoca da vedação, e ao longo dos quais foram praticados o julgamento das propostas técnicas, a habilitação, a adjudicação e a homologação – todos sob a cláusula viciada. A irregularidade não decorreu, portanto, de desconhecimento ou de inércia, mas de decisão administrativa consciente adotada após deliberação definitiva desta Corte, circunstância que agrava a conduta e que se registra para os fins do exame de encaminhamento adiante.*

20. *Passa-se, então, ao exame do argumento central da unidade jurisdicionada: o de que a aplicação do redutor não teria alterado o resultado da licitação.*

21. *A alegação encontra respaldo na sistemática do próprio termo de referência. O subitem 8.2.1 estabelece que serão desclassificadas as propostas técnicas que obtiverem pontuação total inferior a setenta pontos, corte que incide sobre a nota da proposta técnica (NPT) apurada exclusivamente a partir dos critérios técnicos ali previstos (peça 9, p. 43). O subitem 8.2.3, por sua vez, disciplina as penalizações e opera em etapa posterior, sobre a nota já apurada, para fins de composição da nota final ponderada (peça 9, p. 43-44). São, portanto, filtros sucessivos e independentes.*

22. *Aplicada essa sistemática ao caso concreto, verifica-se que a empresa Lamberti & Moreira foi desclassificada por não atingir a nota técnica mínima de 70 pontos ainda na etapa do subitem 8.2.1, antes e independentemente de qualquer incidência do redutor. Já o Consórcio BR-262 obteve NPT bruta de 85,35 pontos (superando o corte), e somente após essa aferição sofreu a subtração de 20 pontos, resultando em 65,35, que, ponderados pelo peso de 70%, correspondem à nota técnica de 45,75 e, somados à nota de preço de 28,92, à nota final de 74,67 (peça 35, p. 3).*

23. *Disso decorre que a supressão do redutor não teria alterado a classificação: o Consórcio BR-262 permaneceria como único licitante classificado e, por consequência, como vencedor do certame, apenas com nota final superior. A cláusula viciada, no caso concreto, não excluiu concorrente algum nem inverteu a ordem de classificação. A alegação do DNIT, nesse ponto específico, está demonstrada nos autos, e não meramente presumida.*

24. *Registre-se que quatro licitantes foram desclassificadas automaticamente pelo sistema por ausência de proposta técnica. Embora não se possa descartar que a previsão editalícia de redução de até 20 pontos por registros no Sicaf tenha produzido efeito dissuasório sobre a decisão de competir, não há nos autos elementos que estabeleçam esse nexo, tratando-se de conjectura que não pode fundamentar a desconstituição de atos administrativos. A observação, contudo, reforça a gravidade da manutenção do critério em certames futuros, na medida em que o dano à competitividade pode operar em momento anterior e insuscetível de aferição pela classificação final.*

25. *Assim, embora a irregularidade seja procedente quanto à ilegalidade da cláusula, não se verifica, neste certame, prejuízo concreto à isonomia, à competitividade aferível ou ao resultado do julgamento. A anulação da fase de julgamento ou do próprio certame produziria como único efeito prático a reconfirmação do mesmo vencedor, ao custo do retrocesso de fases já consumadas e do retardo na elaboração dos projetos, em desproporção evidente com o vício a sanar. Solução dessa natureza contrariaria o princípio da proporcionalidade e o disposto no art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942, que impõe a consideração das consequências práticas da decisão.*

26. *Não subsiste, por igual, o pressuposto que motivou a medida cautelar. O risco de consolidação de atos praticados sob metodologia viciada supunha que o vício houvesse contaminado o resultado do julgamento, hipótese ora afastada pelos elementos trazidos aos autos. Superada a razão determinante da suspensão, e não havendo utilidade em obstar a celebração de contrato cujo adjudicatário seria o mesmo ainda que expurgado o redutor, impõe-se a* ***revogação da medida cautelar****, com a consequente liberação do prosseguimento da contratação.*

27. *Resta examinar a pertinência de dar ciência ao DNIT da irregularidade. Como assentado no Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, a ciência possui caráter eminentemente preventivo e pedagógico, destinando-se a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e a evitar a repetição da irregularidade. Ocorre que o DNIT já foi formalmente cientificado desta exata impropriedade, nos autos do TC 018.825/2024-9, por meio do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, cuja eficácia foi confirmada pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara.*

28. *Nova ciência, portanto, nada acrescentaria: o órgão não apenas já detém a orientação, como a reconhece expressamente nestes autos e informa haver adequado seus modelos de editais e termos de referência ao entendimento desta Corte. A repetição do mesmo comando produziria efeito meramente formal, sem incremento à função preventiva que a justifica. Propõe-se, por essa razão,* ***deixar de dar ciência*** *da irregularidade ao DNIT, registrando-se que a orientação já expedida nos autos do TC 018.825/2024-9 permanece integralmente vinculante e deve ser observada em todos os certames do órgão, inclusive naqueles em curso.*

I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

29. *No âmbito da construção participativa de deliberações prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o DNIT informou que, tão logo cientificado do julgamento definitivo do pedido de reexame pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, expediu o Ofício-Circular 1.859/2026/ACE-DPP/DPP/DNIT SEDE, orientando suas unidades técnicas a deixar de adotar o critério do § 3º do art. 36 da Lei 14.133/2021 enquanto inexistente a regulamentação exigida, e promoveu as adequações necessárias em seus modelos de editais e termos de referência (peça 33, p. 1-2).*

30. *Quanto às ações corretivas especificamente aplicáveis ao presente certame, o órgão propôs a manutenção dos atos praticados e o prosseguimento da contratação, sustentando a inexistência de prejuízo à competitividade ou ao resultado da licitação, sem prejuízo do compromisso de abstenção quanto ao uso do critério em licitações futuras (peça 35, p. 5-6).*

31. *Sobre a relação de custo-benefício, a UJ ponderou que a preservação dos atos do certame já homologado apresenta relação extremamente favorável, na medida em que os projetos a serem elaborados servirão de base para o planejamento das obras de duplicação da BR-262/MG (peça 35, p. 5).*

32. *Quanto aos impactos administrativos, operacionais e econômicos de eventual determinação em sentido diverso, o órgão alegou que a anulação ou o refazimento de atos da licitação já homologada exigiria o retrocesso de fases ou a realização de nova licitação, com atraso estimado em ao menos doze meses no cronograma de planejamento das obras – empreendimento que reputa estratégico para o escoamento da produção agrícola e para o desenvolvimento do turismo na região de influência da rodovia –, além de custos administrativos adicionais, sem que houvesse qualquer alteração no resultado da classificação das empresas participantes (peça 35, p. 5).*

Análise:

33. *As ações corretivas informadas pelo DNIT no âmbito da construção participativa mostram-se adequadas e suficientes. A expedição do Ofício-Circular 1.859/2026/ACE-DPP, orientando as unidades técnicas a não mais adotar o critério do art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 sem a regulamentação exigida, e a revisão dos modelos de editais e termos de referência atendem à finalidade preventiva da orientação já fixada no TC 018.825/2024-9, tornando concreta, ainda que tardiamente, a autotutela que se esperava do órgão desde 24/2/2026 (item 13 supra).*

34. *Quanto à proposta de manutenção dos atos do certame e prosseguimento da contratação, a análise já desenvolvida sobre a oitiva demonstra que o redutor do subitem 8.2.3 não alterou a classificação nem o resultado da licitação, de modo que o encaminhamento sugerido pelo DNIT converge com a conclusão já alcançada por este Tribunal por fundamento próprio – a ausência de prejuízo concreto à competitividade e à isonomia no caso examinado –, e não pelas razões de conveniência administrativa invocadas pelo órgão.*

35. *Os argumentos de custo-benefício e de impacto operacional trazidos pelo DNIT, nesse contexto, tornam-se subsidiários: a manutenção dos atos não decorre da onerosidade da reversão,*

mas da inexistência de vício a reverter com efeito prático sobre o resultado do certame. Não há, portanto, necessidade de ponderação entre o custo do refazimento e o benefício da correção, na medida em que a própria correção se mostra desprovida de objeto.

CONCLUSÃO

36. *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.*

37. *Quanto aos indícios de irregularidade, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente.***

38. *Será proposta, portanto, a **revogação da medida cautelar** adotada, sem a realização de **ciência**, na forma descrita nesta instrução.*

39. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada uma vez que a revogação da cautelar apenas restabelece o curso normal da contratação, liberando a celebração do contrato já adjudicado ao mesmo licitante que resultaria vencedor ainda que expurgado o critério viciado, sem impor à Administração qualquer ônus, retrocesso de fases ou custo adicional.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

40. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

41. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

42. *Não houve pedido de sustentação oral.*

43. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

44.1. ***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;*

44.2. *no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

44.3. ***revogar** a medida cautelar adotada;*

44.4. ***deixar de dar ciência** ao DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução – TCU 315/2020, tendo em vista que a unidade jurisdicionada já adotou as medidas preventivas consistentes na expedição do Ofício-Circular 1.859/2026/ACE-DPP/DPP/DNIT SEDE e na revisão dos modelos de editais e termos de referência afetos à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, conforme informado nos autos (peça 33, p. 1-2), sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;*

44.5. ***informar** ao DNIT/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 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*

44.6. ***arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno/TCU."*

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes (Anetrams) noticiando supostas irregularidades na Concorrência 526/2025, promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), destinada à contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia relativos às obras de duplicação da BR-262/MG, no segmento compreendido entre João Monlevade e a divisa dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O certame, regido pela Lei 14.133/2021, adotou o critério de julgamento de técnica e preço, em modo de disputa fechado, com orçamento estimado em R$ 23.372.643,31.

2. Em apertada síntese, a representante se insurgiu contra disposição do Termo de Referência 173/2024, que estabelece mecanismo de redução automática da pontuação técnica das licitantes em razão da existência de penalidades administrativas pretéritas registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). Conforme o subitem 8.2.3 daquele documento, tais registros poderiam acarretar decréscimo de dez a vinte pontos na avaliação técnica das concorrentes.

3. A representante sustentou que tal disposição não encontraria amparo jurídico enquanto ausente a regulamentação prevista no art. 88, §§ 3º e 4º, da Lei 14.133/2021, entendimento que já havia sido acolhido por esta Corte no Acórdão 7.695/2024-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e posteriormente confirmado pelo Acórdão 747/2026-2ª Câmara. Segundo essa orientação, o art. 36, § 3º, da nova Lei de Licitações e Contratos possui eficácia dependente de regulamentação, não se mostrando legítima, até que esta sobrevenha, a utilização automática do histórico sancionatório do licitante como fator de redução de sua nota técnica.

4. Insta salientar que, no âmbito do aludido certame licitatório, foi realizada sessão pública em 24/2/2026, na qual quatro concorrentes foram desclassificadas pelo sistema por ausência de proposta técnica. Permaneceram na disputa o Consórcio BR-262, integrado pelas empresas Planep Planejamento Estudos e Projetos Ltda. e Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. (Planep e Geosistemas), e a empresa Lamberti & Moreira Preparação de Documentos Ltda., esta posteriormente desclassificada por não alcançar a pontuação técnica mínima prevista no edital. Ao Consórcio BR-262, único licitante remanescente, foi atribuída nota técnica inicial de 85,35 pontos, sobre a qual incidiu redução de vinte pontos em virtude de sanções registradas no Sicaf em nome de uma das consorciadas. Ainda assim, o consórcio permaneceu vencedor, tendo o objeto sido homologado e adjudicado em 19/5/2026 pelo valor de R$ 17.529.482,48, correspondente a desconto aproximado de 25% em relação ao orçamento referencial.

5. Em instrução preliminar da matéria, a unidade técnica propôs o conhecimento da representação e a suspensão cautelar da Concorrência 526/2025, diante da plausibilidade da irregularidade e do risco de consolidação de atos de difícil reversão.

6. Ao apreciar o feito, considerei configurado o **fumus boni iuris**, pois a exigência de regulamentação visa assegurar critérios uniformes, objetivos e transparentes para a consideração do desempenho pretérito dos contratados. Assim, a adoção, isoladamente por cada órgão, de redutores de pontuação baseados em sanções anteriores poderia comprometer a isonomia e a competitividade, além de atribuir às penalidades já aplicadas efeito sancionatório adicional, com risco de **bis in idem**. Ressaltei, contudo, que essa conclusão era estritamente preliminar, sem antecipação definitiva do mérito, sobretudo porque a matéria ainda demandava exame mais aprofundado por este Tribunal.

7. Assim, em 9/7/2026, a representação foi conhecida e, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, deferi medida cautelar, posteriormente referendada pelo Acórdão 1.898/2026-Plenário, para suspender o andamento da Concorrência 526/2025 até ulterior deliberação, determinando-se, simultaneamente, a oitiva do Dnit para que se manifestasse sobre a utilização de penalidades pretéritas como redutor automático da nota técnica sem a regulamentação prevista na Lei 14.133/2021.

8. Instado a se pronunciar, o Dnit explicou que a inclusão da cláusula decorreu de interpretação segundo a qual o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 possuiria aplicabilidade imediata e permitiria considerar o desempenho pretérito dos licitantes como elemento da avaliação técnica. Para tanto, elegeu o Sicaf como fonte oficial das informações, reputando que a medida conferiria maior objetividade ao julgamento e contribuiria para a mitigação de riscos na execução contratual.

9. É relevante registrar, contudo, que o próprio Dnit, no curso da instrução, reconheceu a consolidação da jurisprudência desta Corte de Contas em sentido contrário, admitindo que a aplicação do art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021, depende de regulamentação e que a utilização automática de sanções pretéritas como fator de redução da nota técnica pode produzir efeito sancionatório indireto, restringir indevidamente a competitividade e, em determinadas circunstâncias, configurar dupla valoração de uma mesma penalidade.

10. Diante desse contexto, a instrução de mérito da AudContratações concluiu pela procedência da representação quanto à ilegalidade da cláusula. Reconheceu, todavia, peculiaridade decisiva do caso concreto: a supressão do redutor de vinte pontos não alteraria a classificação do certame. A única outra proposta que chegou à fase de avaliação técnica havia sido desclassificada, por fundamento autônomo, por não alcançar a nota mínima de setenta pontos antes mesmo da incidência do mecanismo questionado. Assim, ainda que afastada a redução aplicada ao Consórcio BR-262, este permaneceria como único licitante classificado e, por consequência, como vencedor da concorrência. Dessa forma, propôs revogar a medida cautelar anteriormente concedida e arquivar os autos.

11. É sob essa perspectiva que passo ao exame da matéria, antecipando a minha integral anuência ao exame realizado pela AudContratações, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.

12. Com efeito, as providências corretivas adotadas pelo Dnit, no contexto da construção participativa da deliberação, mostram-se adequadas e suficientes para prevenir a repetição da suposta irregularidade, dispensando-se a expedição de nova cientificação da falha ao jurisdicionado. A emissão do Ofício-Circular 1.859/2026/ACE-DPP, mediante o qual as equipes de licitação foram orientadas a não mais aplicar o critério previsto no art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 enquanto ausente a regulamentação legalmente exigida, somada à revisão dos modelos de editais e termos de referência, materializa, ainda que tardiamente, o exercício da autotutela que se esperava da autarquia desde o julgamento promovido pelo Acórdão 747/2026-2ª Câmara.

13. Também é forçoso reconhecer a circunstância peculiar e decisiva para a definição das consequências do vício apontado pelo representante na Concorrência 526/2025: a retirada do redutor de vinte pontos não produziria qualquer alteração na classificação final do certame. Isso porque a única outra licitante que alcançou a fase de avaliação técnica foi desclassificada por fundamento inteiramente autônomo, consistente no não atingimento da nota mínima de setenta pontos, antes mesmo da incidência do redutor questionado. O Consórcio BR-262, por sua vez, já figurava como único concorrente classificado quando sofreu a redução de sua pontuação. Expurgado o critério irregular, permaneceria, portanto, na mesma posição, apenas com nota final superior.

14. É precisamente esse aspecto que distingue a existência do suposto vício de sua efetiva repercussão sobre o resultado da licitação. Nas circunstâncias concretas destes autos, ainda que se considerasse a cláusula juridicamente inadequada, é forçoso reconhecer que ela não excluiu licitante que de outro modo permaneceria na disputa, bem como não modificou a ordem de classificação e tampouco determinou a escolha de vencedor diverso daquele que seria selecionado caso o redutor jamais tivesse sido aplicado.

15. Nesse ponto, portanto, assiste razão ao Dnit ao sustentar que a incidência da cláusula não alterou o resultado prático da Concorrência 526/2025. Não se trata de conclusão fundada em mera presunção de ausência de prejuízo: a própria dinâmica do julgamento permite demonstrar que, uma vez afastado o redutor, o Consórcio BR-262 continuaria sendo o único licitante classificado e, por consequência, o adjudicatário do objeto.

16. Registro, ainda, que quatro licitantes foram desclassificadas automaticamente pelo sistema por ausência de proposta técnica. Não se pode excluir, em plano abstrato, a possibilidade de que a previsão editalícia de redução de até vinte pontos em razão de registros no Sicaf tenha exercido algum efeito dissuasório sobre potenciais concorrentes. Os autos, entretanto, não oferecem elementos concretos capazes de estabelecer semelhante relação causal.

17. No entanto, julgo juridicamente inadequado desconstituir atos administrativos com base em hipótese meramente conjectural, em particular diante da possível contratação de proposta com desconto vantajoso em relação ao orçamento estimado. Dito de outra forma, a suposta falha da cláusula editalícia ora em apreciação não se confunde com a extensão de seus efeitos concretos; e, no caso em exame, os elementos dos autos demonstram que o indício de irregularidade não interferiu na definição do vencedor da licitação.

18. Portanto, a medida cautelar expedida deve ser revogada, permitindo a continuidade da contratação em análise, sem prejuízo de julgar a presente representação procedente, arquivando-se os autos.

19. Por derradeiro, reservo-me o direito de analisar com maior profundidade o mérito da matéria no bojo do TC 011.708/2026-3, no âmbito do qual se discute indício de irregularidade semelhante.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2/9/2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2402/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.709/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Luciana Dutra de Souza (20341/OAB-GO), representando Anetrams - Associação Nacional das Empresas de Engenharia Consultiva de Infraestrutura de Transportes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 526/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R$ 23.372.643,31, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia visando às obras de duplicação da BR-262/MG, entre João Monlevade e a divisa ES/MG,

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

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;
9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.898/2026-Plenário;
9.3. dar ciência desta deliberação à representante e ao Dnit; e
9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2402-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 017.432/2026-0
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Responsável/Interessado: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE COM ASPECTOS OPERACIONAIS SOBRE A ADERÊNCIA NORMATIVA, LEGALIDADE E FISCALIZAÇÃO DA CONTA REGULATÓRIA PELA ANP, COM VISTAS A AVALIAR SEUS REFLEXOS SOBRE A MODICIDADE TARIFÁRIA NO TRANSPORTE DE GÁS NATURAL. PROPOSTA ADERENTE AO PLANO ESTRATÉGICO DO TCU 2026-2028. AUTORIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de autos administrativos concernentes à proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), na modalidade auditoria de conformidade com aspectos operacionais sobre a aderência normativa, legalidade e fiscalização da Conta Regulatória pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas a avaliar seus reflexos sobre a modicidade tarifária no transporte de gás natural.

2. Transcrevo o despacho do titular da Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações, que endossou a proposta de ação de controle em tela (peças 2 e 3):

"*Trata-se de proposta de fiscalização do tipo auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), com o objetivo de avaliar a conformidade dos procedimentos de apuração, validação, controle e fiscalização adotados pela ANP em relação aos registros da Conta Regulatória, nos termos do art. 13 da Resolução ANP 991/2026, bem como seus aspectos de governança e respectivos impactos sobre a modicidade tarifária.*

2. A AudPetróleo encaminhou a referida proposta em observância às orientações da Portaria-Segecex 14/2014, de 29/10/2014, apresentando justificativas expressas quanto aos critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância (peça 2).

3. A proposta destaca a relevância da Conta Regulatória para o modelo tarifário do transporte de gás natural, por se tratar de mecanismo destinado ao registro dos saldos decorrentes das diferenças entre as receitas previstas e aquelas efetivamente auferidas pelas transportadoras, para posterior compensação nas tarifas.

4. A relevância do trabalho decorre da necessidade de identificar eventuais fragilidades nos procedimentos estabelecidos pela ANP para o controle e a fiscalização dessa conta, que possam comprometer a adequada apuração e compensação dos valores registrados, reduzindo sua capacidade de contribuir para a modicidade tarifária no transporte de gás natural. O tema relaciona-se diretamente à missão institucional do Tribunal de "aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade", contribuindo para a geração de valor público e, em especial, para o Objetivo Estratégico 3: "Contribuir para a efetividade das políticas públicas".

5. Os principais riscos identificados na proposta concentram-se na possibilidade de falhas na escrituração, apuração, validação e fiscalização dos valores registrados pelas próprias

transportadoras na Conta Regulatória. Somam-se a isso desafios relacionados à transparência e rastreabilidade dos fluxos financeiros, que podem dificultar a identificação da origem dos valores, dos critérios de atualização adotados e de sua efetiva reversão nas tarifas futuras. Destaca-se, ainda, o caráter intertemporal da Conta Regulatória, que pode gerar desalinhamento entre os agentes que contribuíram para a formação dos créditos e aqueles que posteriormente se beneficiarão de sua compensação, produzindo efeitos distributivos indesejados.

6. A sistemática da Conta Regulatória instituída pela Resolução ANP 991/2026 encontra-se em fase inicial de implementação, inserida em um contexto mais amplo de transformação do modelo regulatório do transporte de gás natural. Nesse cenário, a realização tempestiva da auditoria permitirá avaliar a conformidade dos registros e a suficiência dos mecanismos de governança, fiscalização e transparência adotados pela ANP, antes que eventuais fragilidades se consolidem. Ademais, a produção de conhecimento institucional sobre o funcionamento da Conta Regulatória poderá fornecer subsídios relevantes para o acompanhamento da implementação da referida resolução e para o aperfeiçoamento das práticas de fiscalização regulatória.

7. Quanto à materialidade, o documento aponta a existência de saldo acumulado negativo da ordem de R$ 1,6 bilhão, considerando-se as três transportadoras, com potencial repercussão sobre as tarifas cobradas dos usuários nos exercícios subsequentes. Eventuais desconformidades em sua constituição, atualização ou compensação possuem, portanto, potencial para afetar a eficiência econômica do setor e os custos suportados pelos usuários da infraestrutura de transporte.

8.Com o trabalho proposto, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento dos procedimentos de registro, apuração, validação, acompanhamento e compensação dos saldos registrados pelas transportadoras, mediante a identificação dos controles existentes, do fluxo decisório do processo regulatório e de eventuais lacunas nos mecanismos de fiscalização exercidos pela ANP. Espera-se, ainda, avaliar em que medida a Conta Regulatória contribui para a modicidade tarifária e para a adequada distribuição de seus efeitos econômicos entre os usuários, subsidiando o aprimoramento da governança regulatória, da transparência e dos controles exercidos pela Agência.

Ante o exposto, considerando que a proposta se encontra em conformidade com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019 c/c a Portaria-Segecex 14/2014, bem como sua relevância e materialidade, a SecexEnergia manifesta-se favoravelmente à realização da fiscalização em tela. Desse modo, encaminho os presentes autos ao Gabinete do Relator, Ministro Benjamin Zymler, para que, nos termos do § 4º do art. 17 da Resolução-TCU 308/2019, delibere sobre a realização da fiscalização proposta."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de autos administrativos concernentes à proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), na modalidade auditoria de conformidade com aspectos operacionais sobre a aderência normativa, legalidade e fiscalização da Conta Regulatória pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas a avaliar seus reflexos sobre a modicidade tarifária no transporte de gás natural.

2. Ressalto, em contexto, que a inclusão deste processo na pauta desta sessão decorre do fato de a autorização para a realização da ação de controle sugerida ser privativa do Plenário, visto que estão incluídas no escopo da fiscalização unidades jurisdicionadas relacionadas ao art. 15, inciso I, alínea "j", do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

3. No que se refere ao mérito da proposta em tela, destaco que:

a) os riscos, a oportunidade, a materialidade e a relevância do objeto desta ação de controle foram descritos adequadamente nas peças 2 e 3;

b) a ação sob comento está alinhada ao Plano Estratégico do TCU 2026-2028, associada diretamente ao alcance do objetivo "aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade", em especial, ao Objetivo Estratégico 3: "contribuir para a efetividade das políticas públicas";

c) a fiscalização foi devidamente justificada e deve gerar valor público.

4. Assim sendo, julgo que a realização desta auditoria deve ser autorizada.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2403/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.432/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos concernentes à proposta de fiscalização encaminhada pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), na modalidade auditoria de conformidade com aspectos operacionais sobre a aderência normativa, legalidade e fiscalização da Conta Regulatória pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com vistas a avaliar seus reflexos sobre a modicidade tarifária no transporte de gás natural.

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. autorizar a realização da presente fiscalização, nos termos do art. 15, inciso I, alínea "j", do Regimento Interno do TCU;

9.2. retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), para a adoção das providências cabíveis.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2403-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 021.710/2025-2
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Instituto Nacional do Seguro Social
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12)
Representação legal: não há
SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA NO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DO RGPS. ACHADOS DE AUDITORIA. PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS DE INCAPACIDADE PARA BENEFICIÁRIOS IDENTIFICADOS COMO SERVIDORES ATIVOS. CONTINUIDADE DE PAGAMENTOS PARA BENEFICIÁRIOS FALECIDOS. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIOS. CIÊNCIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da equipe de auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), acolhida no âmbito daquela unidade técnica:

"***Introdução***

1.1. Deliberação que originou o trabalho

1. Trata-se de auditoria decorrente de autorização contida no item 9.1 do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler (TC 025.740/2024-5).

2. O Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) constitui um dos componentes significativos do Balanço Geral da União (BGU). Assim, este trabalho se insere na seguinte diretriz para elaboração do relatório sobre as contas do Presidente da República do exercício de 2025, aprovada nos termos do item 9.1 do acórdão supracitado e do respectivo relatório:

Realização de auditorias para obtenção de evidências adequadas e suficientes para formar opinião sobre se as demonstrações contábeis constantes no Balanço Geral da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2025, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal, mediante a realização de auditoria financeira nas demonstrações contábeis consolidadas e dos componentes ou ciclos significativos em termos de materialidade ou de risco.

1.2. Visão geral do objeto

3. O objeto da auditoria são os benefícios previdenciários, abrangendo a concessão, a manutenção e o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que

compõem a despesa do FRGPS de janeiro a dezembro de 2025.

4. Conforme disposto no art. 201 da Constituição Federal (CF), o RGPS possui caráter contributivo e filiação obrigatória. Segundo o art. 2º da Instrução Normativa Pres/INSS 128/2022, a filiação é o vínculo que se estabelece entre a Previdência Social e as pessoas que para ela contribuem, do qual decorrem direitos e obrigações.

5. Nesse contexto, as prestações no âmbito do RGPS se dividem em benefícios e serviços. Os benefícios são prestações em pecúnia, pagas ao segurado ou a seus dependentes, para cobrir eventos como incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, idade avançada, proteção à maternidade, dentre outros. Os serviços, por outro lado, são prestações não pecuniárias, como o serviço social e a reabilitação profissional.

6. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculado ao Ministério da Previdência Social (MPS), tem como missão a garantia da proteção social do cidadão por meio do reconhecimento de direitos, respeitadas as políticas e as estratégias governamentais oriundas dos órgãos e entidades hierarquicamente superiores. Assim, os benefícios do RGPS constituem o principal objeto da atuação do INSS.

7. Destaca-se que o FRGPS foi criado pelo art. 68 da Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atendendo ao comando previsto no art. 250 da CF/88, transcrito abaixo:

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

8. O FRGPS é integrado por diversos ativos, incluindo bens móveis e imóveis, por receitas de contribuições previdenciárias, por recursos do orçamento da União e por obrigações e despesas relacionadas ao pagamento de benefícios previdenciários.

9. De acordo com o § 2º do art. 68 da LRF, a gestão do fundo compete ao INSS. Essa gestão é compartilhada com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), tendo em vista que a Lei 11.457/2007 atribuiu competência a esses dois órgãos para gerir contribuições previdenciárias.

10. A criação do órgão específico do FRGPS (Unidade Gestora 37904) no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) foi efetivada em 2014, como forma de identificar o responsável pelo pagamento da despesa.

11. Essa medida permitiu a segregação das despesas previdenciárias das não previdenciárias e possibilitou a separação do patrimônio imobiliário que estava registrado anteriormente no INSS, atendendo à recomendação do item 9.6 do Acórdão 2.059/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

12. Atualmente compete ao INSS conceder, manter e gerir os benefícios e serviços previdenciários do RGPS, nos termos da Lei 8.213/1991 e do art. 68 da Lei Complementar 101/2000.

13. Para o cumprimento das prestações devidas, o INSS realiza um conjunto de tarefas com o auxílio da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), sendo essa a responsável pelo desenvolvimento de diversos sistemas utilizados por aquele no desempenho de suas atribuições.

14. No que diz respeito aos benefícios previdenciários, o processo de reconhecimento de direito consiste em avaliar se o requerente atende aos requisitos legais para a sua concessão. A avaliação pode ocorrer tanto de forma manual quanto de forma automática.

15. Já os processos de manutenção e pagamento ocorrem depois da concessão de um benefício previdenciário.

16. Conforme o art. 1º do Anexo da Portaria Dirben/INSS 992/2022, considera-se atualização e manutenção de benefícios todas e quaisquer ações realizadas após a concessão do benefício, garantindo o pagamento ao beneficiário até que ocorra sua cessação pela extinção do direito. Tem como finalidade o controle efetivo dos benefícios concedidos, priorizando o pagamento ao

beneficiário com eficiência e eficácia.

17. Já o art. 3º desse normativo estabelece que a gestão da folha de pagamentos de benefícios mantidos pelo INSS (Maciça) consiste em sua avaliação e controle por meio de cadastros completos, análise e validação dos registros da Maciça, pagamentos efetuados por agentes pagadores de forma adequada, dentre outros procedimentos, visando evitar emissões indevidas de créditos.

18. As principais normas que dizem respeito ao objeto da auditoria são as seguintes:

a) Constituição Federal (CF): princípios da legalidade e da eficiência, além dos artigos 194, 195 e 201, que tratam da previdência social, definindo regras básicas e organização do RGPS;

b) Emenda Constitucional 103/2019: altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias;

c) Lei Complementar 101/2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, como o art. 68 que cria o FRGPS;

d) Lei 8.212/1991: dispõe sobre a organização da seguridade social e institui o plano de custeio;

e) Lei 8.213/1991: dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social;

f) Lei 9.784/1999: regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal;

g) Decreto 3.048/1999: dispõe sobre o regulamento da previdência social;

h) Instrução Normativa-INSS 128/2022: disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário;

i) Normativos internos hierarquicamente inferiores: tratam das regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário, principalmente relacionadas à manutenção e ao pagamento de benefícios.

19. Outras normas sobre os temas abordados neste trabalho, caso necessário, serão apresentadas diretamente na descrição dos achados de auditoria.

1.3. Despesas com benefícios previdenciários

*20. A ação orçamentária 'Benefícios Previdenciários (00SJ)' do FRGPS liquidou o montante de **R$ 980,8 bilhões** no exercício de 2025, conforme dados do sistema Tesouro Gerencial em 10/4/2026.*

1.4. Objetivo e questões de auditoria

21. Esta auditoria tem por objetivo verificar se os pagamentos de benefícios do FRGPS efetuados em 2025 estavam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Trata-se de trabalho de asseguração limitada.

22. Também é objetivo desta fiscalização fornecer à auditoria das demonstrações financeiras do INSS e do FRGPS de 2025 (TC 008.163/2025-1) evidências de auditoria adequadas e suficientes para formar opinião sobre a conformidade das transações subjacentes ao ciclo contábil da despesa com benefícios previdenciários do exercício de 2025.

23. Ademais, a presente auditoria contribui para o fortalecimento do valor público ao promover maior transparência, confiabilidade e credibilidade das contas previdenciárias, em benefício da sociedade e da sustentabilidade do sistema previdenciário.

24. Em razão de limitações da auditoria, integraram o escopo desta fiscalização somente os benefícios previdenciários concedidos, bem como benefícios pagos (independentemente da data de concessão), dos pagamentos via Maciça da competência de janeiro a dezembro de 2025. Assim, destaca-se que não integraram o escopo deste trabalho:

a) Benefícios assistenciais;

b) Pensão alimentícia;

c) Seguro-defeso;

d) Compensação previdenciária;

e) Descontos ou deduções nos valores brutos dos pagamentos.

25. Como forma de satisfazer os objetivos e o escopo estabelecidos, foram definidas as

seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Os pagamentos do FRGPS efetuados entre janeiro e dezembro de 2025, referentes a benefícios concedidos no mesmo período, foram feitos em consonância com a Lei 8.213/1991, o Decreto 3.048/1999, a Instrução Normativa-INSS 128/2022 e os demais requisitos normativos aplicáveis?

Questão 2: Os pagamentos do FRGPS efetuados entre janeiro e dezembro de 2025, referentes a benefícios em manutenção, exceto os atingidos por decadência de revisão de ofício, foram feitos em consonância com a Lei 8.213/1991, o Decreto 3.048/1999, a Instrução Normativa-INSS 128/2022 e os demais requisitos normativos aplicáveis?

1.5. Metodologia utilizada

26. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pelas Portarias-TCU 168, de 30/6/2011, e 185, de 30/11/2020) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26, de 19/11/2009).

27. Um dos procedimentos de auditoria se concentrou na análise de conformidade de amostra probabilística de benefícios previdenciários pagos entre janeiro e dezembro de 2025, bem como no recálculo dos benefícios em desconformidade. Para tanto, foram levantados critérios legais e normativos que devem ser atendidos e foi elaborado checklist (Apêndice III) para verificação desses requisitos nos casos selecionados. Ressalta-se que a análise dos processos foi realizada com o auxílio de servidores da Unidade de Auditoria Financeira Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira) e de duas servidoras da Auditoria-Geral do INSS (Audger/INSS), Maria Amélia Milhomens de Araújo e Elisa Machado Pereira.

28. Para a geração das amostras foi utilizada a abordagem de amostragem clássica de variáveis. De acordo com Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 505), a abordagem clássica pode ser útil para o auditor quando o objetivo da auditoria se relaciona com possíveis sub ou superavaliações de um saldo de conta. O método de projeção utilizado foi o da diferença. O objetivo do plano de amostragem com o uso desse método de projeção é obter evidências de que o montante auditado não contém distorção relevante.

29. O detalhamento da metodologia e as limitações da auditoria encontram-se no Apêndice III deste relatório.

30. Foi realizada a análise dos dados da base Maciça de janeiro a dezembro de 2025 com referência à concessão, à manutenção e ao pagamento de benefícios, com o propósito de identificar agrupamentos de benefícios que poderiam compor o escopo da fiscalização.

31. Posteriormente, foram identificados e avaliados os riscos relativos à conformidade de pagamentos de benefícios do RGPS.

32. Foram empregadas técnicas de análise de dados para verificar a materialização desses riscos nos pagamentos que compuseram o escopo da auditoria. Utilizou-se a metodologia estabelecida na Fiscalização Contínua de Benefícios, que faz uso intensivo de ferramentas de tecnologia da informação e de análise de dados para o tratamento de grandes volumes de informações, no que se convencionou chamar Big Data.

33. Nesse contexto, uma tipologia é definida como um procedimento de auditoria desenvolvido a partir do regramento legal para verificar a conformidade na concessão ou manutenção do benefício. Por exemplo, é realizado um teste para identificar a acumulação indevida de benefícios, que é desenvolvido a partir do regramento previdenciário. As tipologias foram executadas pela Diretoria de Análise de Dados em Benefícios Sociais no âmbito do TC 022.691/2025-1.

34. Em face dos riscos identificados e de limitações operacionais (p. ex., indisponibilidade de algumas bases de dados, falta de tempo para desenvolvimento de tipologias com precisão aceitável), foram definidas quais tipologias seriam utilizadas para execução das análises de dados. Assim, algumas das tipologias utilizadas foram: titular falecido; titular ou instituidor com inscrição do Cadastro de Pessoa Física (CPF) cancelada ou nula; acumulação indevida; benefício superior ao teto

do INSS ou superior ao limite do Supremo Tribunal Federal (STF); manutenção do pagamento de pensão por morte após o prazo legal estabelecido; redutor no caso de acumulações permitidas; aposentadorias por invalidez com retorno à atividade. Todas as tipologias estão detalhadas nos Apêndice II deste relatório.

35. Além disso, a presente auditoria executou procedimentos de análise documental, entrevistas com gestores e consultas aos sistemas internos do INSS.

1.6. Volume de recursos fiscalizados

*36. O volume de recursos fiscalizados na presente auditoria foi de **R$ 907.910.291.655,01**, referente aos créditos constantes da Maciça (folha de pagamentos) cobertos pelo procedimento de auditoria referente aos pagamentos analisados pela tipologia de pós-óbito. Na Maciça não constam os pagamentos alternativos de benefícios (PAB). Também foram desconsiderados do VRF os pagamentos retroativos.*

1.7. Benefícios estimados da fiscalização

37. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar interrupção de pagamentos indevidos, fortalecimento dos controles para mitigar desconformidades e a confiança na gestão dos recursos.

2. Achados de auditoria

38. A tabela a seguir apresenta os níveis de materialidade estabelecidos para esta auditoria de conformidade, definidos por analogia às normas de auditoria financeira. Esses parâmetros balizam o julgamento técnico sobre a relevância das irregularidades e indícios de irregularidade reportados no presente tópico do relatório, orientando a análise de seu impacto tanto de forma individualizada quanto em seu efeito cumulativo para a conclusão da equipe de auditoria.

Tabela 1 - Cálculo dos níveis de materialidade

Auditoria de Conformidade de Pagamentos do FRGPS 2025	***Parâmetros[4]***	***Pagamentos (R$ 1,00)***
Valor dos recursos fiscalizados (VRF)		*907.910.291.655,01*
Materialidade para o planejamento - MP[1]	*1,56%*	*14.163.400.549,82*
Materialidade para a execução – ME[2]	*50% da MP*	*7.081.700.274,91*
Limite para acumulação de distorções[3]	***2,5% da MP***	***354.085.398,85***

Fonte: elaboração própria

Notas (1): Materialidade para planejamento, em uma auditoria financeira, é o valor (ou conjunto de valores) mais alto de distorções que poderia estar incluído nas demonstrações financeiras sem afetar as decisões econômicas dos usuários das demonstrações financeiras. Se o valor de distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, é maior que a materialidade global estabelecida para o trabalho, isso significa que as demonstrações financeiras apresentam distorções relevantes.

(2) A materialidade para execução da auditoria (que, conforme definição, é um ou mais valores) é fixada para reduzir a um nível adequadamente baixo a probabilidade de que as distorções não corrigidas e não detectadas em conjunto nas demonstrações financeiras excedam a materialidade para as demonstrações financeiras como um todo. A materialidade para execução da auditoria é a distorção tolerável (erro tolerável) do trabalho de auditoria.

(3) Limite para acumulação de distorções: valor abaixo do qual as distorções não são acumuladas, de modo que, individualmente ou em conjunto com todas as outras distorções, não são relevantes para as demonstrações financeiras.

(4) Parâmetros definidos na auditoria das demonstrações contábeis do INSS e FRGPS (TC 008.163/2025-1), os quais foram replicados na presente fiscalização.

39. Conforme detalhado na seção de metodologia utilizada (Apêndice III), a equipe de auditoria analisou uma amostra (231 benefícios) a partir de todos os benefícios previdenciários concedidos entre janeiro e dezembro de 2025 e pagos também entre janeiro e dezembro de 2025, para responder à primeira questão de auditoria. Após a seleção de amostra probabilística com uso do ACL Analytics, procedeu-se à análise manual da documentação dos benefícios. A partir da identificação de desconformidades, realizou-se o recálculo dos benefícios e a extrapolação estatística dos resultados para a população auditada. A projeção, pelo método da diferença entre valor pago e valor devido, resultou em estimativa de pagamentos devidos no total de R$ 30,16 bilhões, com 94% de confiabilidade e precisão de 0,37%. O valor efetivamente pago, de R$ 30.074.524.992,11, situou-se dentro do intervalo de confiança da estimativa, indicando ausência de desconformidade relevante nos pagamentos da população analisada, referentes a benefícios concedidos em 2025, excetuados os de

origem judicial e acordos internacionais.

40. Além disso, esta fiscalização aplicou as tipologias definidas para identificação de eventuais falhas ou irregularidades, as quais resultaram nos seguintes montantes de pagamento com indício de irregularidade:

Tabela 2 – Resultados financeiros das tipologias

TIPOLOGIA	***VALOR (R$ 1,00)***
1. Beneficiários de aposentadorias por incapacidade permanente (B32) com vínculo ativo no Regime Próprio de Previdência Social	*R$ 257.570.780,45*
2. Pagamentos pós-óbito	*R$ 91.684.935,69*
3. Acumulação indevida de benefícios	*R$ 76.448.931,10*
4. Aplicação parcial do redutor de pensão por morte acumulável	*R$ 35.099.542,85*
5. Titular ou instituidor com inscrição do CPF nula	*R$ 533.510,78*
6. Demais tipologias	*R$ 2.044.068,33*
TOTAL	***R$ 463.381.769,20***

Fonte: elaboração própria.

41. Ressalte-se, contudo, que os valores dos pagamentos indevidos correspondem a estimativas baseadas em indícios, obtidas a partir de tipologias de risco, as quais estão sujeitas à ocorrência de falsos positivos - situações inicialmente classificadas como irregulares que podem se revelar regulares após análise individual - e de falsos negativos, representados por irregularidades não capturadas pelos procedimentos aplicados. Ademais, embora tenha sido realizada estimativa específica para mensurar o potencial efeito da ausência de bloqueios em benefícios não submetidos à prova de vida, tal estimativa não foi incorporada ao montante dos pagamentos indevidos identificados, por ser uma estimativa limitada e representar apenas um risco. Outra fragilidade relevante identificada no curso do trabalho, a insuficiência de perícias revisionais em benefícios por incapacidade, tampouco foi objeto de quantificação financeira, embora apresente potencial impacto significativo sobre os gastos previdenciários.

42. Nesse contexto, os resultados obtidos indicam a existência de fragilidades relevantes nos controles internos dos pagamentos previdenciários, aumentando o risco de concessão e de manutenção de despesas indevidas no âmbito do FRGPS. Assim, embora não seja possível afirmar, com base exclusivamente nas estimativas produzidas, o montante global dos pagamentos indevidos, os achados de auditoria evidenciam que as desconformidades identificadas podem ser relevantes do ponto de vista financeiro e sistêmico, demandando o aprimoramento dos mecanismos de controle, da integração de bases de dados e dos procedimentos de monitoramento e revisão adotados pelos gestores.

43. As demais tipologias analisadas (TPL BP-E00-001 - Benefício superior ao Teto Previdenciário e TPL BP-E21-009 - Manutenção do pagamento de pensão por morte após o prazo legal estabelecido) não alcançaram relevância suficiente para caracterização como achados de auditoria, sendo tratadas de forma consolidada no Apêndice II.

2.1. Achado 1 - Deficiências no controle das aposentadorias por incapacidade permanente

Situação Encontrada

44. Devido à ausência de rotina de controle para verificar o retorno à atividade de segurados que recebem benefício por incapacidade permanente, à limitação da capacidade operacional da Perícia Médica Federal e ao direcionamento da força de trabalho para perícias revisionais em Benefício de Prestação Continuada (BPC), foram encontradas deficiências no controle das concessões e manutenção das aposentadorias por incapacidade permanente, gerando pagamento ou postergação de pagamento de benefícios àqueles que não cumprem mais os requisitos de elegibilidade ao benefício de aposentadoria por incapacidade.

45. O cruzamento da base Maciça do RGPS com as bases de vínculos dos agentes públicos Siape (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, que agrega as folhas de

pagamentos de agente públicos da União), TCE (banco de dados de agentes públicos de Estados e Municípios) e ExtraSiape (agentes públicos da União que não estejam vinculados à base de dados do Siape) identificou, na competência dezembro de 2025, a existência de 10.758 beneficiários de aposentadoria por incapacidade permanente (espécie B32) com indício de vínculo de trabalho ativo, envolvendo o montante de R$ 257.570.780,45.

Tabela 3 - Valores anuais de B32 cujo titular apresenta indício de vínculo de trabalho ativo conforme a base de dados

Base de dados	***Valor anual (R$)***
Siape	*32.608.757,69*
ExtraSiape	*5.458.061,47*
TCE	*219.503.961,29*
Total Geral	***257.570.780,45***

46. Registre-se que o procedimento de auditoria adotado possui limitações inerentes às bases de dados dos agentes públicos. A existência de campos de preenchimento manual e da presença de pensionistas e aposentados registrados de forma inconsistente nessas bases pode gerar falsos positivos. Para mitigar tais limitações, foram aplicados filtros específicos visando à exclusão dessas ocorrências.

47. Outra limitação relevante é a incompletude da base de servidores estaduais e municipais, que pode gerar diversos falsos negativos.

48. A dimensão do problema tende a ser ainda mais abrangente, tendo em vista que outras bases relevantes - como aquelas que contenham dados sobre atividade no setor privado - não foram contempladas na análise.

49. Além disso, o MPS foi oficiado, sendo solicitada lista de beneficiários submetidos, em 2025, à perícia bienal de revisão de incapacidade, incluindo número do benefício (NB), espécie do benefício, data da perícia revisional e resultado (p. ex., cessação, manutenção), além do método utilizado para a seleção e realização da perícia.

50. A resposta se deu no despacho 70/2026/CGDJE/DPMF/SRGPS-MPS (peça 29), onde o MPS afirmou que em 2025 não houve realização de perícia bienal em benefícios por incapacidade temporária, devido à limitação da capacidade operacional da Perícia Médica Federal, tendo sido realizadas, naquele período, apenas perícias relacionadas a reavaliações de benefícios de prestação continuada (BPC) à pessoa com deficiência.

Critérios do achado

51. Lei 8.213/1991, art. 43: estabelece que segurados que recebem aposentadoria por invalidez podem ser convocados a qualquer momento para reavaliação das condições que motivaram a concessão, seja ela administrativa ou judicial.

52. Lei 8.213/1991, art. 46: afirma que o aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno.

53. Lei 8.213/1991, art. 101, inciso I: estabelece que segurados que recebem benefícios por incapacidade devem realizar exame médico obrigatório pela Previdência, com finalidade de verificar se permanecem as condições que justificaram o benefício, podendo haver suspensão no pagamento caso haja descumprimento.

54. Lei 8.212/1991, arts. 69 a 71: determinam que deve haver revisão permanente dos benefícios para identificar irregularidades e verificar a situação da incapacidade e que aposentados por invalidez devem passar por perícia médica obrigatória.

55. Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022, art. 330: estabelece que a Perícia Médica Federal deve revisar a aposentadoria por incapacidade permanente a cada dois anos, para verificar persistência, melhora ou agravamento da incapacidade.

56. Acórdão 1113/2023-TCU-Plenário: determina, no item 9.7, que o MPS e o INSS elaborem

plano de ação referente à realização de perícia revisional bienal para as aposentadorias por invalidez.

57. Acórdão 520/2024-TCU-Plenário: reitera a determinação do Acórdão 1113/2023-TCU-Plenário e determina que o MPS, o INSS e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome elaborem plano de ação contemplando a revisão periódica do BPC à pessoa com deficiência.

Evidências

58. Consolidação dos cruzamentos de dados da base Maciça do RGPS com bases de vínculos no serviço público, de dezembro/2025, no arquivo PT 3 - Aposentadoria por invalidez.

59. Despacho 70/2026/CGDJE/DPMF/SRGPS-MPS (peça 29) - Resposta do MPS ao Ofício 000.005/2026 - AudBenefícios (peça 22).

Causas

60. O art. 46 da Lei 8.213/1991 afirma que as aposentadorias por invalidez devem ser automaticamente canceladas a partir da data de retorno de segurado à atividade. Nesse contexto, a identificação de vínculo laboral ativo, seja no RGPS ou no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)/Sistema de Proteção dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), constitui indício objetivo de capacidade laboral incompatível com a manutenção da aposentadoria por incapacidade permanente custeada pelo FRGPS.

61. Uma das causas foi identificação da inexistência de controle relativo às aposentadorias por incapacidade, levando em consideração o critério do 46 da Lei 8.213/1991.

62. Quanto às informações relativas aos vínculos dos agentes públicos, e sua integração com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), foi apontada, em reunião com gestores, problema de incompletude. Existem órgãos e entidades públicas que estão descumprindo a obrigação de informar os vínculos no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (e-Social), principal fonte de informação do CNIS. O e-Social é uma plataforma do Governo Federal que unifica o envio de informações trabalhistas, fiscais e previdenciárias de empregadores.

63. Além disso, constatou-se a inexistência de rotina institucionalizada de controle, tanto na fase de concessão quanto na de manutenção dos benefícios, voltada à verificação do retorno à atividade laboral de segurados em gozo de aposentadoria por incapacidade permanente.

64. Os gestores do INSS afirmaram que o controle, atualmente, é realizado de maneira manual e reativa (p. ex., a partir de demandas de órgãos de controle), havendo planos de criação de uma tipologia focada nestes casos, para o exercício de 2026.

65. No tocante às revisões periódicas da incapacidade, destaca-se que a legislação prevê a realização de perícias bienais para verificação da permanência da incapacidade e da regularidade da manutenção do benefício, conforme disposto nas Leis 8.213/1991 (arts. 43 e 101, I), 8.212/1991 (arts. 69 a 71) e na Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022, art. 330.

66. Ainda, a Medida Provisória 1.296, de 15/4/2025, que institui o Programa de Gerenciamento de Benefícios no âmbito do INSS e do Departamento de Perícia Médica Federal (DPMF), em seu art. 2º estabelece, como objetivo prioritário, a realização das reavaliações e das revisões de benefícios previdenciários e assistenciais previstas.

67. O Acórdão 1113/2023-TCU-Plenário, em seu item 9.7, exigiu a elaboração de plano de ação referente à realização de perícia revisional bienal para as aposentadorias por invalidez.

68. O MPS Informou que os esforços foram direcionados para a realização das reavaliações do BPC à pessoa com deficiência, com finalidade do cumprimento do Acórdão 520/2024-TCU-Plenário.

69. Ressalte-se que o Acórdão 520/2024-TCU-Plenário, que determina que o MPS, o INSS e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome elaborem plano de ação contemplando a revisão periódica dos BPC à pessoa com deficiência, não afastou as determinações constantes do Acórdão 1.113/2023-TCU-Plenário, mas, ao contrário, manteve a

necessidade de revisão periódica dos benefícios.

70. Efeitos

71. Pagamento ou postergação de pagamento de benefícios àqueles que não cumprem mais os requisitos de elegibilidade ao benefício de aposentadoria por incapacidade.

72. A Exposição de Motivos da Medida Provisória decorrente da Proposta EMI 00007/2025 MPS MGI apontou justificativas para a criação do Programa de Gerenciamento de Benefícios, com foco no aumento da capacidade operacional do DPMF e INSS.

73. Em seu teor, cita que estimativa do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto 11.647/2023 apontou uma economia de R$ 495.527.238,66 com a revisão de 802.655 aposentadorias por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez) em manutenção há mais de 24 meses sem perícia revisional.

74. Salienta-se que a estimativa presente na Exposição de Motivos foi realizada pelo próprio Grupo de Trabalho, e não foi auditada no presente trabalho de auditoria, razão pela qual não foi somada aos pagamentos com indício de irregularidade listados na Tabela 2.

Proposta de Encaminhamento

75. Determinar ao INSS que, no prazo de 180 dias, implemente mecanismo sistemático e baseado em risco para evitar o pagamento indevido de aposentadoria por incapacidade permanente a beneficiários que estejam trabalhando, conforme exigido no art. 46 da Lei 8.213/1991.

76. Determinar ao MPS e ao INSS que, no prazo de 180 dias, implementem mecanismo que assegure a realização sistemática e baseada em risco de exame médico para avaliar se é devida a manutenção dos benefícios por incapacidade, especialmente das aposentadorias por incapacidade permanente, conforme exigido no art. 101, I, da Lei 8.213/1991.

2.2. Achado 2 - Pagamentos Pós-Óbito no FRGPS em 2025

Situação Encontrada

77. Devido à dificuldade de integração do sistema dos cartórios com o Sistema Nacional de Informações do Registro Civil (Sirc), bem como do atraso na atualização dos óbitos pelos cartórios, verificaram-se pagamentos a beneficiários falecidos, em 2025.

78. Por meio de cruzamento de dados entre o Sirc e os sistemas do INSS, e sistemas complementares, foi identificado indício de pagamento de R$ 91.684.935,69 a titulares falecidos, em 2025. Destaca-se que parte significativa dos créditos foi bloqueada ou invalidada pelo INSS, ainda em 2025, mas não foi possível nesta auditoria avaliar o resultado de controles adicionais utilizados pela autarquia para reaver os valores (p. ex., glosa em pensões por morte, devoluções pelos bancos).

79. Além disso, foi realizado procedimento para avaliar o controle de comprovação de vida previsto pela Instrução Normativa Pres/INSS 128. O INSS informou que 37.883.766 benefícios eram passíveis de realização de prova de vida. Destes benefícios, 22.832.882 apresentaram comprovação de vida regular, isto é, realizada há menos de doze meses, restando 15.050.894 benefícios sem comprovação de vida dos titulares por meio do controle executado pela autarquia. Frise-se que a realização da prova de vida dos benefícios com resultado regular ocorreu em exercícios anteriores a 2025.

80. Ainda, a autarquia afirmou que, em 2025, o procedimento da prova de vida não foi realizado, nem efetuados bloqueios de pagamentos a benefícios com situação irregular de realização de prova de vida.

81. Com a finalidade de estimar possível efeito da falta de bloqueios em benefícios sem comprovação de vida dos titulares, e que eram elegíveis para tal, foi realizada estimativa com base em tábua de expectativa de vida e na proporção de benefícios elegíveis, tomando-se como referência a competência de dezembro/2025.

82. O resultado indicou uma estimativa de possível risco de pagamento indevido entre R$ 1.638.564.121,24 e R$ 1.711.305.723,50. Destaca-se que tal valor não foi somado aos pagamentos com indício de irregularidade listados na Tabela 2, por ser uma estimativa limitada e representar apenas um risco. Além disso, conforme será explicado mais abaixo, o INSS não teve acesso a bases de

dados importantes para busca adequada de prova de vida dos beneficiários.

Critérios do Achado

83. Decreto 3.048/1999, art. 228: determina que o cartório de registro civil deve enviar ao INSS, em até um dia útil, as informações sobre registros civis (nascimentos, casamentos, óbitos e alterações), por meio do sistema oficial.

84. Decreto 3.048/1999, art. 367: determina que o INSS e a Dataprev cruzem os dados de óbitos com os cadastros previdenciários para cancelar benefícios desde a data do falecimento.

85. Decreto 3.048/1999, art. 179-B: determina que o INSS terá acesso aos dados necessários para a análise, a concessão, a revisão e a manutenção de benefícios por ele administrados, em especial os dados dos registros e dos prontuários eletrônicos do Sistema Único de Saúde (SUS), administrados pelo Ministério da Saúde.

86. Instrução Normativa Pres/INSS 128/2022, arts. 614 a 617: estabelece a obrigatoriedade da comprovação anual de vida pelo beneficiário.

87. Portaria Dirben/INSS 992/2022, art. 110: determina que, ao cessar benefício por falta de prova de vida, o INSS deve cruzar dados com Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi)/Sirc para verificar eventual óbito e ajustar corretamente a data e o motivo da cessação.

Evidências

88. Análise de dados, tipologia de pagamentos pós-óbito e resultado, nos arquivos TPL_BP_E00_007_COM_CREDITOS_BLOQUEADOS e Resultados tipologias para Diprev.

89. Análise sobre impacto da falta de bloqueio pela não realização da prova de vida em dezembro/2025 - Arquivo qnt beneficios por idade e tcmb 2.

90. Ofício SEI 954/2026/DIGOV-INSS - Resposta do INSS sobre a realização da prova de vida no exercício de 2025 (peça 50).

91. Ofício SEI 237/2021/Dirat-INSS, de 14/7/2021 - solicitação de acesso a bases de dados de vacinados de Covid-19 (peça 67).

92. Ofício SEI 480/2022/Dirben-INSS, de 3/6/2022 - solicitação de acesso a bases de dados de vacinados de Covid-19 (peça 68).

93. Ofício SEI 264/2023/Pres-INSS, de 4/5/2023 - compartilhamento de dados da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS) para fins de prova de vida dos segurados e/ou suspensão e/ou cessação de benefícios operacionalizados pelo INSS (peça 69).

94. Ofício SEI 316/2024/Dirben-INSS, de 23/4/2024 - compartilhamento de dados da Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS) para fins de prova de vida dos segurados e/ou suspensão e/ou cessação de benefícios operacionalizados pelo INSS (peça 70).

95. Ofício SEI 4/2025/Pres-INSS, de 8/1/2025 - compartilhamento de dados da Rede Nacional de Dados em Saúde para fins de prova de vida dos segurados e/ou suspensão e/ou cessação de benefícios operacionalizados pelo INSS (peça 71).

Causas

96. A falta de integração do sistema dos cartórios, a Central de Informações do Registro Civil (CRC), com o Sirc pode causar fragilidade no controle de óbitos pela intempestividade na inserção de registros, podendo gerar efeitos negativos nos pagamentos de benefícios.

97. Adicionalmente, decisão do CNJ, de 23/03/2026, proibiu a inserção direta de informações de óbitos no Sirc e notificou a Dataprev quanto à implementação de interoperabilidade e integração do Sirc com a base CRC, cuja conclusão estava prevista para o período entre dezembro/2025 e fevereiro/2026, mas que se encontra em atraso.

98. Em relação à prova de vida, verificou-se que o arcabouço normativo vigente tem promovido sucessivas flexibilizações quanto à sua realização e quanto à adoção de bloqueios de pagamentos de benefícios nos casos de não identificação de prova de vida por meio desse controle. Tradicionalmente, a realização da prova de vida era de responsabilidade do próprio segurado, por meio de comparecimento às agências bancárias.

99. Entre 2020 e 2022, a prova de vida e os respectivos bloqueios de pagamentos deixaram de

ser realizados em razão do cenário da pandemia da Covid-19. Em 2022, iniciou-se a transição para um modelo baseado em cruzamento de dados e a prova de vida passou a ser responsabilidade do INSS em 2023.

100. Especificamente quanto aos bloqueios de pagamentos a benefícios detectados pela realização de prova de vida, as Portarias MTP 220/2022, MPS 723/2024 e MPS 83/2025 desobrigaram sua realização de 2022 a 15/7/2025.

101. No Ofício SEI 954/2026/Digov-INSS, que contém resposta do INSS sobre a realização da prova de vida no exercício de 2025 (peça 50), a autarquia afirma não ter realizado os bloqueios de pagamentos até dezembro de 2025, de acordo com a permissão da Portaria MPS 83/2025.

102. Contudo, a Portaria MPS 83/2025, publicada em 15/1/2025, suspendeu os bloqueios de pagamentos pelo prazo de seis meses, admitida eventual prorrogação, a qual não se concretizou. Dessa forma, o período compreendido entre julho e dezembro de 2025 transcorreu sem respaldo normativo para a manutenção da ausência de bloqueios de pagamentos de benefícios com indícios de óbito.

103. Além disso, na reunião de encerramento da auditoria, os gestores do INSS relataram dificuldades de acesso a bases de dados de outros órgãos, especialmente do Ministério da Saúde (MS), o que compromete a apuração mais precisa das informações relativas aos beneficiários sujeitos à realização da prova de vida. Relataram que há mais de ano estão em tratativas com esse ministério para obter o referido acesso, conforme registrado nos Ofícios SEI 237/2021/Dirat-INSS, de 14/9/2021; SEI 480/2022/Dirben-INSS, de 3/6/2022; SEI 264/2023/Pres-INSS, de 4/5/2023; SEI 316/2024/Dirben-INSS, de 23/4/2024; e SEI 4/2025/Pres-INSS, de 8/1/2025, o que permitiria a comprovação de vida de grande número de beneficiários do FRGPS.

104. De fato, o acesso pelo INSS a registros de atendimento no Sistema Único de Saúde (vacinação, exames, consultas), entre outros constantes de sistemas do MS, é importante para evitar bloqueio indevido de benefício previdenciário. Informaram, ainda, insuficiência de servidores no INSS para a realização de pesquisa externa nesse processo. Nesse contexto, a autarquia avalia a celebração de parceria com os Correios para a execução dessa atividade. Essas medidas são importantes para evitar bloqueios indevidos, interposição de recursos administrativos e judicializações.

105. Tendo em vista que o INSS já solicitou diversas vezes ao MS o acesso a dados importantes para fins de comprovação de vida, sem êxito, cabe dar ciência àquele ministério de que a legislação o obriga a conceder esse acesso. Também é necessário determinar à autarquia que informe ao TCU se conseguiu acessar os dados, de forma que, em caso negativo, este tribunal possa adotar as medidas cabíveis.

Efeitos

106. Manutenção de pagamentos indevidos, após o óbito do beneficiário, impactando negativamente as finanças do sistema previdenciário e a confiança na gestão dos recursos.

Proposta de Encaminhamento

107. Determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, no prazo de 180 dias, informe ao Tribunal de Contas da União se obteve acesso aos dados sob gestão do Ministério da Saúde necessários à comprovação de vida dos beneficiários de acordo com o art. 69, § 8º, da Lei 8.212/1991 e art. 179-B, inciso I, do Decreto 3.048/1999, apresentando evidências do acesso ou, em caso negativo, as medidas adotadas e pendências identificadas.

108. Dar ciência ao Ministério da Saúde de que a não disponibilização ao Instituto Nacional do Seguro Social dos dados sob sua gestão passíveis de utilização como prova de vida dos beneficiários constantes da folha de pagamento da autarquia, inclusive os provenientes de prontuários eletrônicos do Sistema Único de Saúde e da Rede Nacional de Dados em Saúde, contraria o disposto no art. 179-B, inciso I, do Decreto 3.048/1999 e compromete o cumprimento da obrigação de realização de prova de vida prevista no art. 69, § 8º, da Lei 8.212/1991, situação já objeto de solicitações formais, a exemplo do Ofício SEI 4/2025/Pres-INSS, de 8/1/2025.

2.3. Achado 3 - Acumulação indevida de benefícios no RGPS e falta do redutor nas

acumulações permitidas com benefícios de outros regimes

Situação Encontrada

109. Devido à falta de controle automatizado, baseado em dados do CNIS, ocorreu falta de uso do redutor nos casos de acumulação constitucionalmente permitida com benefício de outro regime, o que gerou impacto negativo nas finanças do sistema previdenciário e na confiança na gestão dos recursos.

110. Além disso, por meio de execução de tipologia própria, esta unidade técnica identificou indícios de pagamento indevido decorrente de acumulação proibida de benefícios, dentro do RGPS, no valor de R$ 76.448.931,10.

111. No caso das acumulações permitidas, a equipe de auditoria encontrou descumprimento da regra do art. 24 da Emenda Constitucional 103/2019, que passou a permitir a acumulação de pensão por morte com outros benefícios no RGPS e entre RGPS, RPPS e SPSMFA (Sistema de Proteção dos Militares das Forças Armadas), condicionando, em determinados casos, à aplicação de redutor sobre o valor do benefício menos vantajoso.

112. O INSS informou que a aplicação do redutor, nos casos de benefícios de regimes distintos, é realizada mediante inserção inicial manual nas folhas de pagamento, por meio das rubricas 101, correspondente ao valor mensal do benefício, e 377, utilizada para registrar a diferença de renda decorrente da acumulação de benefícios.

113. Nos casos de acumulação de benefícios de RGPS com RPPS/SPSMFA, para o exercício de 2025, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) aplicou uma tipologia, por meio da qual se identificou, inicialmente, indícios que totalizam o valor de R$ 53.481.164,02 como passível de uso de redutor.

114. A análise subsequente evidenciou que a utilização das rubricas 101 e 377 resultou em redução no valor de R$ 18.381.621,17. Assim, remanesceu o montante de R$ 35.099.542,85 sem evidência da aplicação do redutor.

115. É importante salientar que a tipologia foi construída com foco em benefícios concedidos após a vigência da Emenda Constitucional 103/2019. Por limitação de tempo de execução dos procedimentos, não foram analisadas acumulações de benefícios do RGPS concedidos antes da Emenda Constitucional com benefícios de outros regimes concedidos após a Emenda, nem acumulações de benefícios de outros regimes concedidos antes da Emenda com benefícios do RGPS concedidos após a Emenda Constitucional.

116. Quanto aos benefícios com acumulação permitida no âmbito do próprio RGPS, foi analisado o período de dezembro/2025.

117. Foram identificados 123.699 benefícios com a rubrica 101 utilizada em conjunto com a rubrica 377, referente ao redutor constitucional. Além disso, foram identificados 3.837.220 benefícios passíveis de utilização do redutor.

118. Dessa quantidade, foram retirados os benefícios com valor até um salário-mínimo, onde o redutor não se aplica, totalizando 3.519.731 benefícios. Restaram, portanto, 317.489 benefícios (8,27% do total) potencialmente sujeitos à aplicação do redutor.

119. Porém, não foi possível concluir a análise quanto à ausência de aplicação do redutor nesses casos, em razão da indisponibilidade de informação sobre o tipo de vínculo entre o titular e o instituidor da pensão por morte, uma vez que o redutor somente se aplica se esse vínculo é caracterizado como de cônjuge ou companheiro.

Critérios do Achado

120. Emenda Constitucional 103/2019, art. 24, caput, §1º e §2º: o caput proíbe, como regra, a acumulação de pensões por morte no mesmo regime previdenciário, salvo nos casos de cargos acumuláveis previstos na Constituição. O §1º traz exceções, permitindo a acumulação nas seguintes hipóteses: pensões de regimes diferentes (ou com pensão militar), pensão com aposentadoria (seja no RGPS, RPPS ou militar) e pensão militar com aposentadoria. Já o §2º estabelece a regra de cálculo nos casos de acumulação permitida: o beneficiário recebe integralmente o benefício mais vantajoso,

enquanto o outro sofre aplicação de redutores conforme faixas previstas em lei.

121. Lei 8.213/1991, art. 124: elenca situações de acumulação proibida de benefícios, com critérios objetivos (mais de uma aposentadoria no RGPS; aposentadoria e auxílio por incapacidade temporária; mais de um auxílio por incapacidade; salário-maternidade e auxílio por incapacidade temporária e mais de uma pensão deixada por cônjuge/companheiro no mesmo regime).

122. Instrução normativa INSS 128/2022: estabelece procedimentos de concessão, manutenção e cessação de benefícios; regras de verificação de vínculos e benefícios ativos e obrigatoriedade de análise de acumulação no momento da concessão.

Evidências

123. Análise de dados, tipologia de pagamentos a benefícios com acumulação indevida e resultado, nos arquivos TPL_BP_E00_002 - Acumulação indevida e Resultados tipologias para Diprev.

124. Análise de dados de pensões acumuladas e do uso do redutor (rubrica 377), entre benefícios do RGPS e RPPS, no arquivo PT 2 - Análise da tipologia da AudPessoal.

Causas

125. Uma das causas da não aplicação do redutor nos casos de acumulação constitucionalmente permitida entre benefícios do RGPS e de outros regimes é a falta de controle e mecanismo de implementação automatizado, baseado nos dados do CNIS.

126. A implementação inicial desse redutor, operacionalizada por meio das rubricas 101 e 377, para acumulação permitida entre regimes diversos, depende, atualmente, de procedimento parcialmente manual, o que aumenta o risco de intempestividade e falhas operacionais.

127. Em reunião, os gestores alegaram, também, um alto volume de folhas para inserção do redutor, o qual não foi totalmente efetivado no exercício de 2025. Ainda, os gestores apontaram como um dos fatores que levaram à não priorização da implementação de rotina de automatização a carência de dados de muitos regimes no CNIS.

128. Em relação aos benefícios acumulados no âmbito do RGPS, não foram identificadas causas, tendo em vista que a análise não se mostrou conclusiva devido à indisponibilidade de informação sobre o tipo de vínculo entre o titular e o instituidor da pensão por morte.

Efeitos

129. O pagamento efetuado no caso de benefícios que não podem ser acumulados ou que podem e não possuem o redutor gera impacto negativo nas finanças do sistema previdenciário e a confiança na gestão dos recursos.

Proposta de Encaminhamento

130. Determinar ao INSS que, no prazo de 180 dias, implemente mecanismo sistemático para identificar as acumulações de benefícios permitidas pelo art. 24, § 1º, da EC 103/2019 e aplicar o redutor exigido pelo § 2º do mesmo artigo, preferencialmente de forma automatizada, quando o benefício do RGPS for o menos vantajoso.

131. Para os casos de acumulação proibida, o encaminhamento será realizado no âmbito do TC 022.691/2025-1, referente a Fiscalização Contínua de Benefícios.

2.4. Achado 4 - Titular ou Instituidor com Inscrição do CPF Nula ou Cancelada

Situação Encontrada

132. Devido principalmente à falta de rotina para verificação de nulidade em CPFs de instituidores de pensão, ocorreram pagamentos indevidos a titular ou instituidor de benefícios com inscrição do CPF 'nula', situação que denota fraude, impactando negativamente as finanças do sistema previdenciário e a confiança na gestão dos recursos.

133. Por meio de cruzamento da base da Maciça com a base da Receita Federal, foi identificado indício de pagamento indevido no valor de R$ 533.510,78 a beneficiários com CPF em situação nula, considerando instituidores e titulares de benefícios.

134. Apesar do valor apurado ser relativamente baixo, a nulidade do CPF configura indício de fraude, portanto apresenta materialidade qualitativa relevante.

135. Quanto aos CPFs com situação 'cancelada', foram identificados pagamentos no valor de R$ 442.214.687,07. Porém, as apurações de indícios de pagamento indevido a pessoas nessa situação de cancelamento frequentemente resultam em regularização dos cadastros e manutenção dos pagamentos. Assim, os pagamentos a CPF cancelados não foram somados aos pagamentos com indício de irregularidade listados na Tabela 2, por serem considerados indícios fracos de pagamentos irregulares.

Critérios do Achado

136. Instrução Normativa 2.172/2024 RFB, art. 2º: define as situações do CPF e estabelece, no inciso VI, que a situação 'Nula' ocorre em caso de constatação de fraude.

137. Portaria Dirben/INSS 1.037/2022, arts. 2º e 5º: institui o batimento de CPF como mecanismo para identificar, corrigir e prevenir irregularidades que possam afetar a manutenção de benefícios, garantindo a conformidade da folha de pagamento e o combate a fraudes. Determina que benefícios vinculados a CPF com situação cadastral 'nulo' ou 'cancelado de ofício' na Receita Federal sejam automaticamente encaminhados para processo de apuração de irregularidade, por indicarem possível fraude.

138. Manual de Auditoria Financeira, 2016 (TCU): Avalição de riscos. Determinação da materialidade em casos de fraude.

Evidências

139. Análise de dados, tipologia de pagamentos a benefícios com titular ou instituidor com inscrição no CPF cancelada ou nula e resultado, nos arquivos TPL_BP_E00_005 - CPF nulo e Resultados tipologias para Diprev.

Causas

140. A principal causa do achado é a falta de rotina específica para verificação de nulidade de CPFs de instituidores de pensão por morte.

141. A auditoria de pagamentos do FRGPS de 2024 (TC 024.411/2024-8) já havia apontado, em achado específico, a insuficiência de controles voltados à verificação de CPF nulo em instituidores de pensão e questionou sobre o procedimento de atualização da base de dados dos CPF provenientes da Receita Federal.

142. O Acórdão 522/2026-TCU-Plenário, item 9.2, deu ciência de que a situação 'nula' do CPF do titular ou do instituidor do benefício caracteriza indício de fraude e deve ensejar encaminhamento automático para instauração de processo de apuração de irregularidade, na forma prevista na Portaria Dirben/INSS 1.037/2022.

143. Na reunião de encerramento da auditoria, os gestores afirmaram que já existe rotina implementada de verificação de nulidade em CPF para os titulares de benefícios. Por outro lado, tal rotina ainda não foi estendida aos instituidores de pensão por morte.

144. Posteriormente, durante a fase dos comentários dos gestores, foi informada a existência de situações de CPF em situação nula que são reativados devido à decisão judicial, o que pode gerar falsos positivos na tipologia.

Efeitos

145. Concessão e/ou manutenção indevida de benefícios e pagamentos indevido a CPFs cancelados e nulos, advindos de fraude, impactando negativamente as finanças do sistema previdenciário e a confiança na gestão dos recursos.

Proposta de encaminhamento

146. Não foi apresentada proposta de encaminhamento para este achado, uma vez que a auditoria realizada no exercício anterior já contemplou encaminhamento específico sobre a matéria. A equipe de auditoria avalia que a proposta então formulada permanece válida e suficiente para tratar a situação identificada, não se justificando a apresentação de novos encaminhamentos no âmbito do presente trabalho.

3. *Conclusão*

147. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a regularidade dos pagamentos do FRGPS,

realizados no exercício de 2025, relativos a benefícios concedidos no período e a benefícios em manutenção, à luz da Lei 8.213/1991, do Decreto 3.048/1999, da Instrução Normativa INSS 128/2022 e demais normativos aplicáveis.

148. A análise amostral, com recálculo dos benefícios e extrapolação estatística pelo método da diferença (entre valor pago e valor devido), foi realizada para responder à questão de auditoria 1 e indicou que o valor efetivamente pago situou-se dentro do intervalo de confiança da estimativa, não sendo identificada desconformidade relevante nos pagamentos da população analisada, composta por benefícios concedidos ou pagos em 2025, excetuados aqueles de origem judicial e decorrentes de acordos internacionais.

149. Adicionalmente, a aplicação de tipologias previamente definidas deu origem aos achados 1, 3 e 4, os quais respondem tanto à questão de auditoria 1 quanto à questão de auditoria 2. Essas tipologias identificaram pagamentos com indícios de irregularidade no montante de aproximadamente R$ 369,63 milhões. Esses valores concentram-se principalmente em:

a) Achado 1: aposentadorias por incapacidade permanente com indício de vínculo ativo (R$ 257,6 milhões), associadas à ausência de controles automatizados e à não realização de perícias revisionais;

b) Achado 3: acumulação indevida de benefícios (R$ 76,4 milhões) e aplicação parcial do redutor constitucional em pensões por morte (R$ 35,1 milhões), em razão de controles manuais e insuficientemente automatizados;

c) Achado 4: pagamentos a beneficiários ou instituidores com CPF em situação nula, caracterizando indício de fraude, com materialidade qualitativa relevante (R$ 0,53 milhão).

150. O achado 2, por sua vez, está relacionado à questão de auditoria 2, ao tratar dos controles de manutenção dos benefícios, notadamente no que se refere a pagamentos pós-óbito, decorrentes de limitações na integração de bases de dados e fragilidades nos controles de prova de vida. Nesse achado, além dos pagamentos indevidos estimados (R$ 91,7 milhões), foi identificada situação de risco relevante associada à ausência de bloqueios de pagamentos em benefícios sem comprovação de vida, cujo potencial impacto financeiro não foi incorporado aos pagamentos indevidos quantificados por se tratar de estimativa limitada e indicativa de risco.

151. Ressalte-se que os montantes apurados decorrem de estimativas baseadas em indícios e tipologias de risco, estando sujeitos à ocorrência de falsos positivos e falsos negativos - neste segundo caso, especialmente em função da não utilização ou da incompletude de bases de dados importantes. Ademais, foram identificadas desconformidades relevantes cujos efeitos financeiros não puderam ser quantificados ou somados aos valores supracitados, como a ausência de perícias revisionais em benefícios por incapacidade permanente (pagamento indevido estimado pelo governo em R$ 496 milhões aproximadamente) e a ausência de bloqueios de pagamentos por falta de prova de vida. Para esta última, foi elaborada estimativa de risco de pagamento indevido superior a R$ 1,6 bilhão, a qual não foi somada aos indícios de pagamentos indevidos apurados por se tratar de mensuração limitada e indicativa de risco potencial.

152. No conjunto, os achados evidenciam fragilidades relevantes nos controles internos dos pagamentos previdenciários, que elevam o risco de concessão e manutenção de benefícios indevidos no âmbito do FRGPS. Embora não seja possível afirmar o montante global dos pagamentos indevidos, os resultados apontam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos automatizados de controle, da integração de bases de dados e dos procedimentos de monitoramento, revisão e prevenção de irregularidades pelo INSS e demais órgãos envolvidos.

153. Em face das fragilidades identificadas, foram propostas determinações ao INSS e ao Ministério da Previdência Social, voltadas ao aprimoramento dos controles dos pagamentos previdenciários, resumidas a seguir:

a) a implementação de mecanismos sistemáticos e baseados em risco para identificar beneficiários de aposentadorias por incapacidade permanente com retorno à atividade laboral e para assegurar a realização periódica de perícias revisionais;

b) o fortalecimento dos controles de pagamentos pós-óbito, mediante o aprimoramento da integração de bases de dados governamentais e o acesso tempestivo a informações relevantes para fins de comprovação de vida; e

c) a automatização dos controles de acumulação de benefícios, com aplicação adequada do redutor constitucional nos casos permitidos.

154. Além disso, considerando que o INSS solicitou diversas vezes ao MS o acesso a dados importantes para fins de comprovação de vida, sem êxito, propõe-se, por um lado determinação ao INSS para que informe ao TCU se obteve acesso aos dados sob gestão do MS necessários à comprovação de vida dos beneficiários, nos termos do art. 69, § 8º, da Lei 8.212/1991 e do art. 179-B, inciso I, do Decreto 3.048/1999, apresentando evidências do acesso ou, em caso negativo, as medidas adotadas e pendências identificadas; e, por outro, ciência ao MS quanto à não disponibilização de dados sob sua gestão passíveis de utilização como prova de vida, inclusive os provenientes de prontuários eletrônicos do Sistema Único de Saúde e da Rede Nacional de Dados em Saúde, em desconformidade com o referido dispositivo legal e com potencial comprometimento do cumprimento da obrigação de realização de prova de vida.

155. Quanto ao achado relativo a CPFs em situação nula, não foi apresentada nova proposta de encaminhamento, tendo em vista a existência de determinação específica formulada em auditoria anterior, considerada ainda válida e suficiente para o tratamento da matéria.

156. Da mesma forma, para os casos de acumulação proibida de benefícios previdenciários, o encaminhamento será realizado no âmbito do TC 022.691/2025-1, referente a Fiscalização Contínua de Benefícios.

157. Por fim, dentre os benefícios de controle da presente fiscalização, destacam-se interrupção de pagamentos indevidos, fortalecimento dos controles para mitigar desconformidades e a confiança na gestão dos recursos do FRGPS.

4. ***Proposta de encaminhamento***

158. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. determinar ao Ministério da Previdência Social (MPS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, implementem mecanismo que assegure a realização sistemática e baseada em risco de exame médico para avaliar se é devida a manutenção dos benefícios por incapacidade, especialmente das aposentadorias por incapacidade permanente, conforme exigido no art. 101, I, da Lei 8.213/1991;

b. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias:

b.1. implemente mecanismo sistemático e baseado em risco para evitar o pagamento indevido de aposentadoria por incapacidade permanente a beneficiários que estejam trabalhando, conforme exigido no art. 46 da Lei 8.213/1991;

b.2. implemente mecanismo sistemático para identificar as acumulações de benefícios permitidas pelo art. 24, § 1º, da EC 103/2019 e aplicar o redutor exigido pelo § 2º do mesmo artigo, preferencialmente de forma automatizada, quando o benefício do RGPS for o menos vantajoso;

b.3. informe ao Tribunal de Contas da União se obteve acesso aos dados sob gestão do Ministério da Saúde necessários à comprovação de vida dos beneficiários de acordo com o art. 69, § 8º, da Lei 8.212/1991 e art. 179-B, inciso I, do Decreto 3.048/1999, apresentando evidências do acesso ou, em caso negativo, as medidas adotadas e pendências identificadas;

c. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a não disponibilização ao Instituto Nacional do Seguro Social dos dados sob sua gestão passíveis de utilização como prova de vida dos beneficiários constantes da folha de pagamento da autarquia, inclusive os provenientes de prontuários eletrônicos do Sistema Único de Saúde e da Rede Nacional de Dados em Saúde, contraria o disposto no art. 179-B, inciso I, do Decreto 3.048/1999 e compromete o cumprimento da obrigação de realização de prova de vida prevista no art.

69, § 8º, da Lei 8.212/1991, situação já objeto de solicitações formais, a exemplo do Ofício SEI 4/2025/Pres-INSS, de 8/1/2025;

d. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e ao Ministério da Saúde (MS) cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

e. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar o monitoramento das determinações que vierem a ser exaradas no acórdão que apreciar o presente relatório de auditoria; e

com fundamento no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, encerrar os presentes autos."

É o relatório.

VOTO

Trata-se do relatório de fiscalização de conformidade dos pagamentos de benefícios do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) efetuados no exercício de 2025. O trabalho, classificado como de asseguração limitada, teve por objetivo o fornecimento de subsídios ao relatório sobre as Contas do Presidente da República (CPR) relativas ao exercício de 2025 e à auditoria das demonstrações contábeis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do FRGPS, do mesmo exercício, que estão abrangidas no Balanço Geral da União (BGU), objeto de exame específico das CPR daquele exercício.

2. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 907,9 bilhões, relativo às despesas constantes da folha de pagamento (Maciça) executadas de janeiro a dezembro de 2025.

3. Duas foram as questões de auditoria que nortearam os trabalhos:

"*Questão 1: Os pagamentos do FRGPS efetuados entre janeiro e dezembro de 2025, referentes a benefícios concedidos no mesmo período, foram feitos em consonância com a Lei 8.213/1991, o Decreto 3.048/1999, a Instrução Normativa-INSS 128/2022 e os demais requisitos normativos aplicáveis?*

Questão 2: Os pagamentos do FRGPS efetuados entre janeiro e dezembro de 2025, referentes a benefícios em manutenção, exceto os atingidos por decadência de revisão de ofício, foram feitos em consonância com a Lei 8.213/1991, o Decreto 3.048/1999, a Instrução Normativa-INSS 128/2022 e os demais requisitos normativos aplicáveis?"

4. Para responder à primeira pergunta, que busca apurar a regularidade dos benefícios concedidos em 2025, o trabalho realizado envolveu amostragem de 231 benefícios, com o uso da ferramenta ACL *Analytics* e posterior análise documental manual. A partir da identificação de desconformidades, fez-se o recálculo dos valores da amostra e a extrapolação estatística dos resultados para a população auditada. A partir daí, chegou-se ao "valor devido" de R$ 30,16 bilhões, com 94% de confiabilidade e precisão de 0,37%.

O total efetivamente pago observado foi de R$ 30,07 bilhões, dentro do intervalo de confiança da estimativa. Isso indica, de uma forma geral, ausência de desconformidade relevante nos pagamentos decorrentes de concessões deferidas em 2025.

5. No tocante à segunda questão de auditoria, a tabela seguinte, adaptada do relatório precedente, resume as desconformidades de pagamento estimadas:

Resultados financeiros das tipologias

TIPOLOGIA	**VALOR (R$ 1,00)**
1. Beneficiários de aposentadorias por incapacidade permanente (B32) com vínculo de servidor ativo no Regime Próprio de Previdência Social	R$ 257.570.780,45

2. Pagamentos pós-óbito	R$ 91.684.935,69
3. Acumulação indevida de benefícios	R$ 76.448.931,10
4. Aplicação parcial do redutor de pensão por morte acumulável	R$ 35.099.542,85
5. Titular ou instituidor com inscrição do CPF nula	R$ 533.510,78
6. Demais tipologias	R$ 2.044.068,33
TOTAL	**R$ 463.381.769,20**

Fonte: elaboração própria.

6. Para a primeira tipologia — da qual resultou o primeiro achado de auditoria — foram examinados 10.758 benefícios por incapacidade que apresentaram indicativo de irregularidade, decorrente da existência de vínculo de servidor ou militar ativo no regime próprio de previdência do servidor (RPPS) ou no sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas (SPSMFA).

7. Para a segunda tipologia (que resultou no segundo achado de auditoria), a equipe realizou cruzamento dos dados da Maciça com informações de óbito do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), do Sistema Nacional de Informações do Registro Civil (Sirc), do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), da base de Cadastro de Pessoa Física (CPF) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), das folhas de pagamento de servidores federais e estaduais, além dos instituidores de pensão por morte na folha de pagamentos do INSS. Como resultado, foi identificado indício de pagamento de R$ 91.684.935,69 a titulares falecidos.

8. Ainda que o INSS argumente que existem formas de recuperar os pagamentos indevidos, nem sempre isso será possível e existe um custo associado às ações para a cobrança.

9. É possível que os pagamentos irregulares sejam ainda maiores, em virtude da falta de comunicação adequada entre os sistemas dos cartórios de registro das pessoas naturais e o Sirc.

10. Para além da situação tratada (óbitos confirmados com continuidade de pagamentos), a equipe técnica estimou o risco de pagamentos indevidos relativos às situações em que não houve prova de vida, mas os pagamentos de benefícios não foram bloqueados, com base na probabilidade de morte, conforme o sexo e idade. O valor estimado para os pagamentos indevidos situou-se no intervalo de R$ 1,64 bilhão e R$ 1,71 bilhão. Esses valores, ressalto, não constam da tabela anterior.

11. Para apurar possíveis acumulações indevidas de benefícios (terceira tipologia e terceiro achado), foram considerados, mês a mês, os benefícios de menor valor dentre aqueles percebidos acumulados de forma indevida pelos beneficiários. Essa quantidade de benefícios variou de 4.536 (outubro) a 5.291 (janeiro) e o valor total pago, indiciariamente indevido, foi de R$ 76,45 milhões.

12. A quarta tipologia refere-se à não aplicação correta do redutor para pagamentos cumulativos de pensão com outros benefícios previdenciários (art. 24 da EC 103/2019). Com base em tipologia desenvolvida pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), identificou-se inicialmente um potencial impacto de R$ 53,48 milhões pela ausência do redutor. Com o detalhamento das rubricas de pagamento, verificou-se que R$ 18,38 milhões (34,37% do total) foram objeto de redução via rubrica 377, ao passo que não há evidência de descontos dos restantes R$ 35,10 milhões (65,63%), valor incluído na tabela anterior.

13. Na verdade, os valores podem ser substancialmente maiores, considerando possível falta de informações disponíveis sobre todos os regimes próprios, uma vez que, até o presente, não foi implementado o sistema previsto no art. 12 da EC 103/2019:

"*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.
§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o ***caput*** *disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, na forma da legislação.*
[...]"

14. A quinta tipologia refere-se a pagamentos efetuados a CPFs nulos ou cancelados. O pagamento a CPFs cancelados, que atingiu o montante de R$ 442,21 milhões, não pode ser considerado como indevido sem maiores análises, pois há situações em que o titular apenas se encontra em situação de irregularidade perante a RFB. De forma diversa, a equipe considerou que há indícios de irregularidades nos pagamentos efetuados a CPFs nulos, no montante de R$ 533,51 mil.

15. As duas últimas tipologias referem-se a pagamentos acima do teto previdenciário ou do de Ministro do Supremo Tribunal Federal e manutenção do pagamento de pensão por morte após o prazo legal estabelecido. Segundo a equipe de técnica, essas tipologias não alcançaram relevância suficiente para caracterização como achados de auditoria. De toda a sorte, o valor indevido estimado para pagamentos acima do teto foi de R$ 1,11 milhão e de pagamento de pensão por prazo superior ao devido, de R$ 0,93 milhão.

16. Em suma, a equipe técnica relatou os seguintes achados de auditoria:
a) achado 1: deficiências no controle das aposentadorias por incapacidade permanente —10.758 beneficiários de aposentadoria por incapacidade com indícios de vínculo de trabalho ativo no serviço público;
b) achado 2: pagamentos pós-óbito no FRGPS em 2025 — R$ 91,68 milhões pagos indevidamente a titulares falecidos, em razão de falhas e atrasos na integração dos dados dos cartórios (Sirc/CRC), além de ausência de realização de procedimentos de prova de vida em 2025, e ausência de bloqueios de pagamentos para 15 milhões de benefícios com situação irregular;
c) achado 3: acumulação indevida de benefícios no RGPS e falta do redutor nas acumulações permitidas com benefícios de outros regimes — pagamentos indiciariamente irregulares de R$ 76,45 milhões;
d) achado 4: titular ou instituidor com inscrição do CPF nula ou cancelada: constatação de R$ 533,51 mil em pagamentos efetuados a titulares ou instituidores com CPF em situação "nula" na Receita Federal, o que é indicativo de fraude e decorre principalmente da falta de rotina automatizada.

17. Os achados de auditoria e as propostas de encaminhamento foram submetidos à apreciação dos gestores (Apêndice IV da instrução). Relativamente ao achado 1, o Ministério da Previdência Social (MPS) argumentou que a gestão operacional dos controles e a validação de dados competem ao INSS, mas ressaltou que a realização das perícias bienais sofreu restrições operacionais devido à priorização de novos requerimentos e à revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O INSS, por seu turno, concordou com a necessidade de monitoramento contínuo e informou que há previsão de implementação, até dezembro de 2026, de uma trilha no Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN) para identificar servidores públicos aposentados por incapacidade que mantêm vínculo ativo.

18. A Diretoria de Benefícios (Dirben) ressaltou que as perícias revisionais dependem de atuação interinstitucional com a Perícia Médica Federal.

19. Ao analisar esses comentários, a equipe de auditoria considerou que, embora as medidas anunciadas iniciem o enfrentamento do problema no SVCBEN, elas não afastam a ausência de controles sistemáticos nem a falta de perícias bienais obrigatórias, motivo pelo qual manteve o achado e as propostas de determinação na íntegra.

20. No que tange ao achado 2, o MPS salientou que os procedimentos operacionais são de alçada do INSS e que as propostas sobre compartilhamento de dados se direcionavam ao Ministério da Saúde.

21. O INSS destacou a existência de duas trilhas no SVCBEN que permitiram a suspensão

de cerca de 75,2 mil benefícios em 2025.

22. Já o Ministério da Saúde (MS) informou que compartilha periodicamente as bases do SIM e do Sinasc e ressaltou que dados de saúde funcionam como indícios e não substituem a prova formal de vida, além de apontar que as causas de pagamentos indevidos decorrem de falhas em cartórios e nos sistemas do próprio INSS/Dataprev.

23. Em sua análise, a equipe reconheceu que as ações do INSS mitigaram prejuízos, mas observou que elas não eliminaram a ocorrência de pagamentos indevidos expressivos.

24. Quanto ao Ministério da Saúde (MS), ponderou a equipe que, a despeito de eventual falha no detalhamento das informações requeridas pelo INSS reiteradamente nos anos 2021 e 2025, era claro o seu propósito: verificar, a partir de informações constantes das bases de dados do MS, se haveria prova de vida dos beneficiários. Diante desse contexto, a equipe ajustou a proposta: manteve o achado, converteu a deliberação inicial ao MS em ciência quanto ao descumprimento legal de integração de dados e propôs determinação para que o INSS informe a este Tribunal o estágio efetivo de acesso às bases do Ministério da Saúde.

25. No tocante ao achado 3, o MPS reiterou que a gestão dos controles e a aplicação da regra da Emenda Constitucional 103/2019 competem ao INSS. Essa entidade, por sua vez, informou que a matéria está em análise na Coordenação de Conformidade (CCONB) para revisão de regras e tratamento de casos atingidos por decadência ou reativados por decisão judicial, enquanto a Dirben reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento sistêmico na aplicação do redutor em razão da complexidade operacional.

26. As manifestações dos gestores confirmam a falta de automação de rotinas de conferência e a ausência da aplicação do redutor constitucional identificadas na auditoria, razão pela qual o achado e as propostas de decorrentes foram mantidos inalterados pela equipe de fiscalização.

27. Nesse ponto, proporei alterações da redação da proposta contida na alínea "b.2", que redigida no sentido de determinar ao INSS que implemente, no prazo de 180 dias, "*mecanismo sistemático para identificar as acumulações de benefícios permitidas pelo art. 24, § 1º, da EC 103/2019 e aplicar o redutor exigido pelo § 2º do mesmo artigo*". Como dito anteriormente, há previsão no art. 12 da EC 103/2019 para a criação de um sistema integrado de dados, que deve abranger todos os sistemas previdenciários e que permitirá a identificação das aludidas acumulações.

28. Nessa seara, o inciso IX do art. 13 do Decreto 11.356/2021 atribui à Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SRGPS/MPS) a competência para "*promover, estruturar e acompanhar o desenvolvimento do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e sua interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas"*, como bem anotado pela AudPessoal em sua instrução do TC 023.685/2025-5 (Acórdão 1.123/2026-Plenário, da minha relatoria).

29. Naquela oportunidade, verificou-se que o sistema integrado estava sendo desenvolvido pelo Ministério da Previdência Social e ainda se encontrava em fase incipiente. Para maior clareza, transcrevo parcialmente o voto que fundamentou aquela deliberação:

"*10. Nada obstante, pelo que informa a Coordenação-Geral de Cadastros Previdenciários, do MPS, o Sistema Integrado de Dados (SID), ainda em fase de 'operacionalização', deverá se limitar, num primeiro momento, a fornecer 'informações de Servidores Públicos (Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS) que recebem Benefícios de Prestação Continuada (BPC)' (peça 105, p. 1). Apenas num segundo momento, em 'nova hipótese de irregularidade' ainda a ser estudada, será possível 'avaliar o acúmulo de vínculos e/ou benefícios no âmbito do RPPS'. Note-se que a hipótese de acumulações envolvendo o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) nem mesmo é ventilada pela Coordenação-Geral.*

11. Na realidade, as manifestações do MGI e do MPS nos autos sugerem que – ao menos até o momento – nenhum dos dois órgãos se deu conta plenamente da dimensão da economia potencial proporcionada aos cofres públicos pelo art. 24 da EC 103/2019, tampouco da relevância do SID para a efetiva aplicação do dispositivo.

12. Sobre essa economia, vale mencionar, a título de ilustração, os resultados de auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2023 envolvendo o cruzamento das bases de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) com as bases de dados dos benefícios geridos no âmbito do RGPS, do Sistema de Proteção dos Militares e do sistema utilizado pelo Banco Central: em uma amostra não probabilística contendo 541 casos de acumulação de benefícios, nada menos do que 301 apresentaram 'indícios de irregularidade ou ressalva relativa à correta aplicação das regras previstas no artigo 24 da EC 103/2019, o que representa 55,64% dos casos analisados' (peça 107, p. 28-29).

13. Na mesma linha, e com limitações similares às da CGU, a equipe da AudPessoal reporta a identificação de 1.094 situações confirmadas de 'irregularidades relacionadas a vínculos públicos acumulados detectadas nas folhas pagas por organizações federais', as quais ocasionaram dano no montante de 'R$ 13,13 milhões apenas em 2025'. Afora essas, acrescenta, 'outras 19.619 possíveis irregularidades [da espécie] se encontram em fase de apuração', com estimativa de dano da ordem de R$ 174 milhões anuais.

14. Por fim, ainda com relação a esse quesito, lembro que esta Corte de Contas há muito vem advertindo a administração federal sobre a importância de um sistema integrado de dados para gestão e controle de benefícios previdenciários e assistenciais. A título exemplificativo, cito a propósito os Acórdãos 2.973/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e 3.142/2021-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, este último, segundo informa a AudPessoal, em monitoramento no TC 012.712/2022-1:

<u>Acórdão 2.973/2016-Plenário:</u>

'9.3. determinar aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que determina o art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o referido sistema ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término';

<u>Acórdão 3.142/2021-Plenário:</u>

'9.4. determinar ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.4.1. no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste Acórdão, apresente plano de ação para a instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, incluindo a edição dos atos normativos necessários e, com o apoio da Casa Civil, articulação com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema;

9.4.2. no prazo de até 720 (setecentos e vinte) dias a contar da ciência deste Acórdão, conclua todas as etapas para instituição do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

9.4.3. na vigência dos prazos mencionados nos subitens 9.4.1. e 9.4.2., informar a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema integrado de dados."

30. Quanto a esse ponto, a Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão (Dirben) do INSS esclareceu, à fl. 8 da peça 61, que:

"*7. No tocante à acumulação indevida de benefícios e à aplicação do redutor constitucional nas acumulações permitidas de pensão por morte, esta DIRBEN entende pertinente o apontamento constante da Nota Técnica nº 9/2026/CCONB quanto à necessidade de manifestação específica desta Diretoria acerca da aplicação do art. 24 da EC nº 103/2019. Sobre o tema, esclarece-se que já existem mecanismos de monitoramento de acumulações indevidas no âmbito do SVCBEN, bem como*

procedimentos de apuração de irregularidades conduzidos no âmbito da Coordenação-Geral de Apuração e Cobrança Administrativa de Benefícios (CGACB).
8. Ademais, esta DIRBEN reconhece a necessidade de aperfeiçoamento contínuo dos fluxos relacionados à aplicação do redutor constitucional, especialmente diante da complexidade normativa e operacional envolvida nas acumulações de benefícios previdenciários após a EC nº 103/2019, motivo pelo qual considera necessária a continuidade do alinhamento entre as áreas técnicas, de conformidade e de tecnologia, visando à construção de soluções sistêmicas mais abrangentes e efetivas."

31. Considerando que, quase sete anos após a promulgação da EC 103/2019, o sistema integrado de pessoal não foi ainda implementado, é mister que o INSS, dentro de sua esfera de competência, adote rotinas internas para assegurar o cumprimento do art. 24 da mencionada emenda.

32. Independentemente da conclusão do sistema integrado, por parte do MPS, há sistemas na administração pública federal que podem auxiliar o INSS na busca de acumulação de vínculos previdenciários, a exemplo do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), do Sistema de Atos de Admissão e Concessões (e-Pessoal) e do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios (SVCBEN). Até mesmo consulta à rede mundial de computadores pode fornecer informações sobre possíveis vínculos com algum RPPS.

33. Assim sendo, entendo pertinente determinar ao INSS que elabore plano de ação com vistas a estabelecer mecanismos e rotinas de verificação de acumulação de benefícios previdenciários.

34. Por fim, relativamente ao achado 4, o MPS informou que as rotinas de verificação cadastral e apuração de irregularidades são de competência do INSS. Essa entidade, por sua vez, relatou que já possui verificação e suspensão automática para titulares com CPF nulo (com 19 casos identificados em abril de 2026) e que, quanto aos instituidores, instaurou apuração pontual para 35 casos em setembro de 2025 em atendimento ao Acórdão 161/2023-Plenário, pontuando ainda que decisões judiciais podem reativar CPFs e gerar falsos positivos.

35. A equipe de auditoria alterou o achado para incorporar a informação acerca da existência de situações de CPF em situação nula que são reativados devido à decisão judicial, o que pode gerar a ocorrência de falsos positivos na tipologia. Não foi feita proposta de encaminhamento, uma vez que a matéria já foi tratada em outro processo.

36. Por fim, gostaria de salientar que os pagamentos com indícios de irregularidade ora mencionados são tratados no TC 022.691/2025-1, também de minha relatoria, no qual serão expedidas as determinações e recomendações pertinentes.

Feitas essas considerações, acolho a proposta de encaminhamento da equipe técnica, com as alterações pertinentes, e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2404/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.710/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde (); Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social (); Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; 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 Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento na Constituição Federal, art. 71, IV e IX, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, II, e 41, em:

9.1. determinar ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que, no prazo de noventa dias, elaborem plano de ação para a implementação de mecanismo que garanta a realização sistemática e baseada em risco de exame médico para assegurar a regularidade da manutenção de benefícios por incapacidade, especialmente das aposentadorias por incapacidade permanente, conforme exigido no inciso I do art. 101 da Lei 8.213/1991;

9.2. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social que, no prazo de noventa dias:

9.2.1. elabore plano de ação com vistas a:

9.2.1.1. implementar mecanismo sistemático e baseado em risco para evitar o pagamento indevido de aposentadoria por incapacidade permanente a beneficiários que estejam trabalhando, conforme exigido no art. 46 da Lei 8.213/1991;

9.2.1.2. implementar mecanismos e rotinas de verificação de acumulação de benefícios previdenciários, com consulta a bases de dados existentes na administração pública federal, a exemplo do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), do Sistema de Atos de Admissão e Concessões (e-Pessoal) e do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios, bem como à rede mundial de computadores;

9.2.2. informe a este Tribunal se obteve acesso aos dados sob gestão do Ministério da Saúde necessários à comprovação de vida dos beneficiários de acordo com o § 8º do art. 69 da Lei 8.212/1991 e inciso I do art. 179-B do Decreto 3.048/1999, mediante a apresentação das evidências do acesso ou, em caso negativo, das medidas adotadas e pendências identificadas;

9.3. recomendar ao Ministério da Previdência Social que envide os esforços necessários para implementar o sistema integrado de que cuida o art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019;

9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde de que a não disponibilização ao Instituto Nacional do Seguro Social dos dados sob sua gestão passíveis de utilização como prova de vida dos beneficiários constantes da folha de pagamento da autarquia, inclusive os provenientes de prontuários eletrônicos do Sistema Único de Saúde e da Rede Nacional de Dados em Saúde, contraria o disposto no inciso I do art. 179-B do Decreto 3.048/1999 e compromete o cumprimento da obrigação de realização de prova de vida prevista no § 8º do art. 69 da Lei 8.212/1991;

9.5. encaminhar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Saúde cópia integral desta deliberação; e

9.6. autorizar o monitoramento das determinações constantes deste acórdão.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2404-34/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 006.335/2026-8
Natureza(s): Administrativo
Órgão/Entidade: não há
Interessado: Tribunal de Contas da União (00.414.607/0001-18)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA PARA DISCIPLINAR O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS TÍPICOS (SISTEMA S). PEDIDOS DE INGRESSO NO FEITO, COMO PARTES INTERESSADAS, FORMULADO POR ENTIDADES REGIONAIS DO SISTEMA S. INDEFERIMENTO EM FACE DA NATUREZA DO PROCESSO. APROVAÇÃO DO PROJETO NORMATIVO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo autuado nos termos do art. 3º da Lei 8.443/1992, c/c arts. 2º e 73 do Regimento Interno deste Tribunal, referente a projeto de instrução normativa para disciplinar a atuação desta Corte de Contas no controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

2. O feito teve origem na Ordem de Serviço-TCU 7, de 15/12/2025, subscrita pelo Excelentíssimo Ministro Presidente Vital do Rêgo, que constituiu grupo de trabalho com o objetivo de estudar a melhor forma de o TCU exercer o seu dever constitucional de fiscalizar o padrão de desempenho dos serviços sociais autônomos e de propor normativo que discipline a atuação do TCU no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos).

3. As razões do projeto normativo foram assim resumidas nos considerandos da precitada ordem de serviço:

- a “jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU) abrange os responsáveis por entidades de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviços de interesse público ou social, nos termos do inciso V do art. 5º da Lei nº 8.443/1992”;

- "os serviços sociais autônomos, não obstante recebam contribuições parafiscais, possuem natureza jurídica de direito privado, não integram a administração pública, atuam em regime de colaboração com o poder público e detêm autonomia na gestão dos seus recursos;

- “em razão dessa natureza, os serviços sociais autônomos não se submetem ao regime jurídico próprio da administração pública, embora devam obediência aos princípios gerais”;

- “a necessidade de conferir maior efetividade à fiscalização, adequando os instrumentos e ações de controle às peculiaridades das unidades jurisdicionadas e ao escopo específico dos objetos fiscalizados”.

4. A conclusão dos trabalhos foi assim atestada e chancelada no despacho à peça 7, do Exmo. Ministro Presidente:

2. Em atendimento ao despacho desta Presidência, a Secretaria-Geral de Controle Externo promoveu a revisão da proposta originalmente elaborada pelo Grupo de Trabalho constituído pela Ordem de Serviço-TCU 7, de 15/12/2025, apresentando minuta de Instrução Normativa (peça 5) que contempla ajustes de natureza técnica, jurídica e operacional.

3. A proposta elaborada pela Segecex, com a qual manifesto minha concordância, encontra-se alinhada às concepções contemporâneas de controle externo orientado a resultados, privilegiando a avaliação do desempenho institucional, da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações desenvolvidas pelas entidades integrantes do Sistema S, em consonância com as peculiaridades do modelo de gestão dessas organizações.

4. A minuta também se mostra compatível com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, em especial com o entendimento firmado no julgamento do RE 789.874/DF (Tema 569 da repercussão geral), segundo o qual as entidades do Sistema S, dotadas de personalidade jurídica de direito privado e de autonomia administrativa, sujeitam-se ao controle finalístico exercido pelo TCU quanto à aplicação dos recursos por elas administrados.

5. De igual modo, as disposições propostas encontram harmonia com o regime de transparência instituído pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), inclusive com as alterações legislativas supervenientes, estabelecendo mecanismos de divulgação de informações compatíveis com as exigências legais e com a natureza jurídica das entidades alcançadas pela norma.

6. Diante do exposto, encaminhem-se os autos à Secretaria das Sessões (Seses), para sorteio do relator para a proposta de Instrução Normativa apresentada pela Segecex (peça 5).

5. Nesses termos, fui sorteado para relatar o feito.

6. O desenvolvimento dos trabalhos e os aprimoramentos sugeridos pela Secretaria-Geral de Controle Externo, incorporados à minuta encaminhada a este Relator, estão assim resumidos no despacho conjunto à peça 6, da respectiva titular e sua adjunta:

2. Em atendimento ao despacho do Presidente do TCU, à peça 3, a Segecex promoveu revisão da minuta de ato normativo proposto pelo Grupo de Trabalho (GT), peça 2, considerando aspectos técnicos, jurídicos e operacionais.

3. O primeiro ponto a ser observado é o tipo normativo proposto, Decisão Normativa, refletindo o escopo e a finalidade da proposta do GT. A Decisão Normativa proposta é mais restrita e focada na prestação de contas, uma vez que pretende complementar a IN-TCU 84/2020 e adaptar a prestação de contas a segmentos específicos, no caso Unidades Prestadoras de Contas (UPC) dos segmentos dos Serviços Sociais Autônomos Típicos (SSA).

4. No entanto, a Segecex concorda com o disposto no despacho do Presidente, peça 3, no sentido de que a norma abrange o controle externo como um todo e disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

5. Nesse caso, a Instrução Normativa (IN), que tem escopo mais amplo, seria o instrumento adequado para disciplinar toda a atuação de controle do TCU sobre os Serviços Sociais Autônomos (SSA) e não apenas a prestação de contas.

6. Para dar suporte ao escopo maior da norma, os “considerandos” propostos apresentam fundamentos mais extensos para, além da transparência, fundamentar o controle finalístico, a autonomia dos SSA e os limites da jurisdição do TCU, em conformidade com a jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal que assegura autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.

7. Em consonância com o modelo de controle finalístico, garantia de maior clareza e operacionalidade para as ações de fiscalização, sugere-se que a norma contenha capítulo que trate especificamente da fiscalização: planejamento, hipóteses para exame de atos de gestão, além de critérios para exame de admissibilidade de denúncias e representações.

8. A Segecex entende, ainda, necessária a inclusão de cláusula que guarde coerência com a IN-TCU 84/2020, dispensando a constituição de processo para julgamento quando não atendidos os critérios de risco, relevância e materialidade da norma.

9. Além disso, diferentemente do GT, sugere-se incorporar à norma os elementos essenciais do relato integrado, dando ao SSA orientação imediata sobre o que deve constar do relatório, incluindo a proteção de privacidade do CPF, aspecto relevante para LGPD, e estrutura remuneratória de dirigentes em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025.

10. Ainda dentro desse escopo mais amplo, a Segecex considera relevante a disciplina sobre TCE para esclarecer competências e incentivar a reparação consensual de danos, alinhando-se ao princípio do consensualismo.

11. Assim, julga-se necessária a disciplina da TCE no próprio instrumento por duas razões: (i) a estrutura federativa do Sistema S (departamentos nacionais e regionais) exige que se esclareça quem instaura a TCE e a proposta possibilita atribuir essa competência aos diretórios nacionais, o que concentra e profissionaliza o processo; (ii) a admissão de meios consensuais de conciliação antes da TCE formal alinha a norma ao princípio do consensualismo e pode reduzir o número de TCEs, priorizando a reparação efetiva do dano.

12. Por fim, com o intuito de evitar lacunas regulatórias propõem-se a sua vigência imediata.

13. Nesse contexto, a Segecex elaborou uma minuta de Instrução Normativa contemplando as análises realizadas, peça 5, bem como um quadro comparativo entre a Decisão Normativa proposta pelo GT e a minuta de IN, para dar maior clareza as propostas apresentadas (peça 4).

7. Após a conclusão dos trabalhos, sobrevieram pedidos de:

- cópia dos autos (peça 9), formulados pelo Serviço Social do Transporte (SEST) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT);

- ingresso no feito, como partes interessadas (peças 12 a 14), subscritos pelo Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de Minas Gerais (SESI/DRMG) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional de Minas Gerais (SENAI/DRMG), com oferta de elementos subsidiários ao projeto normativo;

- cópia dos autos e ingresso no feito, como partes interessadas (peças 15 a 17), formulados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional Do Ceará (SENAI/DR/CE);

- vista e cópia integral dos autos, na condição de partes, com base no art. 163 do RITCU (peça 21), formulado pelo Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Ceará (SESC/CE).

8. O relatório conclusivo do Grupo de Trabalho; o quadro comparativo entre as duas propostas (do GT e da Segecex); a análise das emendas em conjunto com a Segecex e o Gabpres; o projeto normativo chancelado Presidência já com as emendas e ajustes textuais acolhidos; e o quadro comparativo com as principais diferenças entre este e a IN-TCU 84/2020 no que tange às informações previstas para as prestações de contas; estão contidos, respectivamente, nos Anexos I a V deste Relatório.

9. Na Sessão Plenária de 1º/7/2026, foi aberto prazo para apresentação de emendas e sugestões, nos termos do § 1º do art. 75 do Regimento Interno desta Corte (peça 18).

10. Nesse interregno, os Ministros Jorge Oliveira e Odair Cunha apresentaram emendas e sugestões de aprimoramento textual descritas e justificadas, respectivamente, às peças 19 e 22.

11. As proposições do Ministro Jorge Oliveira visam, basicamente, a: aperfeiçoar os considerandos e o texto normativo, eliminando redundâncias e buscando maior precisão na interpretação normativa; excluir menção a artigo específico do atual Regimento Interno, diante da expectativa de alterações em

face do projeto normativo versado no TC 033.854/2018-1 (relator: Min. Benjamin Zymler); outros aprimoramentos normativos pontuais, sem modificação substancial no projeto oriundo da Segecex e chancelado pela Presidência.

12. Segue-se o teor principal das emendas propostas pelo **Ministro Jorge Oliveira** e suas justificativas[1]:

1. Emenda supressiva do seguinte "considerando":

"Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa não se submetem ao regramento próprio da administração pública, inclusive aos preceitos do § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do § 4º do art. 170 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;"

***Justificativa**:*

Evitar interpretação de que não existe possibilidade de apresentação de denúncia e representação contra atos de gestão referentes a licitações e contratos, tendo em vista que o art. 2º, § 2º, da minuta admite a fiscalização de atos de gestão e o art. 3º prevê a admissibilidade desses tipos de processo.

***2. Emenda modificativa/supressiva no art. 5º:** efetuar alterações no art. 5º a fim de incluir informações importantes para o controle, indicadas nas últimas leis de diretrizes orçamentárias (art. 169 da Lei 15.321/2025, por exemplo), agrupando o conteúdo da alínea "l" do inciso I, na sua alínea "f".*

***"Art. 5º** Integrarão a prestação de contas dos serviços sociais autônomos:*

I – informações sobre:

(...)

f) repasses ou transferências de recursos financeiros, detalhando os recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal direcionados às confederações e federações sindicais patronais;

h) valores arrecadados e execução orçamentária e financeira detalhada;

(...)

j) estrutura remuneratória dos cargos e das funções e ~~a~~ relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico; e

k) contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão.~~; e~~

~~l) repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;~~

(...)

IV – parecer da auditoria independente e, se houver, das unidades de auditoria interna;"

***Justificativa**:*

Essas modificações se fundamentam na importância de se deixar claro que o controle externo abrange as receitas provenientes de recursos públicos, além das despesas, e de se ter informações sobre os resultados dos trabalhos das unidades de auditoria interna dos serviços sociais autônomos, se houver, como subsídio à atuação do TCU, em sintonia com as disposições das últimas leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo do art. 169 da Lei 15.321/2025, por exemplo:

"Art. 169. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo e destinatárias de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, nos respectivos sítios eletrônicos:

*I - os valores das **contribuições arrecadada**s, especificando-se o montante transferido pela União e o diretamente arrecadado;*

II - as demonstrações contábeis;

*III - a **especificação de cada receita** e de cada despesa constantes de seus orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, com destaque para a parcela destinada a serviços sociais e formação*

[1] Os trechos acrescidos estão sublinhados, e as supressões, tachadas.

profissional; e

IV - a estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico.

§ 1º As entidades a que se refere o caput divulgarão também, em seus sítios eletrônicos:

I - seus orçamentos para o ano de 2026;

II - demonstrativos do alcance de seus objetivos legais e estatutários e do cumprimento das respectivas metas;

*III - resultados dos trabalhos de **auditorias independentes** relativas às suas demonstrações contábeis; e*

*IV - demonstrativo consolidado dos resultados dos trabalhos de suas unidades de **auditoria interna** e de ouvidoria.*

§ 2º Os sítios eletrônicos a que se refere o caput permitirão a gravação de relatórios de planilhas, em formatos abertos e não proprietários, com a integralidade das informações disponibilizadas para consulta." (destaquei)

Embora as leis de diretrizes orçamentárias anuais tenham previsto a divulgação dessas informações nos sítios eletrônicos das entidades, a inclusão de disposição em instrução normativa do TCU, estabelecendo que essas elas sejam incluídas na prestação de contas anual, garante-lhe perenidade.

A exclusão da alínea "l", por sua vez, com inclusão de seu conteúdo na alínea "f", objetiva agrupar o mesmo assunto em um único dispositivo.

***3. <u>Emenda modificativa/aditiva no art. 9º:</u>** efetuar modificação no caput, no § 1º e acréscimo do § 2º, objetivando prever regulamentação dos procedimentos de apuração na fase interna da tomada de contas especial pelos próprios serviços sociais autônomos, sem prejuízo de estabelecer alguns elementos essenciais que devem ser observados.*

***"Art. 9º** Diante da ocorrência de dano, omissão de prestar contas ou não comprovação da aplicação dos recursos, devem as unidades afetadas promover a instauração de procedimento interno de apuração de dano e identificação dos responsáveis, sendo um dos instrumentos possíveis a tomada de contas especial (TCE) prevista no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, apurações que podem, conforme previsto em regulamento interno, ser realizadas de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S.*

§ 1º Preliminarmente à instauração de TCE ou do procedimento regulamente previsto, o serviço social autônomo deverá adotar todas as medidas ~~administrativas~~ necessárias com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.

<u>§ 2º As entidades do Sistema S disciplinarão os procedimentos a serem adotados na fase interna da TCE ou na instrução do procedimento de apuração, garantindo-se observância aos princípios constitucionais, como o da ampla defesa e do contraditório, e estabelecendo-se rito para identificar os responsáveis pelos prejuízos e quantificar o dano</u>."

***<u>Justificativa</u>**:*

A modificação no caput e no § 1º tem por objetivo <u>não</u> impedir que as entidades adotem outros procedimentos previstos na legislação civil para obter o pronto ressarcimento dos prejuízos, considerando sua natureza privada e a não obrigatoriedade de seguirem regras específicas aplicáveis à Administração Pública.

A inclusão do § 2º, por sua vez, visa reconhecer a necessidade de os próprios serviços sociais autônomos disciplinarem os procedimentos a serem adotadas na fase interna da tomada de contas especial, tendo em vista que, pela sua própria natureza, há diferenças na sua forma de atuação, inclusive por não se submeterem à supervisão ministerial da Administração Pública e não estarem obrigadas a seguir, estritamente, as regras do processo administrativo.

13. O **Ministro Odair Cunha** apresentou **22 emendas,** com o fito de preservar a orientação do controle para resultados, mas evitar que o normativo seja interpretado como autolimitação das competências constitucionais deste Tribunal. Segundo S. Excelência, o eixo central das emendas é equilibrar autonomia das entidades do Sistema S com a jurisdição do controle externo, reforçando que

a análise de resultados não afasta as outras dimensões de controle. Diante de sua extensão, apresento, a seguir, o resumo das respectivas proposições (peça 22), recordando que sua análise completa integra o Anexo III deste Relatório:

- Premissas:

- o Sistema S possui natureza privada e autonomia administrativa, mas administra recursos parafiscais sujeitos ao controle do TCU.

- o controle orientado a resultados é desejável, porém não deve excluir as demais dimensões do controle externo, como legalidade, legitimidade, economicidade, fiscalização financeira, contábil, patrimonial e operacional.

- a abordagem finalística deve funcionar como critério preferencial de planejamento e priorização, e não como limite absoluto à atuação constitucional do Tribunal.

- Principais propostas

1. Tornar o normativo mais orientador do que restritivo

- substitui expressões como: "Disciplina a atuação" por "Estabelece diretrizes para a atuação"; e evitar o uso recorrente de termos como "preferencialmente" e "sempre que possível" em relação ao controle orientado a resultados.

- Justificativa: evitar a impressão de que o TCU estaria restringindo suas próprias competências constitucionais.

2. Reforçar fundamentos constitucionais do controle externo

Inclui novos considerandos para:

- referenciar os estudos do TC 016.022/2016-5;
- harmonizar a fiscalização por resultados com as competências constitucionais do TCU;
- afirmar que proporcionalidade e seletividade não equivalem à renúncia de competência.

- Justificativa: conferir maior segurança jurídica e coerência institucional ao normativo.

3. Ajustar o conceito de controle finalístico

Privilegia a avaliação de resultados;

- o TCU pode examinar legalidade, legitimidade, economicidade, transparência e integridade da gestão.

Justificativa: impedir interpretação de que apenas indicadores de desempenho possam ser fiscalizados.

4. Preservar a possibilidade de examinar atos de gestão

Admite a análise de: demonstrações financeiras, aspectos patrimoniais, contratos, questões de conformidade e procedimentos administrativos.

Justificativa: tais elementos podem ser indispensáveis para formação da convicção do controle externo.

5. Evitar dependência exclusiva dos indicadores definidos pelo próprio Sistema S

Considera que indicadores e parâmetros estabelecidos pelas entidades sejam considerados apenas como um dos elementos da fiscalização.

Justificativa: evitar que os próprios fiscalizados definam, de forma exclusiva, os critérios de avaliação utilizados pelo Tribunal.

6. Ampliar hipóteses de fiscalização

Incluir, além de desvio de finalidade, fraude e baixo desempenho, as seguintes hipóteses de fiscalização: dano ao patrimônio, violação de normas de regência, má gestão de recursos e problemas de transparência e integridade.

Justificativa: permitir atuação proporcional do Tribunal diante de outras irregularidades relevantes.

7. Diferenciar fiscalizações próprias das solicitações do Congresso Nacional

Cria dispositivo específico para fiscalizações decorrentes de solicitações do Congresso.

Justificativa: as solicitações parlamentares possuem regime jurídico próprio e não devem ser limitadas pelas diretrizes da nova norma.

8. Flexibilizar critérios de admissibilidade de denúncias e representações

Inclui os seguintes critérios de admissibilidade de denúncias e representações, além dos impactos em resultados ou a hipóteses específica: materialidade, relevância, risco e indícios de irregularidades.

Justificativa: evitar exclusão antecipada de fatos relevantes que não produzam imediatamente impacto mensurável em indicadores finalísticos.

9. Garantir controle sobre licitações e contratos do Sistema S

Inclui dispositivo para análise de representações formuladas por licitantes, contratados e interessados.

Justificativa: impedir interpretação de que a orientação por resultados inviabilizaria o exame de irregularidades em processos de contratação.

10. Integrar a prestação de contas à IN-TCU 84/2020

Substituir vários artigos da minuta por remissão à IN-TCU 84/2020, mantendo apenas as adaptações específicas para o Sistema S, como: informações sobre beneficiários, rateio de despesas compartilhadas, repasses a confederações e federações e auditoria independente.

Justificativa: evitar duplicidade normativa e futuros conflitos entre normas do mesmo nível.

11. Integrar a tomada de contas especial à IN-TCU 98/2024

Remete o procedimento de TCE ao regime geral já existente.

Justificativa: evitar criação de disciplina paralela para o Sistema S e preservar apenas as adaptações organizacionais necessárias.

12. Transformar a instrução normativa em resolução

Substituir Instrução Normativa por Resolução.

Justificativa: após as alterações propostas, o texto passa a tratar predominantemente de orientações internas do Tribunal (planejamento, seletividade, escopo e metodologia de fiscalização), características mais compatíveis com resolução do que com instrução normativa dirigida aos jurisdicionados.

***

14. Concluída a fase instrutória, a Segecex aduziu a seguinte manifestação complementar (peça 20), sem reflexo no conteúdo do projeto normativo:

Trata-se de processo administrativo constituído a partir da Ordem de Serviço TCU nº 7, de 15 de dezembro de 2025, para estudar a melhor forma de o TCU exercer o seu dever constitucional de fiscalizar o padrão de desempenho dos serviços sociais autônomos e para propor normativo que discipline a atuação do Tribunal no âmbito desse controle.

2. Em atendimento ao despacho do Presidente do TCU, à peça 3, a Segecex submeteu à Presidência, em 19/6/2026, minuta de Instrução Normativa que disciplina a atuação desta Corte no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S, acompanhada de quadro comparativo com a proposta do Grupo de Trabalho (peças 4 a 6).

3. Aberto o prazo de quinze dias para apresentação de emendas, a contar de 1º/7/2026 (peça 18), cabe reportar deliberação relacionada ao objeto destes autos, ainda não referida no processo.

4. Ao apreciar o monitoramento do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, o Plenário proferiu o Acórdão 1155/2026, de 6/5/2026, pelo qual arquivou o TC 000.375/2025-0 e determinou:

9.1. determinar a inclusão das disposições do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024 – Plenário no escopo do estudo de que trata o TC 006.335/2026-8 (Administrativo);

5. O subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, cuja recomendação foi dirigida à Casa Civil da Presidência da República, tem a seguinte redação:

9.5. com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que analise a oportunidade e conveniência de elaborar, quanto às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei, atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos

oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;

6. Quanto à cronologia, o Grupo de Trabalho entregou os estudos em 24/3/2026 e o Acórdão 1155/2026 data de 6/5/2026. A determinação sobreveio, portanto, à conclusão dos trabalhos do Grupo, o que explica a ausência de referência ao seu cumprimento nestes autos.

7. A matéria tratada no subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, qual seja, repasses dos serviços sociais autônomos às entidades sindicais patronais, com recursos oriundos das contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, ***está contemplada na minuta submetida à apreciação desta Corte. O art. 5º, inciso I, alínea "l"*** [aglutinada na alínea "f", em acolhimento a emenda apresentada pelo Ministro Jorge Oliveira]***, inclui entre os elementos da prestação de contas das unidades do Sistema S****:*

l) os repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;

8. A minuta disciplina, ainda, os padrões de transparência e sistemática de prestação de contas desses recursos, elementos que correspondem ao conteúdo indicado no subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, no que compete a este Tribunal.

9. Nesse contexto, não se identifica necessidade da realização de estudo complementar para incorporar as disposições do subitem 9.5 ao escopo destes autos, uma vez que o conteúdo que a determinação buscava assegurar já se encontra endereçado pela proposta normativa em exame, de modo que o subitem 9.1 do Acórdão 1155/2026-TCU-Plenário perde o objeto com a sua aprovação, ficando inviabilizado o respectivo monitoramento.

10. Permanece na esfera de discricionariedade da Casa Civil da Presidência da República a avaliação da oportunidade e da conveniência da regulamentação recomendada no subitem 9.5, especialmente no que tange à possibilidade, finalidade e padrões de contabilização dos recursos oriundos das transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais, providência que não depende do estudo de que trata este processo nem por ele é substituída.

11. Registre-se que a matéria poderá ser retomada em oportunidade futura, por ocasião da revisão do normativo ora proposto ou de ações de fiscalização sobre os repasses de que trata o subitem 9.5.

12. Pelo exposto, encaminhe-se os autos para consideração do relator deste processo, Ministro Antonio Anastasia, cientificando o relator do TC 000.375/2025-0, Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, com a proposta de considerar prejudicado, nesta oportunidade, o cumprimento do subitem 9.1 do Acórdão 1155/2026-TCU-Plenário, pelos fundamentos aqui expostos.

É o Relatório.

ANEXO I

ESTUDO SOBRE O EXERCÍCIO DO CONTROLE DO TCU SOBRE OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS TÍPICOS

I - OBJETIVO:

Em atendimento à Ordem de Serviço-TCU 7, de 15/12/2025 (peça 1), constituiu-se grupo de trabalho com a finalidade de estudar a forma mais adequada de o TCU exercer o seu dever constitucional de fiscalizar o padrão de desempenho dos serviços sociais autônomos (SSA). O estudo tem por objetivo analisar o modelo atual de controle exercido pelo Tribunal sobre essas entidades e, se for o caso, propor aperfeiçoamentos normativos.

II – INTRODUÇÃO

2. A compreensão dos serviços sociais autônomos exige a análise prévia de alguns aspectos, considerando a diversidade das instituições dessa natureza e a amplitude de suas atribuições e ações desenvolvidas.

II.1 – Serviços Sociais Autônomos típicos x atípicos

3. Inicialmente, cabe distinguir os serviços sociais autônomos típicos daqueles denominados atípicos.

4. Os serviços sociais típicos, usualmente identificados como integrantes do denominado Sistema S**,** são aqueles vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado. Essas organizações receberam da Constituição Federal de 1988 e das legislações que as instituíram autonomia administrativa, estando sujeitas à fiscalização do TCU em razão da gestão de recursos públicos de natureza parafiscal.

5. Por sua vez, os serviços sociais autônomos atípicos ou *sui generis* possuem características institucionais distintas. Sua criação é autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, atuando na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais e sendo financiadas, majoritariamente, por dotações consignadas no orçamento da União. Além disso, seus recursos são geridos de acordo com objetivos e metas estabelecidos em contrato de gestão.

6. Essa diferenciação está claramente evidenciada no voto do ministro Teori Zavascki no RE 789.874/DF, cuja transcrição segue abaixo (grifos acrescidos):

Presente esse quadro normativo, pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema S, vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, receberam, tanto da Constituição Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos. <u>As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria</u>.

4. É importante não confundir essas entidades nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais - APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARAH, criada pela Lei 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX (criada pela Lei 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (criada pela Lei 11.080/04).

Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema S, essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais; (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; (c) são financiadas, majoritariamente, por dotações orçamentárias consignadas no orçamento da própria União (art. 2º, § 3º, da Lei 8.246/91, art. 13 da Lei 10.668/03 e art. 17, I, da Lei 11.080/04); (d) estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e objetivos estabelecidos em contrato de gestão cujos termos são definidos pelo próprio Poder Executivo; e (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos.

(...)

Bem se vê, portanto, que ao contrário dos serviços autônomos do primeiro grupo, vinculados às entidades sindicais (SENAC, SENAI, SEST, SENAT e SENAR), os do segundo grupo (APS, APEX e ABDI) não são propriamente autônomos, pois sua gestão está sujeita a consideráveis restrições impostas pelo poder público, restrições que se justificam, sobretudo, porque são financiadas por recursos do próprio orçamento federal. Essas limitações atingem, inclusive, a política de contratação de pessoal dessas entidades. Tanto a lei que autorizou a criação da APS, quanto aquelas que implementaram a APEX e a ABDI têm normas específicas a respeito dos parâmetros a serem observados por essas entidades nos seus processos seletivos e nos planos de cargos e salários de seus funcionários (ex: art. 3º, VIII e IX, da Lei 8.246/91, art. 9º, V e VI da Lei 10.668/03 e art. 11, §§ 2º e 3º da Lei 11.080/04)". (grifos no original)

7. À luz dessas distinções e das particularidades de cada categoria, vale esclarecer que o presente se trabalho limita à identificação de oportunidades de aprimoramento exclusivamente no âmbito das entidades do primeiro grupo, isto é, aquelas integrantes do denominado Sistema S.

II.2 - Informações básicas do Sistema S

II.2.1 - Origem e diversidade

8. Os primeiros serviços sociais autônomos foram criados na década de 1940, a saber: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), instituído pelo Decreto-lei 4.048/1942; o Serviço Social da Indústria (Sesi), pelo Decreto-lei 9.403/1946; o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), pelo Decreto-lei 8.621/1946; e o Serviço Social do Comércio (Sesc), pelo Decreto-lei 9.853/1946.

9. Com exceção do Senai, cuja criação foi levada a efeito pelo próprio decreto que o autorizou, cabendo à Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborar seu Regimento, bem como proceder à sua organização e direção (arts. 3º e 8º do Decreto-lei 4.048/1942), os demais serviços sociais autônomos (Sesi, Sesc e Senac) não foram instituídos por lei. Nesses casos, a legislação limitou-se a autorizar as respectivas confederações a que estariam vinculados a promover sua criação, conforme se verifica nos dispositivos a seguir transcritos:

Decreto-Lei 9.403/46

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional da Indústria encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI), com a finalidade de estudar planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes.

Decreto-lei 9.853/46

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (SESC), com a finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade.

Decreto-lei 8.621/46

Art. 1º. Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de organizar e administrar, no

território nacional, escolas de aprendizagem comercial.

10. Na vigência da Constituição de 1988, foram criados outros serviços sociais autônomos.

11. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) teve sua instituição prevista no art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988, abaixo transcrito. Em cumprimento a esse comando constitucional, a Lei 8.315/1991 autorizou sua criação:

Art. 62 - A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.

12. Posteriormente, vinculados à Confederação Nacional dos Transportes (CNT), foram também criados o Serviço Social do Transporte (Sest) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) por meio da Lei 8.076/1993.

13. Sem vinculação ao sistema sindical, foram também instituídos o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), pela Lei 8.029/1990, e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), criado pela Medida Provisória 2.168-40/2001 e pelo Decreto 3.017/1999, sendo vinculado à Organização das Cooperativas Brasileiras.

14. Dessa breve exposição, verifica-se que o denominado Sistema S não é composto por um único sistema que congrega entidades com características homogêneas e sob o mesmo regramento. Ao contrário, trata-se de um conjunto de sistemas distintos e heterogêneos, estruturados em diferentes formatos e com modelos próprios de governança, abrangendo os setores da Indústria, do Comércio, da Agricultura, do Cooperativismo, do Transporte e o Sebrae. Alguns desses Sistemas, como o da Indústria, são formados por diversos subsistemas e por muitas entidades. Nesse caso, o Sistema Indústria não se configura como uma organização única e centralizada, mas sob a forma de uma estrutura institucional em rede, voltada a atender diferentes necessidades do setor industrial, a exemplo, entre outros, de formação profissional, inovação, saúde e segurança do trabalho, em níveis nacional, estadual e local.

15. Consigne-se que as entidades do Sistema S, em sua maioria, apresentam uma estrutura complexa, composta por órgãos normativos, executivos e, em alguns casos, fiscalizatórios. Destaca-se ainda a significativa heterogeneidade existente entre as instituições em cada unidade da federação. Assinala-se, por fim, que unidades regionais gozam legalmente de independência financeira e administrativa, possuindo orçamento próprio e liberdade para definir seus procedimentos administrativos internos.

II.2.2 - Natureza jurídica das entidades

16. O Supremo Tribunal Federal, em 2008, reconheceu a natureza privada das entidades do chamado Sistema S, as quais não integram a Administração Pública, seja direta ou indireta. No julgamento da ADI 1864/PR, da relatoria do ministro Joaquim Barbosa, a Suprema Corte assentou, ainda, que tais entidades atuam em colaboração com o Poder Público, podendo gerir recursos próprios arrecadados a partir de contribuições compulsórias, como autoriza o art. 240, da Constituição da República, *verbis*: "Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.".

17. Esse entendimento foi ratificado por julgados posteriores, a exemplo do Recurso Extraordinário 789.874/DF (Tema 569 de Repercussão Geral), da relatoria do ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe de 19/11/2014, como se depreende da ementa:

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA S. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF).

1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema S, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, **ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social**. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, rel. min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 789874/DF, rel. min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe de 19/11/2014; grifos acrescidos).

18. A jurisprudência do TCU é coerente com esse entendimento, como se verifica nos seguintes julgados:

Acórdão 263/2007-TCU-Primeira Câmara, ministro-substituto Marcos Bemquerer

O Sistema 'S' corresponde aos serviços sociais autônomos, pessoas jurídicas de direito privado, que não integram a Administração Pública, mas atuam em colaboração com o Estado, sendo consideradas entidades paraestatais. Tais serviços sociais autônomos gerenciam contribuições parafiscais, nos termos do art. 240 da Constituição Federal, e sujeitam-se à jurisdição do Tribunal, devendo prestar contas anuais, consoante os arts. 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição Federal, o art. 183 do Decreto-lei n. 200/1967 e o art. 5°, inciso V, da Lei n. 8.443/1992. Desta forma, o Senai/SE está sujeito à fiscalização desta Corte de Contas.

Acórdão 975/2010-TCU-Plenário, ministro-substituto André de Carvalho

4. Porém, antes de discorrer acerca da defesa do responsável, convém trazer à tona o entendimento desta Corte de Contas acerca da natureza jurídica das entidades integrantes do Sistema S.

5. A jurisprudência do Tribunal em torno da matéria é pacífica no sentido de que se trata de entidades paraestatais de cooperação, estranhas à Administração Pública direta ou indireta, porém subordinadas aos princípios gerais que regem a gestão de recursos públicos, uma vez que seu funcionamento é mantido por intermédio da arrecadação de contribuições compulsórias parafiscais, de recolhimento compulsório por parte dos contribuintes do Sistema S

Acórdão 431/2020-TCU-Plenário, ministro Benjamin Zymler

5. Nos autos do TC-Processo 015.406/2009-6, no qual se apreciou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas, relativamente à necessidade de se exigir das unidades do Sistema S a comprovação da regularidade com o sistema da seguridade social, à luz do disposto no art. 195, § 3º, da CF/1988, tive a oportunidade de registrar que o Supremo Tribunal Federal, em processo de repercussão geral, decidiu que "os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema S, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho - SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos (...) " (RE nº 789.874/DF, Relator ministro Teori Zavascki, in DJe 19/11/2014 - grifou-se)

19. Conclui-se, assim, que as entidades do Sistema S possuem natureza jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora com ela colaborem na execução de atividades de relevante significado social.

II.2.3 - Natureza jurídica das receitas do Sistema S

20. Os integrantes do Sistema S, embora constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, são financiados por recursos públicos de natureza parafiscal, arrecadados por meio de

contribuições sociais compulsórias instituídas em lei. Essas contribuições, em regra incidentes sobre a folha de salários das empresas integrantes das respectivas categorias econômicas, destinam-se ao custeio de serviços de interesse público que lhes são delegados. A Constituição Federal legitima expressamente esse modelo ao prever, no art. 240 e no art. 62 do ADCT, respectivamente, a criação de contribuições compulsórias dos empregadores destinadas a entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e a instituição do Senar nos moldes da legislação relativa ao Senai e ao Senac.

21. O caráter público dessas contribuições está consagrado no próprio texto constitucional, sendo reconhecido em acórdãos proferidos pelo STF e pelo TCU.

22. Para o STF, as receitas das entidades do Sistema S são consideradas contribuições de natureza parafiscal e classificadas como tributos. Essas receitas são cobradas obrigatoriamente das empresas para financiar atividades destinadas ao treinamento profissional, bem como à assistência social, cultural e de saúde, direcionadas aos trabalhadores do setor produtivo. Em geral, a arrecadação é realizada pela Receita Federal do Brasil e os recursos são destinados diretamente às entidades que compõem o Sistema S.

23. O STF tem reafirmado a natureza tributária dessas contribuições, o que implica sua submissão ao regime jurídico dos tributos (grifos acrescidos):

RE 816830, min. Dias Toffoli, Julgamento: 17/12/2022, Publicação: 24/4/2023

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito tributário. Contribuição ao SENAR. Sistema S. Artigo 240 da CF. Alcance. **Natureza jurídica de contribuição social geral**. Artigo 149 da CF. Contribuinte empregador rural pessoa física. Base de cálculo. Substituição. Receita bruta da comercialização da produção. Artigo 2º da Lei nº 8.540/91, art. 6º da Lei nº 9.528/97 e art. 3º da Lei nº 10.256/01. Constitucionalidade. Critérios da finalidade e da referibilidade atendidos.

1. A contribuição ao SENAR, embora tenha pontos de conexão com os interesses da categoria econômica respectiva e com a seguridade social, em especial com a assistência social, está intrinsecamente voltada para uma contribuição social geral. Precedente: RE nº 138.284/CE, Tribunal Pleno, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 28/8/92.

2. O art. 240 da Constituição Federal não implica proibição de mudança das regras matrizes dos tributos destinados às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Preservada a destinação (Sistema S), fica plenamente atendido um dos aspectos do peculiar critério de controle de constitucionalidade dessas contribuições, que é a pertinência entre o destino efetivo do produto arrecadado e a finalidade da tributação.

3. Foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 801: "É constitucional a contribuição destinada ao SENAR incidente sobre a receita bruta da comercialização da produção rural, na forma do art. 2º da Lei nº 8.540/92, com as alterações do art. 6º da Lei 9.528/97 e do art. 3º da Lei nº 10.256/01".

4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento

MS 34296 AgR, Segunda Turma, min. Dias Toffoli, Julgamento: 24/4/2018, Publicação: 28/05/2018

EMENTA 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.

5. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão recorrida.

6. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento.

24. No mesmo sentido é o entendimento do TCU. Para esta Casa de Contas, as contribuições compulsórias, que constituem uma parte significativa das receitas das entidades integrantes do Sistema S, possuem natureza tributária e, portanto, são consideradas receita pública, como se verifica das seguintes decisões:

Acórdão 1770/2013-TCU-Plenário, min. Benjamin Zymler

Enunciado

Por arrecadarem e gerenciarem recursos públicos de natureza parafiscal, as entidades do Sistema S estão sujeitas à fiscalização do TCU. Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público.

Acórdão 2079/2015-TCU-Plenário, ministro-substituto Marcos Bemquerer

Enunciado

Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público.

Acórdão 5131/2024-Primeira Câmara, min. Jhonatan de Jesus

Enunciado

Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público.

25. Conclui-se, portanto, que as receitas compulsórias do Sistema S, derivadas de contribuições parafiscais, têm uma natureza tributária que as classifica como receita pública. Esse entendimento tem como pressuposto a ideia de que tais contribuições revestem-se de natureza essencialmente pública; não somente porque o Poder Público é o responsável por sua instituição, mas porque são de evidente interesse público a sua finalidade, e consequente, a sua destinação.

26. Assim, por gerirem recursos públicos, sujeitam-se à ação fiscalizatória do TCU, à luz do disposto no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

III - ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCU

27. Reconhecida a competência do TCU para fiscalização das entidades do Sistema S, passa-se, nos parágrafos seguintes, a examinar os limites dessa ação, descrever as formas atualmente adotadas pelo TCU no exercício do controle externo e, se necessário, propor aperfeiçoamentos normativos destinados a aprimorar o desempenho da ação fiscalizadora.

III.1 - Controle finalístico

28. Antes de discutir as formas de atuação do TCU, cabe, por relevante, apresentar o atual entendimento desta Casa de Contas sobre o denominado “controle finalístico”.

29. com a finalidade de realizar estudo acerca do papel do controle externo sobre os serviços sociais autônomos, em atendimento à representação do MP/TCU, que requereu ao Tribunal a adoção de providências no sentido de determinar:

(...) a adoção de medidas tendentes a que as instâncias técnicas e consultivas da Secretaria do Tribunal empreendam estudos aprofundados acerca do papel do Controle Externo sobre os Serviços Sociais Autônomos, tendo em conta o tanto quanto exposto nesta representação e na jurisprudência nele citada, de modo a subsidiar ulterior deliberação do corpo de ministros da Corte de Contas, com o intuito de

prevenir a ocorrência de decisões conflitantes, em prol da segurança jurídica e da busca da máxima eficiência na atuação do controle sobre as entidades do referido sistema.

30. Os estudos conduzidos pelo GT foram motivados por decisões do Supremo Tribunal Federal, em especial no julgamento do RE 789.874, da relatoria do ministro Teori Zavascki, no qual se reconheceu a competência do TCU para exercer o denominado "controle finalístico" sobre a aplicação dos recursos parafiscais administrados pelos serviços sociais autônomo.

31. Ao examinar esse precedente, o GT registrou os seguintes posicionamentos do STF: i) as entidades do Sistema S, embora possuam natureza jurídica de direito privado e autonomia administrativa, submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à aplicação dos recursos parafiscais; ii) esse controle decorre do fato de essas entidades gerirem recursos públicos provenientes de contribuições compulsórias, o que as obriga a prestar contas nos termos do art. 70 da Constituição Federal; iii) por não integrarem a Administração Pública, essas entidades possuem flexibilidade para adotar regulamentos próprios, não estando sujeitas, por exemplo, ao regime estrito de concurso público ou à Lei de Licitações.

32. Prosseguindo na interpretação do decidido pelo STF e à luz do entendimento doutrinário acerca do conceito de controle finalístico, o GT concluiu que essa modalidade de controle pressupõe a superação de um enfoque meramente procedimental, orientando-se para a avaliação de resultados. Nessa perspectiva, a lógica que deveria direcionar a atuação do controle externo seria: i) evitar o engessamento das instituições; e ii) concentrar-se na verificação da adequada destinação dos recursos e do efetivo alcance das finalidades institucionais. Tal orientação atenderia ao interesse público ao privilegiar a análise dos resultados obtidos, como a melhoria da formação profissional e a promoção sociocultural do trabalhador, em detrimento de uma abordagem restrita à observância formal de procedimentos.

33. O GT esclareceu que, apesar da nomenclatura finalístico, esse conceito não restringiria as modalidades de fiscalização do TCU, que continuaria com plena capacidade fiscalizadora, sancionadora e pedagógica. O controle sobre essas entidades deveria ser caracterizado como compreensivo ou integral, englobando auditorias de conformidade, financeiras e operacionais. Segundo o estudo, a distinção fundamental é que o Tribunal deve buscar relacionar suas ações de controle aos objetivos finalísticos da entidade. Sob essa ótica, uma falha em um procedimento licitatório insere-se no controle finalístico quando se demonstra que ela impacta a economicidade ou a eficiência dos resultados pretendidos pela instituição. Seguem transcritas as principais ponderações do GT sobre o controle finalístico (peça 56, TC 016.022/2016-5):

106. Fica claro, nesse item, que em momento algum se retira o poder do TCU de realizar quaisquer fiscalizações, haja vista a necessidade de manter um padrão de objetividade, legitimidade e eficiência. Resta evidenciado, portanto, que o chamado controle finalístico não restringe os tipos de processo de controle (auditorias operacionais, auditorias de conformidade, auditorias financeiras, contas anuais, contas especiais, denúncias, representações, solicitações do Congresso Nacional), tampouco os tipos de objetos de controle (programas, ações, licitações, orçamentos, demonstrações financeiras, contratações, pessoal *etc*.), caracterizando-se como um controle compreensivo ou integral. Todavia, tal controle deve buscar, sempre que possível, estar relacionado com o objetivo maior da entidade, isto é, buscar associar as ações de controle com o risco de a entidade deixar de otimizar seus resultados e de alcançar com eficiência a sua finalidade.

107. Quando o STF se posiciona ao dizer que "cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades", deixa claro que no exercício de um controle dito finalístico, uma vez encontradas distorções e irregularidades, a consequência natural é a verificação das desconformidades que deram causa a elas e a busca da responsabilização e o ressarcimento dos recursos públicos, no caso parafiscais.

(...)

110. Não obstante a vagueza com que os julgadores definiram – e pode-se dizer, limitaram – a forma de atuação do TCU, qual seja, o mencionado "controle finalístico", os excertos colacionados levam a crer que na visão atual do Supremo, deve o TCU focar sua fiscalização não no procedimento pelo procedimento, mas sim se a destinação está correta e se os resultados foram alcançados (controle finalístico). É o que foi sintetizado pelo ministro Gilmar Mendes, quando afirma, v.g., que a "lógica que preside o sistema" seria "fazer o tal controle de resultados, mais do que um controle de mero procedimento".

111. Não se deixa de lado, no entanto, os controles de conformidade e legalidade, que são essenciais para a verificação da correta aplicação desses recursos, que são públicos, pois há trechos no julgado que indicam a preocupação com a forma como as entidades irão gerir os recursos recebidos.

34. Para operacionalizar essa visão, o GT entendeu que a atuação do controle externo deveria ser guiada pelos critérios de materialidade, relevância e, principalmente, risco. O critério de risco seria central, pois eventos que impactam a realização dos objetivos institucionais representam a maior ameaça à finalidade pública das entidades. Ao focar em objetos de maior risco e materialidade, o TCU buscaria otimizar seus recursos limitados para garantir que os gastos das entidades mantivessem um padrão de objetividade, legitimidade e eficácia, coibindo distorções que prejudicassem a missão social das entidades integrantes do Sistema S.

35. Enfim, conclui-se que o controle finalístico, citado no RE 789.874/DF, faz parte do controle compreensivo ou integral e, por isso, a respectiva alusão no citado RE não implicaria modificação da sistemática adotada por este Tribunal no exercício da sua competência constitucional de controle externo dos Serviços Sociais Autônomos (SSA).

36. Diante das conclusões do GT, o então presidente do TCU, ministro José Múcio, em 3/9/2018, julgou improcedente a representação e determinou seu arquivamento, com fundamento no art. 237, parágrafo único, c/c os arts. 169, inciso V, e 234, § 2º.

37. Essa orientação tem sido observada por este Tribunal. Em diversos julgados (Acórdão 8374/2019-TCU-Primeira Câmara, ministro Vital do Rêgo; Acórdão 8837/2017-TCU-Primeira Câmara e Acordão 1302/2021-TCU- Plenário, ambos da relatoria do ministro-Substituto Weder de Oliveira), o TCU defendeu que o chamado controle finalístico não pode ser reduzido a um exame superficial ou meramente formal. Trata-se de um controle mais abrangente, que deve verificar se os recursos públicos foram efetivamente aplicados para cumprir as finalidades institucionais, avaliando não apenas os resultados alcançados em comparação aos objetivos planejados, mas também a própria qualidade desse planejamento e os meios empregados. Nessa perspectiva, é indispensável analisar se os resultados foram obtidos de forma eficiente, econômica, lícita e ética, já que não se considera legítimo alcançar finalidades institucionais a qualquer custo.

38. Enfim, essas decisões afirmam que o TCU não pode se limitar a um controle finalístico restrito e pouco útil, devendo manter fiscalização efetiva sobre licitações, contratos e atos de gestão.

III.2 - Formas de atuação do controle externo

39. Superada a etapa de enquadramento da atuação do TCU no âmbito do denominado controle finalístico, passa-se a examinar as formas pelas quais o TCU exerce suas competências nos processos submetidos à sua apreciação, quais sejam: Fiscalizações, Denúncias e Representações, Solicitações do Congresso Nacional, Prestação de Contas Anual e Tomada de Contas Especial, a fim de identificar eventuais oportunidades de aprimoramento do controle externo a ser exercido sobre as entidades do Sistema S.

III.2.1 - Fiscalizações

40. A Constituição Federal, em seu art. 71, *caput* e inciso IV, estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

41. Ainda com relação à fiscalização, destaca-se o art. 183 do DL 200/67 que dispõe:

Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.

42. Como já visto neste trabalho, não há dúvidas quanto à competência do Tribunal para realizar fiscalizações nos serviços sociais autônomos.

43. Contudo, a realização de auditorias deve observar critérios técnicos que assegurem a racionalidade, a efetividade e a legitimidade da atuação fiscalizatória, a teor das disposições contidas nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT (Revisão de junho de 2011). Tais critérios decorrem tanto de disposições expressas das NAT quanto de normas complementares oficialmente aprovadas no âmbito do TCU, notadamente o Manual de Auditoria Operacional.

44. Primeiro, destaca-se o critério da relevância, que permeia toda a sistemática de auditoria prevista nas NAT. O normativo exige que o planejamento, a execução e a comunicação dos resultados estejam orientados à identificação e ao reporte de achados relevantes, bem como à divulgação apenas de informações pertinentes aos objetivos da auditoria. Nesse sentido, o item 65 das NAT preconiza que o planejamento geral das auditorias do TCU seja fundamentado, entre outros, no critério de relevância; os itens 74, incisos III e V, e 125 das NAT estabelecem que o programa de auditoria e o relatório devem concentrar-se em achados e informações relevantes para os objetivos definidos, afastando atuações meramente formais ou desprovidas de significado para o interesse público.

45. Outro critério essencial é o enfoque baseado em risco, expressamente previsto nas normas relativas ao planejamento e à execução dos trabalhos. O Capítulo 3 das NAT dispõe que a auditoria deve ser precedida da identificação e avaliação de objetivos, riscos e controles, o que evidencia que a definição do escopo, da extensão dos testes e da profundidade da análise deve levar em consideração a probabilidade e o impacto de falhas, irregularidades ou ineficiências. Tal diretriz reforça o caráter seletivo e finalístico da atuação do TCU, orientada à proteção dos resultados e das finalidades públicas.

46. O terceiro critério diz respeito à materialidade, embora o conceito não seja desenvolvido de forma detalhada no texto das NAT, ele se encontra expressamente disciplinado no Manual de Auditoria Operacional do TCU. A Seção 2.9 do referido manual dispõe que a materialidade serve para definir a importância relativa dos assuntos examinados e para orientar o planejamento, a execução e a comunicação dos resultados da auditoria. Assim, a observância da materialidade visa assegurar que os esforços de controle se concentrem em temas de maior impacto quantitativo ou qualitativo para o interesse público.

47. As NAT também impõem a consideração do custo-benefício da atuação fiscalizatória, especialmente no momento da formulação das propostas de encaminhamento. O item 145 do normativo prevê que, nos casos em que as recomendações ou determinações possam gerar impacto significativo nas rotinas dos órgãos ou entidades auditados, deve se oportunizar a manifestação dos gestores, a fim de possibilitar a avaliação prévia do custo-benefício das proposições. Tal exigência consagra o princípio da proporcionalidade no exercício do controle externo, evitando medidas excessivamente onerosas ou de baixo retorno institucional.

48. Por fim, tem-se o critério da oportunidade e tempestividade, embora não nominado de forma expressa nas NAT, decorre da lógica do planejamento, sendo explicitado nas normas complementares do TCU. Nesse sentido, o ato que aprovou o Manual de Auditoria Operacional, a Portaria-Segecex 18/2020, destaca a necessidade de garantir seletividade, tempestividade e qualidade na atuação do controle externo, evidenciando que a auditoria deve ser realizada em momento útil para prevenir danos, corrigir desvios e aperfeiçoar a gestão.

49. Nesse cenário, pode-se afirmar que os critérios técnicos de auditoria previstos nas Normas de Auditoria do TCU e nos manuais que as complementam já operacionalizam o controle finalístico, na medida em que delimitam o que fiscalizar (seleção), como fiscalizar (planejamento e execução) e o

que reportar (achados e comunicação), garantindo seletividade, proporcionalidade e foco em resultados.

50. Os critérios técnicos das NAT e de normas complementares do TCU conformam a atuação do Tribunal sobre o Sistema S como controle finalístico, pois: (i) impõem foco em achados e informações relevantes (evitando formalismo e microgestão), (ii) determinam planejamento por objetivos, riscos e controles (seletividade), (iii) exigem ponderação de custo benefício em propostas com impacto significativo (proporcionalidade e respeito à autonomia), e (iv) orientam a fiscalização para tempestividade e para a avaliação de impactos esperados (resultados e fins públicos). Assim, tais critérios não ampliam indevidamente a ingerência do controle, mas constituem balizas técnicas que viabilizam o controle externo sobre recursos parafiscais com respeito à autonomia privada das entidades, em linha com o entendimento do STF e com a jurisprudência do próprio TCU.

51. Como exemplo da observância desses critérios, citam-se as seguintes fiscalizações executadas pelo TCU nos SSA:

TC	Acórdão	Objetivo
TC 022.523/2019-7	Acórdão 1.277/2020-TCU-Plenário	Auditoria Operacional - examinar a operacionalização das ações de educação profissional do Senai e os resultados alcançados nessa área de atuação, no período de 2017 a 2019.
TC 014.976/2021-8	Acórdão 2.007/2022-TCU-Plenário	Fiscalização contínua - acompanhar as contratações de bens, serviços e pessoal das entidades do Sistema S, com dados de 2020 e 2021; o grau de transparência das entidades; a conformidade dos documentos de prestação de contas das unidades referentes ao exercício de 2020; e os indicadores de eficiência do Senai referentes ao exercício de 2020.
TC 032.421/2023-3	Acórdão 1920/2025-TCU-Plenário	Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar aspectos operacionais relacionados aos principais programas desenvolvidos pelo Sebrae, incluindo sua eficiência operacional, seus resultados e o nível de alinhamento alcançado frente às necessidades das micro e pequenas empresas apoiadas.

52. Por fim, vale assinalar que as Normas de Auditoria do TCU foram concebidas como normas gerais, aplicáveis a qualquer objeto de fiscalização, independentemente da natureza jurídica do ente auditado (administração direta, indireta, paraestatais ou entidades privadas com recursos públicos). O próprio TCU explicita que as NAT são complementadas por manuais, padrões e diretrizes, justamente para adequação metodológica conforme o objeto, sem segmentação normativa por tipo de entidade.

53. Em síntese, em relação a fiscalizações nos serviços sociais autônomos, o conjunto normativo vigente, composto pelas NAT e pelos manuais gerais que as complementam, mostra-se adequado para o exercício do controle finalístico, desde que aplicado segundo critérios de relevância, risco, materialidade, proporcionalidade e impacto esperado. Assim, entende-se desnecessário, nesse instante, expedir normas complementares ou específicas dirigidas exclusivamente às entidades do Sistema S.

54. Em face do exposto, quando da proposição de fiscalizações nas entidades do Sistema S, cabe à unidade técnica responsável delimitar os objetivos, escopo e objetos de auditoria, com base nos critérios de materialidade, relevância, risco, custo-benefício e oportunidade e tempestividade, sempre vinculando os objetos de auditoria aos objetivos definidos pelas entidades para alcance de suas

finalidades públicas, visando examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das organizações, programas e atividades dos entes do Sistema S. Ademais, o TCU não pode deixar de avaliar questões legais e de conformidade, contudo, deve buscar fazer menção a que objetivos institucionais essas questões estão vinculadas e em que medidas esses objetivos foram afetados.

III.2.2 - Denúncias e Representações

55. A atuação do TCU na apreciação de denúncias e representações encontra amparo na Constituição Federal, que assegura a participação social no controle de recursos públicos. Com efeito, o art. 74, § 2º, da CF/88 estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato detém legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU.

56. No âmbito do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), as denúncias e representações seguem disciplina própria. Os arts. 234 a 237 do RI/TCU estabelecem o tratamento procedimental desses expedientes, e o art. 235 do RI/TCU orienta o exame de admissibilidade, que envolve, em síntese, verificar se a matéria está na esfera de competência do Tribunal, se o autor é legitimado, se há indícios mínimos da impropriedade noticiada e se existe interesse público no processamento do feito.

57. No plano das normas internas, a Resolução-TCU 259/2014, em seu art. 103, dispõe que denúncias e representações que ingressem no Tribunal, nos termos regimentais, devem ser registradas e encaminhadas à unidade técnica responsável pelo assunto objeto dos argumentos trazidos na representação ou na denúncia, para exame de admissibilidade e, quando pertinente, análise de mérito. O § 1º do mesmo artigo determina que a admissibilidade abrange a verificação: (i) da competência do TCU para apreciar o tema; (ii) da legitimidade do autor; (iii) da suficiência de indícios; e (iv) da existência de interesse público no tratamento do suposto ilícito noticiado. Uma vez presentes tais requisitos, o art. 106 da aludida norma determina que se proceda ao exame sumário acerca do risco para o órgão ou entidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados na denúncia ou representação e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto.

58. A Portaria-Segecex 12, de 27 de junho de 2016, foi editada para uniformizar a autuação e a instrução desses processos pelas unidades técnicas. O item I.2 orienta que somente devem ser autuados imediatamente como denúncia ou representação os documentos que efetivamente comuniquem a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade. Já o item I.5 sistematiza o exame de admissibilidade, exigindo a verificação cumulativa de requisitos como: (a) legitimidade e qualificação do autor; (b) competência do Tribunal; (c) interesse público; (d) suficiência de indícios; e (e) redação clara e objetiva.

59. Desse modo, uma vez atendidos os pressupostos normativos de admissibilidade, não se mostra juridicamente adequado que o Tribunal se furte ao exame de processos dessa natureza pelo simples fato de tratarem de aspectos de conformidade. Eventual recusa, nessa hipótese, poderia significar indevida renúncia por parte do TCU das competências que lhe foram atribuídas pela CF/88.

60. No tocante especificamente às entidades do Sistema S, registra-se que a Portaria-Segecex 12/2016, em seu item 13.4, afirma a possibilidade de o Tribunal apreciar representações relacionadas a licitações conduzidas por essas entidades, com suporte no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 (atual art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021), bem como ressalta que a existência de regulamentos próprios não afasta o controle dos atos licitatórios.

61. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que, embora os serviços sociais autônomos não se submetam à Lei 14.133/2021 (ou, antes, à Lei 8.666/1993), eles devem obediência aos seus regulamentos próprios, os quais têm que se pautar pelos princípios gerais do processo licitatório consentâneos com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Assim, a autonomia administrativa conferida ao Sistema S não lhe permite, ao publicar seus regulamentos próprios, desviar-se dos princípios gerais do processo licitatório e da Administração Pública.

62. Ante todo o exposto, conclui-se que não há necessidade jurídica nem institucional de modificar ou alterar as regras atualmente vigentes relativas ao processamento de denúncias e representações envolvendo entidades do Sistema S. O modelo normativo existente já assegura, de

forma adequada e suficiente, tanto a ampla participação social no controle da gestão de recursos de natureza pública quanto a observância da autonomia administrativa dessas entidades, compatibilizando-a com o dever de sujeição aos regulamentos próprios e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

63. Ademais, os mecanismos de admissibilidade, filtragem e análise previstos no RI/TCU, na Resolução-TCU 259/2014 e na Portaria-Segecex 12/2016 oferecem salvaguardas aptas a evitar atuações indevidas ou desproporcionais, ao mesmo tempo em que preservam o exercício pleno das competências constitucionais do TCU. Assim, eventual alteração normativa nesse campo não se mostra necessária, uma vez que o regime vigente já permite o adequado controle das contratações e demais atos do Sistema S, sem prejuízo de sua autonomia e sem esvaziamento das funções de controle externo atribuídas ao Tribunal pela Constituição Federal.

III.2.3 - Solicitações do Congresso Nacional

64. Como visto neste estudo, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelecem a competência do TCU para realizar inspeções e auditorias nos Poderes da República. Especificamente, o art. 71, inciso IV, da CF/88 atribui ao Tribunal a função de realizar, inclusive por solicitação do Congresso Nacional, suas Casas ou Comissões, fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Para regular esse mecanismo de controle, o TCU editou a Resolução 215/2008, que detalha os procedimentos para os processos de Solicitação do Congresso Nacional.

65. Conforme a mencionada resolução, a solicitação pode versar sobre diversos temas, como pedidos de fiscalização específica, informações sobre auditorias já realizadas, pronunciamento sobre a regularidade de uma despesa ou providências relativas a conclusões de CPI (art. 3º, Res. TCU 215/2008). Esses processos têm natureza urgente e tramitação preferencial, sendo de apreciação exclusiva do Plenário. O atendimento pelo Tribunal segue um rito definido: a Presidência autua o pedido, comunica as providências ao colegiado solicitante e pode, em casos específicos, como assunto já apreciado ou informação para CPI, fornecer resposta direta, resguardando eventuais sigilos.

66. Os procedimentos descritos na norma interna evidenciam que a atuação do TCU é vinculada ao objeto da provocação parlamentar. Portanto, ao apreciar tais solicitações, o TCU não pode deixar de realizar as verificações solicitadas. A conduta do Tribunal deve ser pautada pela observância estrita dos procedimentos da Resolução 215/2008 e pelas normas internas de fiscalização, com o objetivo de atender com objetividade, clareza e celeridade ao pedido do Congresso. Assim agindo, o TCU assegura a efetividade do controle externo em sua função constitucional de auxílio ao Legislativo.

67. Nesse cenário, conclui-se que não há necessidade de modificar ou alterar as regras atualmente vigentes relativas ao processamento de Solicitações do Congresso Nacional, envolvendo entidades do Sistema S.

III.2.4 - Tomada de Contas Especiais

68. A obrigatoriedade de instaurar Tomadas de Contas Especiais (TCEs) no âmbito dos Serviços Sociais Autônomos decorre diretamente da natureza pública dos recursos que administram. Embora gozem de autonomia administrativa, essas entidades são mantidas por contribuições parafiscais (como a contribuição prevista no art. 149 da CF/88). Esses recursos, por sua origem compulsória e finalidade de interesse público, são considerados públicos, sujeitando as entidades ao controle externo do TCU e ao regime de responsabilização por dano aos cofres das instituições.

69. Assim, qualquer ato ilegal, antieconômico ou de desvio que cause prejuízo ao patrimônio de uma entidade do Sistema S configura dano, legitimando plenamente a instauração de TCE para apurar a responsabilidade e assegurar o ressarcimento. A autonomia gerencial não pode ser invocada para afastar a fiscalização e a prestação de contas rigorosa sobre bens e valores de natureza pública, sob pena de se ferir os princípios constitucionais da legalidade, da economicidade e da moralidade administrativa.

70. A TCE é um processo administrativo formal regido pela Lei 8.443/1992 e pela Instrução Normativa TCU 71/2012 (com alterações posteriores). Sua finalidade é apurar a responsabilidade por dano ao erário, quantificar o prejuízo, identificar os responsáveis (pessoas físicas ou jurídicas) e determinar o ressarcimento. Conforme o art. 8º da Lei 8.443/92, sua instauração pressupõe irregularidades graves como: omissão na prestação de contas; não comprovação da aplicação de recursos; desfalque ou desvio de bens públicos; e a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que cause dano aos cofres públicos.

71. Trata-se de medida excepcional, devendo a administração do órgão ou entidade jurisdicionada esgotar previamente todas as medidas administrativas internas para reparar o dano ou eliminar a irregularidade antes de formalizar a TCE. Em regra, o processo deve ser instaurado pela própria autoridade competente da instituição em que ocorreu o dano. No entanto, o TCU pode determinar sua instauração ou mesmo convertê-la a partir de outros processos de controle, como auditorias ou denúncias, especialmente em casos de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, conforme art. 47 da Lei 8.443/92.

72. Para sua constituição válida, a TCE deve conter elementos fáticos e jurídicos consistentes, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da IN 71/2012. Esses elementos incluem: a identificação clara dos supostos responsáveis; a descrição circunstanciada do fato causador do dano, lastreada em documentos e provas; a análise de pareceres técnicos sobre a identificação e quantificação do dano; e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo ao erário. A competência para julgar as contas é do TCU, cabendo aos órgãos executores, como os departamentos jurídicos dos SSA, a efetiva cobrança e recomposição dos valores.

73. No caso específico das entidades do Sistema S, considerada sua natureza jurídica, deve-se priorizar a via das medidas administrativas internas para a rápida recomposição patrimonial e a responsabilização dos infratores, com base na Lei 8.443/1992.

74. Assinala-se que a prioridade a medidas internas para a recomposição do dano decorre da própria natureza instrumental e excepcional da TCE, voltada primordialmente ao ressarcimento dos cofres das entidades, e não à punição em si. A adoção prévia de providências administrativas, como a apuração interna, a identificação do responsável, a notificação para defesa e o incentivo ao ressarcimento voluntário, atende aos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, permitindo a recuperação mais rápida dos recursos públicos e evitando a instauração desnecessária de procedimentos mais complexos e onerosos. Ao solucionar o dano no âmbito interno, a Administração reduz custos administrativos, preserva esforços institucionais e assegura resposta mais célere ao interesse público.

75. Além disso, a priorização de medidas internas reforça os princípios da autotutela, da cooperação e da função pedagógica do controle, promovendo a correção de falhas e o fortalecimento dos controles internos. Na TCE, essa postura é especialmente relevante porque estimula a responsabilização consciente do gestor ou responsável, valoriza a boa-fé e contribui para a prevenção de reincidências, sem prejuízo da atuação do TCU quando necessário. Assim, a recomposição administrativa do dano se apresenta como solução eficaz e alinhada à finalidade constitucional do controle, garantindo resultados concretos à sociedade antes da adoção de medidas sancionatórias ou jurisdicionais.

76. Logo, ao autuar um processo de TCE, o Tribunal deve verificar o estrito cumprimento dos requisitos legais e normativos já citados, bem como a comprovação de que a autoridade instauradora realmente exauriu as vias administrativas para ressarcir o dano. Na ausência desses requisitos, os autos devem ser devolvidos ao ente de origem para a necessária regularização, o que já tem expressa previsão normativa (art. 10, I, "f", c/c art. 13 da IN 71/2012).

77. Vê-se, portanto, que as normas atuais, em especial a IN-TCU 71/2012, já estão ajustadas às particularidades dos serviços sociais autônomos típicos. Assim, conclui-se não haver necessidade de modificar as regras atualmente vigentes relativas ao processamento de TCEs, envolvendo entidades do Sistema S.

III.2.5 - Prestação de Contas Anual

78. O TCU detém a competência constitucional para julgar as contas de administradores e responsáveis por recursos públicos, abrangendo a administração direta e indireta, incluindo fundações e entidades mantidas pelo poder público. Essa atribuição, prevista no art. 71, II da Constituição Federal, aplica-se tanto à prestação de contas anual quanto à tomada de contas especial.

79. A jurisdição do TCU estende-se aos responsáveis por entidades de direito privado que recebem contribuições parafiscais e prestam serviço de interesse público, como é o caso das entidades que compõem o Sistema S. Este entendimento, baseado na Lei 8.443/1992, consolida a obrigação dessas organizações de prestarem contas ao Tribunal, uma vez que administram recursos de origem pública.

80. A prestação de contas é um princípio fundamental e obrigatório para quem administra recursos públicos. Para as entidades do Sistema S, essa obrigação está alicerçada na Constituição Federal e no Decreto-Lei 200/1967, reforçando que a transparência e a responsabilidade na aplicação dos recursos são deveres inegociáveis.

81. O conceito de prestação de contas evoluiu para além da mera conformidade legal, incorporando a ideia de *accountability* e governança. Isso significa que a obrigação de prestar contas envolve não apenas a correta aplicação dos recursos, mas também a transparência das ações, a responsabilidade pelos atos praticados e a capacidade de responder às demandas da sociedade, transcendendo o simples cumprimento de tarefas.

82. A Instrução Normativa TCU 84/2020 representa um marco de modernização no sistema de prestação e tomada de contas no âmbito federal, reorganizando princípios e procedimentos para torná-los mais aderentes às demandas contemporâneas de transparência e efetividade da gestão pública. Seu preâmbulo demonstra a preocupação explícita do Tribunal com a melhoria da credibilidade, da utilidade e da transparência das contas públicas, estabelecendo bases normativas mais claras e alinhadas aos objetivos estratégicos institucionais.

83. Alguns dos principais benefícios trazidos pela norma são a racionalização e a simplificação da prestação de contas. A norma incorporou princípios de seletividade e materialidade, permitindo que os procedimentos sejam proporcionais ao risco, ao volume de recursos e à relevância socioeconômica dos órgãos/entidades avaliados. Além disso, a IN foi pensada para modernizar os instrumentos de controle, alinhando-os às tecnologias disponíveis, com vistas a facilitar a transparência ativa e o controle social.

84. Outro avanço significativo diz respeito à ênfase nos resultados. A IN-TCU 84/2020 estabelece que a prestação de contas deve conter elementos e demonstrativos que evidenciem não apenas a conformidade com as normas, mas também os resultados das ações executadas, sua relação com a missão institucional e o cumprimento dos objetivos estratégicos da unidade gestora. Essa orientação reforça o movimento do TCU de privilegiar uma perspectiva mais analítica e voltada à efetividade, substituindo modelos antigos centrados no mero atendimento formal.

85. A norma também trouxe novidades quanto à forma, ao conteúdo e às responsabilidades na prestação de contas. Ao regulamentar conceitos, delimitar etapas e especificar os elementos de informação que devem compor os relatórios de gestão, a IN promove uniformização e melhora a qualidade das informações apresentadas, reduzindo ambiguidades e fortalecendo a segurança jurídica dos gestores. Ao incorporar avanços tecnológicos, reforçar a importância dos resultados e adotar uma abordagem baseada em riscos e materialidade, o normativo moderniza o exame das contas públicas e fortalece o papel do TCU como órgão de controle voltado à melhoria da gestão pública e ao atendimento das necessidades da sociedade.

86. De acordo com a IN-TCU 84/2020, a atuação do TCU, no exame das prestações de contas, deve orientar-se pelos critérios de relevância, materialidade e risco. Ademais, reforça-se de maneira explícita a centralidade do atingimento de resultados e do cumprimento dos objetivos institucionais pelas Unidades Prestadoras de Contas (UPC).

87. Nesse aspecto, a IN-TCU 84/2020 determina que a prestação de contas deve evidenciar, entre outros elementos, objetivos, metas, indicadores de desempenho e resultados alcançados, demonstrando a vinculação desses resultados ao planejamento estratégico e à missão institucional da unidade. Complementarmente, a DN-TCU 198/2022 aprofunda esse direcionamento ao regulamentar critérios e orientações voltados à definição dos conteúdos essenciais dos relatórios de gestão e à garantia de que as informações prestadas subsidiem adequadamente a análise dos resultados da gestão, reforçando o papel do TCU em assegurar que os gestores não apenas prestem contas, mas também demonstrem a efetividade de suas ações frente aos objetivos estabelecidos.

88. Nada obstante os avanços trazidos pelas normas, vislumbram-se oportunidades de melhoria nos procedimentos e nas informações da prestação de contas das entidades do Sistema S tanto para mera adequação às particularidades dessas instituições, quanto para melhorar a transparência e para atender determinações do TCU.

89. Antes de expor as sugestões de adequações normativas para atender às especificidades dos SSA, é oportuno apresentar um breve histórico acerca de trabalhos estruturantes já realizados por este TCU.

III.2.5.1 - Acórdão 699/2016-Plenário

90. No exercício de 2016, o TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar o nível de transparência das entidades do Sistema S em relação à divulgação de dados sobre receitas, despesas, demonstrações contábeis, licitações e contratos, bem como ao atendimento aos interessados e à sociedade em geral no que tange ao acesso à informação. Essa auditoria resultou no Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, da relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira.

91. As principais falhas e ocorrências verificadas podem ser agrupadas sinteticamente nos seguintes tópicos:

- **Transparência Orçamentária e Financeira**:

agregação excessiva: verificou-se que orçamentos e dados de receitas/despesas eram divulgados em níveis de detalhamento muito baixos, impedindo a análise da correta aplicação dos recursos públicos;
falta de publicação direta: cerca de 67% das entidades não divulgavam demonstrações contábeis em seus sítios, e apenas 3% o faziam de forma direta (sem ser como anexo de relatórios de gestão);
inconsistências formais: verificaram-se balanços sem identificação da entidade, do responsável ou do contador em 31 das 141 unidades analisadas;

- **Governança e Controle Interno**:

fragilidade na auditoria: apenas 51% das entidades passavam por auditoria independente, e mais de 83% não possuíam unidade de auditoria interna própria;
ausência de instâncias de fiscalização: mais de 78% das unidades não possuíam conselho fiscal próprio, e a existência de comitês de auditoria era quase nula (apenas 0,7% das entidades);

- **Licitações e Contratos**:

omissão de dados públicos: aproximadamente 21,4% das entidades não publicavam qualquer dado de licitações na internet;
informações incompletas: apenas 17,9% divulgavam a identificação dos licitantes e os valores das propostas; os resultados dos certames só apareciam em 32,1% dos casos;
opacidade contratual: mais de 90% dos sítios não possuíam páginas dedicadas a informações sobre contratos e convênios;

- **Gestão de Pessoas e Remuneração**:

estruturas genéricas: a divulgação de salários ocorria por faixas muito amplas e funções genéricas, sem detalhar gratificações ou critérios de evolução na carreira;
baixa fidedignidade de dados: os bancos de dados enviados ao TCU apresentavam erros críticos, com divergências de até 70% em informações como carga horária e situação funcional;

- **Finalidade Social e Atendimento**:

falta de clareza na gratuidade: apenas metade das entidades informava quais cursos eram gratuitos, e nenhuma menciona que essa gratuidade decorria de obrigação legal (decretos federais);

atendimento precário ao cidadão: apenas 3% das entidades possuíam ouvidorias. Além disso, faltavam prazos definidos para respostas e sistemas de monitoramento de demandas em estados menores;

- **Transferências para Federações e Confederações**:

inexistência de transparência ativa: praticamente não havia divulgação nos sítios sobre repasses financeiros para entidades sindicais patronais; 75% das entidades sequer citavam essas transferências em seus relatórios de gestão.

92. Um dos argumentos centrais que conduziu à decisão foi a constatação de que a transparência naquela época era meramente formal. O TCU observou que, embora as entidades cumprissem estritamente os requisitos básicos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as informações eram divulgadas em níveis de agregação excessivamente altos. Essa prática impedia que o cidadão ou os órgãos de controle compreendessem efetivamente como os recursos eram aplicados, transformando a transparência em um "desejo de informar" insuficiente perante a obrigação legal.

93. No quesito orçamentário, verificou-se que a divulgação da época não permitia análises sobre a arrecadação própria ou o detalhamento dos gastos. Constatou-se que os orçamentos publicados nos portais eletrônicos eram muito mais genéricos do que aqueles encaminhados aos ministérios supervisores. Por isso, o Acórdão recomendou que a divulgação na internet observasse o mesmo nível de desagregação das peças enviadas ao governo, garantindo simetria informacional.

94. Quanto às licitações e contratos, o argumento foi de que o princípio da publicidade era frequentemente negligenciado. O levantamento mostrou que 21,4% das entidades não publicavam dados de licitações na internet e apenas 32,1% divulgavam os resultados dos certames. O Tribunal entendeu que a falta de acesso a editais, nomes de licitantes e valores das propostas restringia a competitividade e o controle social, exigindo maior detalhamento nessas publicações.

95. A opacidade nas transferências para federações e confederações patronais foi considerada um ponto crítico. O TCU apontou que quase não havia divulgação sobre esses repasses, que são tema de grande interesse social e parlamentar. O argumento foi de que a falta desses dados inviabiliza o rastreamento do dinheiro público, resultando na recomendação de que tais transferências ganhassem destaque nas páginas de transparência das entidades.

96. Em relação aos recursos humanos, o TCU criticou a divulgação de estruturas remuneratórias genéricas, com faixas salariais amplas que não refletiam os salários reais. O argumento foi que a transparência deveria permitir o acompanhamento da evolução funcional e das gratificações pagas. Assim, o Acórdão recomendou a publicação de planos de cargos e salários detalhados e o envio anual de bancos de dados individualizados ao Tribunal.

97. No atendimento ao cidadão, o argumento foi a falta de profissionalização e padronização. A auditoria identificou que apenas 3% das entidades possuíam ouvidorias e muitas não estabeleciam prazos para respostas. O TCU defendeu que o Sistema S deveria investir em Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), com monitoramento de demandas e criação de ouvidorias como segunda instância de atendimento.

III.2.5.2 - Estratégia de Controle

98. A partir dessa decisão e após a transferência da responsabilidade de fiscalização das entidades nacionais do sistema S para a extinta Secex-SP em 2017, a estratégia de controle do Sistema S foi reestruturada.

99. Reconhecendo que o Sistema S não é um bloco único, mas composto por cinco sistemas heterogêneos (Indústria, Comércio, Agricultura, Cooperativismo e Transporte), cada um com governança e estruturas próprias, e constituído por entidades que gozam de independência financeira e administrativa, foram estabelecidas diretrizes para orientar a atuação do controle, estruturadas em dois vetores principais: o incremento da transparência e a criação de um banco de dados centralizado no TCU.

100. A estratégia de transparência focou no cumprimento de determinações para que as entidades divulgassem dados detalhados sobre receitas, despesas, licitações e remunerações. O

objetivo era permitir que a sociedade e os órgãos de controle acompanhassem a aplicação dos recursos públicos que financiam essas instituições.

101. A implementação do banco de dados do Sistema S foi considerada o eixo central para uma atuação inteligente. Por intermédio do sistema e-Contas, as entidades passaram a entregar planilhas em formato padronizado (.csv), contendo informações históricas e atuais sobre sua gestão. Esse acervo permitiu o uso de tipologias e cruzamentos de dados para identificar indícios de irregularidades de forma agregada, superando a visão fragmentada do modelo anterior.

102. A par disso, buscou-se evoluir de um controle estritamente formal para um controle de resultados. Para viabilizar essa visão, a estratégia definiu a realização de levantamentos de auditoria operacional nos principais programas de cada sistema. Foram planejadas ações específicas para os setores de Indústria (Sesi/Senai), Comércio (Sesc/Senac), Rural/Cooperativo (Senar/Sescoop) e Transporte (Sest/Senat). Esses trabalhos visaram entender os "negócios" de cada entidade e identificar indicadores que permitissem avaliar a eficiência na prestação de serviços de interesse público.

103. Estabeleceu-se, ainda, que as fiscalizações deveriam focar em áreas de maior risco e relevância, como: os repasses financeiros para federações e confederações patronais; a integração administrativa excessiva, que poderia gerar riscos de desvios de finalidade e confusão entre recursos públicos e privados (recursos das Federações); o entesouramento de disponibilidades financeiras; o combate à fraude e corrupção. A estratégia também contemplava a análise de temas específicos como a arrecadação direta, o cumprimento das metas de gratuidade (Pronatec) e a legalidade do pagamento de remuneração variável a empregados.

104. Tendo em vista a quantidade de entidades que integram o Sistema S (mais de 200), a materialidade dos recursos geridos, a complexidade e a diversidade das unidades, procurou-se, para cumprir com a estratégica planejada, o uso de inteligência de dados. A intenção era implementar um banco de dados e realizar o cruzamento dessa base de dados para direcionar as fiscalizações para os pontos de maior vulnerabilidade detectados ou áreas de maior risco.

105. Com base nessa decisão de reestruturação e nas diretrizes traçadas, a estratégia de controle materializou-se por meio da implementação de uma metodologia de fiscalização contínua, que objetivou instituir e, em seguida, transformar o banco de dados centralizado em um instrumento dinâmico de monitoramento. Enquanto a fase inicial da estratégia concentrou-se em estabelecer as bases da transparência e estruturar um repositório de informações, a fiscalização contínua representaria a operacionalização desse arcabouço, criando um ciclo permanente de coleta, análise e ação que permitisse ao TCU evoluir de um controle estritamente formal para um controle baseado em inteligência de dados e focado em resultados.

III.2.5.3 - Fiscalização contínua

106. A metodologia de fiscalização contínua estabeleceu um ciclo dividido em seis etapas: coleta, estruturação, análise de tipologias, identificação de riscos, ações de controle e monitoramento de resultados. Esse fluxo permitiria ao Tribunal não apenas identificar falhas, mas acompanhar a evolução das correções de maneira célere.

107. Constituiu-se, então, um banco de dados, alimentado por coletas via sistema e-Contas, aproveitando as informações fornecidas pelas entidades quando da prestação de contas anual. A coleta abrangia oito tabelas estruturadas que detalhavam receitas, despesas, contratos, licitantes, transferências, recursos humanos, planos de cargos e planos de contas de todas as entidades.

108. A construção e execução da estratégia foi desdobrada em ciclos de fiscalização.

109. No primeiro ciclo da fiscalização contínua (2019-2021), o foco foi estabelecer uma sistemática automatizada de coleta, validação e análise de credibilidade de dados estruturados, visando implementar uma nova metodologia de coleta e estruturação do banco de dados já existente.

110. O segundo ciclo (2021-2022) concentrou-se na aplicação de análises para combate à fraude e avaliação de desempenho. Foram identificados problemas como nepotismo, conflitos de interesse em contratos e custos elevados de "hora-aluno" no Senai, resultando em deliberações diretas às entidades por meio do Acórdão 2.007/2022-Plenário, ministro-substituto Augusto Sherman.

111. A evolução do controle incluiu a criação de indicadores avançados, como o Indicador de Transparência Ativa (ITA), que avalia o grau de atendimento às normas (GTA) e a divulgação em formato aberto (GDA). Entre 2023 e 2025, constatou-se uma melhoria significativa na transparência, com diversas entidades atingindo níveis de excelência e reduzindo drasticamente o número de unidades com baixa conformidade no que se refere à transparência.

112. O atual ciclo, período de 2025-2026, prevê a automação total da captação de dados via APIs, eliminando o envio manual de arquivos pelas entidades. Essa fase utilizará metodologias ágeis, como *sprints* trimestrais e o componente GDA-LM para garantir que os dados sejam legíveis por máquina e integrados diretamente ao LabContas do TCU.

113. Essa estratégia alinha o TCU às melhores práticas mundiais de controle externo, como as do GAO (EUA) e as recomendações da INTOSAI sobre Big Data. Esse tipo de monitoramento permite que uma equipe reduzida de auditores tenha uma capacidade de fiscalização bastante superior ao modelo tradicional sem dados.

114. Em suma, o banco de dados é uma ferramenta essencial no controle do Sistema S. Considerando os avanços alcançados, em especial no campo da transparência, entende-se recomendável formalizar a exigência dos dados da fiscalização contínua em uma decisão normativa. O Acórdão 699/2016 revelou um cenário de transparência meramente formal, onde as informações eram prestadas de forma agregada e inconsistente, inviabilizando a análise substantiva da gestão. Ao consolidar em uma decisão normativa a obrigatoriedade de entrega de dados estruturados em formato aberto (.csv) e com periodicidade definida (trimestral), o TCU estabeleceria um comando vinculante e homogêneo para todas as entidades.

III.2.5.4 - Sugestão de decisão normativa para tratar de questões específicas da prestação de contas do Sistema S

115. Com o objetivo de assegurar a continuidade dos avanços decorrentes da estratégia da fiscalização contínua, propõe-se que a requisição das tabelas que já são apresentadas (receitas, despesas, contratos, licitantes, transferências, recursos humanos, planos de cargos e planos de contas das entidades, conforme comentado no item 107, cima) bem como outras informações que se mostrem necessárias, sejam disciplinadas por decisão normativa específica, a ser editada em complemento à IN-TCU 84/2020. Essa DN deverá ser regulamentada por portaria da Segecex, que definirá o conteúdo, o detalhamento dos quadros de informação que serão requeridos, o formato dos arquivos eletrônicos estruturados, da API (Interface de Programação de Aplicativos) e a periodicidade da publicação das informações.

116. A medida fundamenta-se na necessidade de padronizar o conteúdo, a estrutura, o formato e a codificação dos dados a serem divulgados pelas unidades prestadoras de contas em seus sítios oficiais, de modo a viabilizar o monitoramento sistemático, a análise comparativa e o fortalecimento do controle externo baseado em dados.

117. Esses quadros transformariam a prestação de contas em um fluxo contínuo de dados estruturados, permitindo que o TCU monitore 100% das ocorrências de forma sistemática, eficiente e com maior expectativa de controle. Assim, propõe-se a edição de norma com o seguinte conteúdo:

Art. X - Integrará a prestação de contas dos serviços sociais autônomos a publicação de quadros de informação em arquivos eletrônicos estruturados no formato aberto, não proprietário e legível por máquina, no sítio oficial da UPC na internet. § 1º Compete à Segecex, por meio de portaria, definir o conteúdo e o detalhamento dos quadros de informação que serão requeridos, o formato dos arquivos eletrônicos estruturados, da API (Interface de Programação de Aplicativos) e a periodicidade da publicação das informações; § 2º É de responsabilidade dos departamentos regionais a publicação dos citados quadros de informação em seus sítios na internet, cabendo ao respectivo departamento nacional supervisionar a disponibilização e verificar a tempestividade, a qualidade e a integridade da publicação;

§ 3º Os arquivos relativos aos quadros de informação referidos no *caput* deverão possuir funcionalidade que permita o *download* completo dos dados e estar disponíveis para captura livre, por meios automatizados e não automatizados.

Art. X Os arquivos mencionados no artigo anterior devem permanecer ininterruptamente publicados e disponíveis nos sítios oficiais das entidades do Sistema S pelo prazo mínimo de cinco anos, contados do encerramento do exercício financeiro, conforme o art. 34 da IN-TCU 84/2020.

118. Além dessa sugestão, seria oportuno que a futura norma disciplinasse alguns pontos específicos para adequar dispositivos da IN-TCU 84/2020 e da DN-TCU 198/2022 às peculiaridades dos serviços sociais autônomos típicos. Neste sentido, sugerem-se as medidas abaixo descritas.

Alteração do prazo previsto no art. 8º, § 4º, da IN-TCU 84/2020

119. Por meio do processo administrativo TC 032.599/2023-4, produção de conhecimento, a D-Sistema S, unidade técnica vinculada à AudSustentabilidade, realizou estudo com a finalidade de avaliar a necessidade e possibilidade de customizar a prestação de contas das entidades do Sistema S. Nesse trabalho, foram realizadas diligências aos entes nacionais do Sistema S (Senar, Sebrae, Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat e Sescoop) para que encaminhassem sugestões a fim de subsidiar possíveis alterações na Instrução Normativa TCU 84/2020.

120. A sugestão de alteração do prazo previsto no art. 8º, § 4º, da IN-TCU 84/2020 foi formulada por quase todas as entidades diligenciadas (Senar, Sebrae, Sesi, Senai, Sest e Senat). Em apertada síntese, alegaram dificuldades em cumprir o prazo estipulado no aludido artigo, pois são responsáveis pela consolidação dos dados prestados pelas unidades regionais, que, em geral, disponibilizam suas informações no mês de fevereiro de cada exercício.

121. A proposta apresentada foi considerada razoável pela diretoria técnica, em virtude dos seguintes argumentos:

10. Conforme se verifica do artigo 8º da IN-TCU 84/2020, as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) têm a obrigação de publicar seus relatórios de gestão até 31 de março de cada exercício (grifos acrescidos):

Art. 8º Integram a prestação de contas das UPC:

§ 3º O relatório de gestão na forma de relato integrado da UPC será elaborado em conformidade com os elementos de conteúdo estabelecidos em decisão normativa e em acórdão específico do TCU e oferecerá uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da UPC, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor público em curto, médio e longo prazos, bem como se prestará a demonstrar e a justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos, de maneira a atender às necessidades comuns de informação dos usuários referidos no art. 3º, não tendo o propósito de atender a finalidades ou necessidades específicas de determinados grupos de usuários.

§ 4º O relatório a que se refere o parágrafo anterior **deverá ser publicado até 31 de março** ou, no caso das empresas§ estatais, até 31 de maio do exercício seguinte, ressalvado prazo diverso estabelecido em lei para publicação ou aprovação das demonstrações financeiras da UPC.

11. Esse prazo aplica-se tanto às unidades regionais quanto às nacionais, sendo que estas devem, em suas próprias prestações de contas, consolidar os dados daquelas. Como exemplo dessa situação, citam-se as prestações de contas dos Departamentos Nacionais do Senai e do Sesi relativas ao exercício de 2024 (peça 42). Esses departamentos procedem à consolidação anual dos resultados dos respectivos sistemas no tocante aos seguintes dados: produção, atendimento social, gratuidade e indicadores estratégicos e de eficiência. Com efeito, os Relatórios de Gestão dessas unidades (peça 42), que são publicados nos respectivos portais de transparência, apresentam os seguintes documentos consolidados:

a) Plano Estratégico Sistêmico, em que se descrevem, para cada indicador estratégico: a meta estabelecida, o valor realizado e o percentual de realização da meta, discriminados por departamento regional, sendo apresentado ainda o valor consolidado nacional (peça 42, p. 76-81 e 174-181, respectivamente Sesi e Senai);

b) Resultado do Programa de Eficiência da Gestão, no qual são descritos, para cada indicador do programa: a meta estabelecida e o valor realizado, discriminados por departamento regional, sendo apresentado ainda o valor consolidado nacional (peça 42, p. 82-83 e 182-183, respectivamente Sesi e

Senai);

c) Relatório de Gratuidade por Regional, no qual são discriminados os seguintes demonstrativos: receita de contribuição compulsória, despesas realizadas em educação, carga horária executada (em horas-aluno), gasto médio hora-aluno, carga horária executada em gratuidade regimental/regulamentar e despesa realizada em gratuidade regimental/regulamentar. Esses itens são detalhados por departamento regional, sendo, ao final, apresentado o demonstrativo consolidado nacional de cumprimento da aplicação da Receita Líquida de Contribuição Compulsória (RLCC) em gratuidade regimental/regulamentar (peça 42, p. 84-96 e 184-196, respectivamente Sesi e Senai).

12. As informações que alimentam esses demonstrativos consolidados necessitam ser previamente submetidas à apreciação dos respectivos Conselhos Regionais e Nacionais do Sesi e do Senai por exigência legal, como se verifica dos seguintes dispositivos (grifos acrescidos):

Regulamento do Sesi, aprovado pelo Decreto 57.375/1965:

Art. 57. Os balanços econômicos e patrimoniais, bem como a execução orçamentária do Departamento Nacional, para efeitos de prestação de contas, deverão ser submetidos ao Conselho Nacional, na primeira quinzena de março, para seu pronunciamento na sessão ordinária desse mês, e encaminhados, em seguida, ao Tribunal de Contas da União, de acordo com os artigos 11 e 13, da Lei 2.613, de 23 de setembro de 1955.

§ 1º A prestação de contas do Departamento Regional, sob a responsabilidade de seu diretor, deverá ser apresentada ao Departamento Nacional até o último dia de fevereiro, para o parecer desse órgão, cabendo ao Conselho Nacional apreciá-la na reunião de março, para remessa ao Tribunal de Contas, conjuntamente, com a prestação de contas dos órgãos nacionais, dentro do prazo legal. (...)

Regimento do Senai, aprovado pelo Decreto 494/1962:

Art. 56. Os balanços financeiros, econômico e patrimonial, bem como a execução orçamentária do Departamento Nacional e das Delegacias Regionais, para efeitos de prestação de contas, deverão ser submetidos ao Conselho Nacional, órgão próprio de controle e tomada de contas do Departamento Nacional e das Delegacias Regionais, na primeira quinzena de março, para seu pronunciamento, e encaminhados, em seguida, ao Tribunal de Contas da União, até 31 desse mês, de acordo com os arts. 11 e 13 da lei citada [*Lei 2.613/1955*].

§ 1º As prestações de contas dos Departamentos Regionais, sob a responsabilidade de seus titulares, devidamente aprovadas pelos respectivos Conselhos Regionais, órgãos próprios de controle e tomada de contas regionais, deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, pelos Presidentes dos respectivos Conselhos Regionais, até o dia 31 de março. (...)

13. Constata-se, assim, que o rito imposto aos departamentos nacionais: i) instrução das prestações de contas regionais; ii) aprovação dessas contas pelos respectivos Conselhos Regionais; iii) consolidação nacional e iv) aprovação pelo Conselho Nacional, constitui, de fato, um elemento que dificulta o cumprimento da obrigação de publicar os relatórios de gestão consolidados até 31 de março do exercício seguinte. Desse modo, acolher a sugestão de prorrogação do prazo das unidades centrais mostra-se pertinente, pois contribuirá para as contas sejam prestadas com a qualidade, a integridade e a transparência que a matéria requer.

14. Vale observar que situação semelhante ocorre em relação aos conselhos de fiscalização profissional (CFPs), cujas entidades nacionais também consolidam as informações regionais. Identificando essa limitação, o TCU publicou a Decisão Normativa 216, de 26/3/2025, que, entre outras medidas, alterou o prazo para apresentação das contas anuais dos conselhos nacionais, conforme art. 4º a seguir transcrito:

122. Em resumo, verifica-se que a alteração do prazo em tela é importante para assegurar a qualidade das informações prestadas. O prazo atualmente fixado no artigo 8º da IN-TCU 84/2020, de 31 de março, mostra-se incompatível com o rito processual a que essas entidades estão legalmente submetidas. A exigência de que os dados regionais, que servem de base para a consolidação nacional, sejam previamente instruídos, aprovados pelos conselhos regionais e, posteriormente, submetidos à apreciação do conselho nacional cria um fluxo de trabalho intenso dentro do limite temporal

estipulado. Isso pode comprometer a capacidade das unidades nacionais de elaborarem um relatório de gestão com a devida integridade e que reflita fielmente os resultados consolidados de todo o sistema.

123. Portanto, a prorrogação do prazo, a exemplo do que já foi concedido aos conselhos federais de fiscalização profissional que enfrentam dinâmica semelhante, por meio da DN-TCU 216/2025, é uma medida necessária para viabilizar o cumprimento da obrigação e garantir que a prestação de contas seja realizada com a completude, a transparência e a qualidade técnica que a matéria exige, respeitando os ritos internos de governança e aprovação. Assim, sugere-se a alteração do aludido prazo no futuro normativo, nos seguintes termos:

> Os departamentos nacionais e os departamentos regionais deverão publicar os respectivos relatórios de gestão em seus sítios oficiais, de acordo com o previsto no art. 8º da Instrução Normativa-TCU 84, de 2020, nos seguintes prazos:
> I - os departamentos regionais publicarão seus relatórios de gestão em seus sítios eletrônicos oficiais até 31 de março do exercício seguinte;
> II - os departamentos nacionais publicarão seus relatórios de gestão até 31 de maio do exercício seguinte.
> § 1º Eventuais prorrogações de prazo para publicação dos relatórios de gestão dos departamentos regionais poderão ser solicitadas diretamente ao departamento nacional respectivo, desde que não prejudiquem a publicação do relatório de gestão deste último até a data-limite estabelecida no inciso II;

Alteração da exigência de atualização em tempo real das informações do inciso I do art. 8º da IN-TCU 84/2020, de acordo com o art. 6º, II, da DN-TCU 198/2022

124. Na mesma produção de conhecimento, o Sesi e o Senai solicitaram a alteração da exigência de atualização em tempo real das informações previstas nas alíneas “f” a “j” do inciso I do art. 8º da IN-TCU 84/2020, como previsto no art. 6º, II, da DN-TCU 198/2022. Argumentaram que a Lei 12.527/2011 apenas dispõe sobre a necessidade de atualização das informações, não estabelecendo qualquer periodicidade. Assim, sugeriram que essa atualização fosse mensal, o que não prejudicaria a transparência nem o controle social.

125. Ao examinar o requerido, a unidade técnica observou que o art. 6º, II, da DN-TCU 198/2022 impôs a atualização "em tempo real" das mencionadas informações com fundamento no art. 48, II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF). Contudo, destacou que a LRF, por força de seu art. 1º, §3º, não se aplica aos serviços sociais autônomos, que não integram a Administração Pública direta ou indireta.

126. Assinalou-se que a obrigação legal que efetivamente recai sobre essas entidades deriva da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), cujo art. 8º se limita a exigir que as informações sejam mantidas "atualizadas", sem especificar uma periodicidade (grifos acrescidos):

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> (...)
> VI - **manter atualizadas as informações disponíveis para acesso**;

127. Por sua vez, a Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021, que regulamenta as obrigações de transparência ativa a serem observadas pelas entidades com personalidade jurídica de direito privado constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições sociais, estabeleceu a periodicidade mensal para diversos documentos descritos em seu art. 2º. Entre esses documentos, vale destacar aqueles semelhantes aos exigidos nas alíneas “f” a “j” do inciso I do art. 8º da IN-TCU 84/2020, conforme se observa a seguir:

Art. 2º A obrigatoriedade de que trata o art. 1º desta Portaria inclui o encargo de divulgar, **com atualização mensal**, independentemente de requerimento, em seção específica nos seus respectivos sítios eletrônicos na internet, no mínimo, as seguintes informações:
I - orçamentos originais, reformulados, e seus respectivos atos de aprovação, e Balanço Orçamentário nos mesmos moldes dos que são encaminhados aos ministérios supervisores para aprovação e com nível de desagregação da Receita, no mínimo, por espécie e da Despesa, no mínimo, por elemento de despesa;
(...)
VIII - processos licitatórios em andamento e os finalizados nos últimos cinco anos, bem como os editais correspondentes, discriminando, no mínimo:
a) modalidade;
b) natureza e descrição do objeto;
c) data da abertura das propostas;
d) critério de julgamento;
e) data da homologação;
f) resultado do certame;
g) identificação dos licitantes;
h) situação da licitação;
(...)
XIII - receitas e despesas das entidades, com a especificação de cada receita e de cada despesa constante dos respectivos orçamentos, discriminadas por:
a) natureza e finalidade, destacando a parcela destinada a serviços sociais e a formação profissional, especialmente com relação à despesa detalhada por modalidade de licitação;
b) despesas previstas e despesas executadas segregadas entre despesas finalísticas e despesas de administração, com nível de detalhamento, no mínimo, por elemento de despesa;
XIV - valores mínimos e máximos efetivamente pagos a título de remuneração para cada cargo existente na entidade, incluindo valores de gratificações e quaisquer outros adicionais que possam impactar na remuneração final dos empregados, e o quantitativo de empregados em cada um dos cargos;
(...)
XVI - valores efetivamente pagos a título de remuneração ou "jetons" para os membros dos conselhos fiscais, de administração ou similares, quando houver;

XXI - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades e os horários de atendimento ao público.

128. Observa-se que a exigência de atualização mensal das informações prevista no art. 2º da aludida portaria conjunta apenas regulou a previsão genérica contida no art. 8º, § 3º, VI, da Lei 12.527/2011. A Lei de Acesso à Informação estabeleceu, em caráter geral, o dever de manutenção de informações atualizadas nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades, sem, contudo, definir periodicidade específica para tal atualização, o que foi feito pela citada portaria conjunta, que estabeleceu parâmetro objetivo **mínimo** para o cumprimento do dever de transparência ativa.

129. Assim, visando uniformizar a periodicidade de atualização das informações, opina-se que a nova DN tenha dispositivo que adeque as disposições do inciso II, do artigo 6º, da DN-TCU 198/2022 à realidade dos SSA, na forma abaixo descrita, de modo que a atualização lá prevista passe a ser mensal e não "em tempo real":

as informações de que tratam as alíneas "f" a "j" do inciso I do art. 8º da IN-TCU 84/2020 deverão ser atualizadas mensalmente, em atenção ao inciso VI do § 3º do art. 8° da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Exigência de informações relativas ao rateio de despesas das áreas/serviços/recursos compartilhadas com outras entidades.

130. A inclusão desse item é desejável, tendo em vista que as unidades de um mesmo sistema, como o da indústria, constituído por Sesi, Senai e Federação, compartilham recursos humanos e materiais, havendo o risco de esse compartilhamento não ser vantajoso para as unidades do Sistema S. Esse rateio é objeto de preocupação por parte TCU. A título de exemplo, cita-se o Acórdão 3258/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa que determinou aos Departamentos Nacionais do Sesi e do Senai:

(...)

9.1.1. a adoção de critérios objetivos de rateio que, no compartilhamento de estrutura/serviços/processos entre unidades nacionais e regionais do Sistema S com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades, sejam capazes de garantir a proporcionalidade e vantajosidade às entidades do Sistema S nas despesas incorridas conjuntamente, e que evidenciem o benefício auferido individualmente por entidade participante do sistema de compartilhamento;

9.1.2. a ampla publicidade, preferencialmente nos sítios eletrônicos na internet, das informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de rateio das despesas conjuntas entre os departamentos nacionais e regionais do Sesi e do Senai com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;

131. Desse modo, diante dos riscos envolvidos e da relevância da informação, sugere-se incorporar o item 9.1.2, acima transcrito, às informações que devem ser disponibilizadas pelas UPC. Neste sentido, sugere-se que a futura norma tenha a seguinte redação:

> Art. X Integram a prestação de contas das UPC informações, quando houver, sobre o rateio de despesas das áreas compartilhadas com outras entidades, contendo informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de rateio das despesas conjuntas entre os departamentos nacionais e regionais com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;

Exigência de informações relativas aos repasses efetuados às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, contendo, minimamente: identificação das federações e das confederações destinatárias e valor total transferido.

132. A inserção desse item visa atender ao determinado no item 9.4 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, ministro-substituto Marcos Bemquerer:

9.4. orientar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que adote as providências necessárias a fim de incluir item específico e obrigatório no Relatório de Gestão, que integra a prestação de contas dos entes do Sistema S, referentes ao ano base de 2024 e seguintes, sobre os repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal, com o intuito de fortalecer o controle externo sobre recursos de natureza parafiscal;

133. Diante dessa determinação, opina-se que a futura norma tenha a seguinte redação:

> Art. X - Integram a prestação de contas das UPC informações sobre os repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal.

Divulgação do parecer da auditoria independente

134. Os SSA contratam auditorias independentes para emitir parecer sobre suas demonstrações contábeis. Esse tipo de auditoria é realizado por órgão externo à organização e isento de conflito de interesses, que tem a atribuição básica de verificar se as demonstrações financeiras refletem adequadamente a realidade da organização.

135. Essa função de conferir credibilidade às informações é reconhecida como essencial para garantir que os recursos estejam sendo aplicados de acordo com normas legais e boas práticas de governança. Assim, justifica-se a apresentação deste documento.

136. Sugere-se, desse modo, a seguinte redação para inclusão desse elemento:

Art. X - Integram a prestação de contas das UPC informações sobre as demonstrações contábeis exigidas pelas normas aplicáveis à UPC, acompanhadas das respectivas notas explicativas bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais específicas que regem sua atividade e o parecer da auditoria independente.

IV – Conclusão

137. O presente trabalho objetivou realizar estudo acerca do exercício do controle externo sobre os serviços sociais autônomos típicos em atendimento à Ordem de Serviço-TCU 7, de 15/12/2025 (peça 1).

138. A compreensão acerca do denominado Sistema S envolveu, neste estudo, a análise de aspectos fundamentais, como: a diversidade institucional e a heterogeneidade dos sistemas que o compõem (Indústria, Comércio, Agricultura, Transporte e Cooperativismo); a natureza jurídica de direito privado de seus entes, que não integram a Administração Pública; o caráter público dos recursos que administram, provenientes de contribuições parafiscais de natureza tributária; e a consequente sujeição dessas entidades à jurisdição e ao controle do TCU.

139. A principal conclusão do estudo é que o conjunto normativo atualmente vigente para disciplinar a atuação do TCU em processos de fiscalizações, denúncias e representações, solicitações do Congresso Nacional e tomadas de contas especiais já se mostra adequado e suficiente para o exercício do controle externo sobre as entidades do Sistema S, não se vislumbrando, nesses campos, necessidade de alterações normativas.

140. No que se refere às fiscalizações (itens 40-54), restou evidenciado que as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os manuais que as complementam, ao consagrarem os critérios de relevância, risco, materialidade, custo-benefício e oportunidade, viabilizam, de forma técnica e proporcional, o controle do padrão de desempenho dos serviços sociais autônomos. Essas normas orientam a seleção do que fiscalizar, o planejamento e a execução dos trabalhos, bem como a comunicação dos resultados, assegurando o foco nos objetivos finalísticos das entidades e o respeito à sua autonomia administrativa.

141. Em relação às denúncias, representações e solicitações do Congresso Nacional (itens 55-67), concluiu-se que os procedimentos de admissibilidade e processamento previstos no Regimento Interno do TCU, na Resolução-TCU 259/2014 e na Portaria-Segecex 12/2016, bem como na Resolução-TCU 215/2008, já oferecem salvaguardas adequadas para conciliar o exercício da competência constitucional do TCU com a autonomia das entidades do Sistema S, não se justificando, neste momento, qualquer alteração normativa específica.

142. Quanto às tomadas de contas especiais (itens 68-77), o estudo reafirmou a prioridade das medidas administrativas internas para a recomposição do dano aos cofres das organizações, em linha com a natureza excepcional da TCE e com os princípios da eficiência e economicidade. As normas vigentes, em especial a IN-TCU 71/2012, já preveem expressamente a necessidade de esgotamento dessas vias e estabelecem os requisitos para a constituição válida do processo, sendo suficiente a manutenção da orientação atual para que a autoridade instauradora comprove o exaurimento das providências internas antes de formalizar a TCE.

143. No campo da prestação de contas anual, contudo, identificou-se a oportunidade de aperfeiçoamentos normativos, com vistas a: i) consolidar os avanços obtidos a partir das determinações e recomendações constantes do Acórdão 699/2016-Plenário, ministro-substituto Weder de Oliveira, e dos resultados decorrentes da fiscalização contínua implementada; e ii) adequar dispositivos da IN-TCU 84/2020 às particularidades dos serviços sociais autônomos típicos.

144. Em síntese, as principais proposições para aperfeiçoamento da IN-TCU 84/2020 são as seguintes:

- quanto à fiscalização contínua e à transparência material (itens 115-117) - propõe-se a edição de decisão normativa que disciplinará a exigência de publicação, como parte da prestação de contas das entidades do Sistema S, de quadros de informação em formato aberto, estruturado e legível

por máquina, nos respectivos sítios oficiais. A medida visa consolidar a base de dados que viabiliza o monitoramento sistemático e a análise de riscos por parte do TCU, permitindo o controle das ocorrências com eficiência e efetividade. O conteúdo e o detalhamento dos quadros de informação que serão requeridos, o formato dos arquivos eletrônicos estruturados, da API (Interface de Programação de Aplicativos) e a periodicidade da publicação das informações deverá ser regulamentado em portaria da Segecex, garantindo a flexibilidade necessária para o aprimoramento contínuo da estratégia;

- quanto aos prazos de publicação dos relatórios de gestão (itens 119-123) - propõe-se a extensão do prazo para os departamentos nacionais até 31 de maio, tendo em vista a complexidade do processo de consolidação dos dados regionais e a necessidade de respeito aos ritos legais de aprovação pelos conselhos regionais e nacionais. Tal medida visa assegurar a qualidade e integridade das informações prestadas;
- quanto à periodicidade de atualização das informações de transparência ativa (itens 124-129) - propõe-se que a DN específica a ser editada substitua a exigência de atualização "em tempo real", derivada da Lei de Responsabilidade Fiscal (inaplicável aos SSA), pela periodicidade mensal, em consonância com a Lei de Acesso à Informação e com a Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021;
- quanto a novos itens de informação - propõe-se que a DN específica, caso aprovada, estabeleça a divulgação de informações sobre: a) o rateio de despesas decorrentes do compartilhamento de estruturas, serviços ou recursos com federações, confederações ou outras entidades, em atendimento ao deliberado no Acórdão 3.258/2020-TCU-Plenário (itens 130-131); e b) os repasses efetuados às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário (itens 132-133). Além disso, sugere-se que a DN estipule a divulgação do parecer da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis, visando conferir maior credibilidade e transparência às informações financeiras (itens 134-136).

145. Em suma, à luz do disposto no § 2º do art. 5º da IN-TCU 84, propõe-se a edição de decisão normativa específica, conforme minuta em anexo, a fim de adaptar a prestação de contas anual às particularidades dos serviços sociais autônomos típicos, visando consolidar os avanços obtidos com a estratégia da fiscalização contínua e melhorar a comparabilidade, a transparência, a qualidade e a relevância das informações divulgadas. As medidas alvitradas visam fortalecer a capacidade do TCU de monitorar sistematicamente a aplicação dos recursos públicos geridos por essas entidades, garantindo que sua atuação esteja permanentemente orientada para a verificação do alcance dos resultados e do cumprimento das finalidades institucionais.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

146. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta:

I - sejam os autos remetidos preliminarmente à Presidência para, nos termos do inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 234/2010, e do inciso XXX do art. 28, c/c o art. 74 do RITCU, realizar o sorteio de relator;

II - seja aprovado o anteprojeto de Decisão Normativa-TCU, em anexo, elaborado com fulcro no art. 2º da Resolução-TCU 234/2010 e no § 2º do art. 5º da IN-TCU 84/2020; e

III - sejam os autos, após a apreciação, encaminhados à AudSustentabilidade para arquivamento.

ANEXO II

QUADRO COMPARATIVO — PROPOSTA DO GT (DECISÃO NORMATIVA-TCU Nº XXX/2026) X PROPOSTA SEGECEX (IN-TCU)

PROPOSTA DO GT (Decisão Normativa-TCU Nº XXX/2026)	PROPOSTA SEGECEX (Instrução Normativa-TCU Nº XX/20XX)	COMENTÁRIOS / JUSTIFICATIVA
TIPO NORMATIVO E EMENTA		
Tipo: Decisão Normativa (DN) **Ementa:** Estabelece normas complementares para a elaboração da prestação de contas das UPC do segmento dos Serviços Sociais Autônomos Típicos (Sistema S), nos termos do § 2º do art. 5º da IN-TCU 84/2020.	**Tipo:** Instrução Normativa (IN) **Ementa:** Disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.	Diferença de tipo normativo: a proposta do GT adota Decisão Normativa, instrumento adequado para complementar a IN-TCU 84/2020 e adaptar a prestação de contas a segmentos específicos (§ 2º do art. 5º da IN 84/2020). A Segecex adota Instrução Normativa, que tem escopo mais amplo, ou seja, disciplina toda a atuação de controle do TCU sobre os SSA, não apenas a prestação de contas.
CONSIDERANDOS		
Considerandos focados em: • Publicidade e transparência (art. 5º, XXXIII e art. 37 da CF; LAI – Lei 12.527/2011); • Obrigatoriedade de acesso automatizado em formatos abertos (art. 8º, § 3º, III da LAI e Marco Civil da Internet – Lei 12.965/2014); • Prestação de contas como instrumento de divulgação de informações para controle social e institucional (§ 1º do art. 1º da IN-TCU 84/2020); • Possibilidade de adaptação da prestação de contas para segmentos similares (§ 2º do art. 5º da IN-TCU 84/2020).	Considerandos focados em: • Poder regulamentar do TCU (art. 3º da Lei 8.443/1992); • Jurisdição do TCU sobre entidades de direito privado que recebem contribuições parafiscais (inciso V do art. 5º da Lei 8.443/1992); • Natureza jurídica de direito privado, não integração à administração pública e prerrogativa de autogestão dos SSA; • Não submissão ao regramento público (Lei 8.666/1993 e Lei 14.133/2021); • Autoexecutoriedade limitada; • Controle finalístico orientado a resultados e desempenho; • Dever constitucional de fiscalizar economicidade, eficiência, eficácia e efetividade; • Necessidade de adequar os instrumentos de controle às peculiaridades das entidades.	Os considerandos refletem o objeto e o fundamento de cada proposta: O GT ancora a norma exclusivamente em dispositivos de transparência e dados abertos (LAI, Marco Civil), coerente com seu foco restrito à prestação de contas. A Segecex apresenta fundamentos mais extensos, necessários para suportar o escopo maior da norma: além da transparência, fundamenta o controle finalístico, a autonomia dos SSA e os limites da jurisdição do TCU, elementos essenciais para os capítulos sobre fiscalização, admissibilidade de representações e TCE, considerando procedentes diversos, a exemplo do Acórdão 431/2020-TCU-Plenário, ministro Benjamin Zymler, que rememora decisão do STF na RE nº 789.874/DF: "5. Nos autos do TC-Processo 015.406/2009-6, no qual se apreciou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas, relativamente à necessidade de se exigir das unidades do Sistema S a comprovação da regularidade com o sistema da seguridade social, à luz do disposto no art. 195, § 3º, da CF/1988, tive a oportunidade de registrar que o Supremo Tribunal Federal, em processo de repercussão geral, decidiu que "os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema S, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o

		Serviço Social do Trabalho - SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos (...) " (**RE nº 789.874/DF**, Relator ministro Teori Zavascki, in DJe 19/11/2014 - grifou-se)."
CAPÍTULO I — DISPOSIÇÕES INICIAIS / DISPOSIÇÕES GERAIS		
Art. 1º As prestações de contas das UPC do segmento dos Serviços Sociais Autônomos Típicos (Sistema S) observarão as disposições da IN-TCU 84/2020 e da DN-TCU 198/2022, ou outras normas que vierem a substituí-las, e desta decisão normativa. **Art. 2º** Para os efeitos desta decisão normativa, consideram-se os conceitos constantes da IN-TCU 84/2020.	**Art. 1º** O controle externo dos serviços sociais autônomos, a cargo do TCU, será finalístico e terá por objeto principal os seus resultados e a verificação do cumprimento das suas finalidades. § 1º As ações de controle serão orientadas para o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, segundo os indicadores e parâmetros estabelecidos pelos próprios SSA. § 2º O Tribunal examinará a confiabilidade e integridade dos indicadores e parâmetros e, se for o caso, recomendará medidas de aperfeiçoamento, sempre que possível com a participação das entidades. § 3º O Tribunal verificará o grau de aderência a padrões de transparência e de integridade, em consonância com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, conforme o art. 183 do DL 200/1967.	O GT limita o Capítulo I a disposições operacionais, com remissão à IN-TCU 84/2020 e à DN-TCU 198/2022 e definição de conceitos. O objeto da norma é a prestação de contas. A Segecex abre com um artigo que define o modelo de controle externo aplicável aos SSA, sendo finalístico, orientado a resultados, com exame de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Esse enquadramento é necessário para os capítulos seguintes (fiscalização, representações, TCE). A referência à DN-TCU 198/2022 no art. 1º do GT cria dependência a norma em revisão, o que pode gerar instabilidade. A Segecex não menciona a DN 198 e trata os SSA em IN autônoma.
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (Cap. II da Segecex — sem correspondente no GT)		
	Art. 2º (fiscalização): A fiscalização obedecerá ao Plano de Fiscalização e às normas de auditoria, com base em critérios de materialidade, relevância e risco. A proposição de ações será precedida de evidenciação da correlação com os objetivos finalísticos da entidade. Diante de indícios de desvio de finalidade, fraude, má gestão ou não atingimento reiterado de metas, o Tribunal examinará os atos de gestão. **Art. 3º (admissibilidade):** A admissibilidade de denúncia ou representação ficará condicionada à demonstração de impacto nos resultados da entidade ou a fundados indícios de desvio de	A Segecex inclui dois artigos com o intuito de dar coerência ao modelo de controle finalístico: Art. 2º: baseia o planejamento das fiscalizações na correlação com a missão finalística, e indica que o exame dos atos de gestão ocorra diante de hipóteses específicas (desvio, fraude, má gestão, não atingimento reiterado de metas). Isso operacionaliza o controle finalístico para a equipe de fiscalização. Art. 3º: filtra representações e denúncias pelo critério de impacto nos resultados no exame de admissibilidade. Sem esse filtro, o TCU pode ser instado a examinar qualquer ato interno dos SSA, desvirtuando o controle finalístico. Esse artigo é coerente com a natureza dos SSA e com a jurisprudência do TCU e do STF sobre limites de atuação.

	finalidade, violação de norma instituidora ou dano ao patrimônio acima do valor de referência para TCE.	
PRESTAÇÃO DE CONTAS — FINALIDADE E ESTRUTURA (Art. 3º GT / Arts. 4º–5º Segecex)		
Art. 3º (caput): Integram a prestação de contas das UPC do Sistema S: I – informações; II – demonstrações contábeis e parecer de auditoria independente; III – relatório de gestão (relato integrado); IV – rol de responsáveis. (Sem artigo equivalente ao art. 4º da Segecex sobre finalidade da prestação de contas e dispensa de constituição de processo para julgamento.)	**Art. 4º (finalidade):** A prestação de contas anual tem por finalidade demonstrar eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade, dispensada a constituição de processo para julgamento quando não atendidos os critérios de risco, relevância e materialidade da IN-TCU 84/2020. **Art. 5º (conteúdo):** Integrarão a prestação de contas: I – informações; II – rol de responsáveis; III – demonstrações contábeis e documentos de interesse coletivo; IV – parecer de auditoria independente; V – relatório de gestão (relato integrado).	A Segecex inclui cláusula que guarda coerência com a IN-TCU 84/2020, dispensando a constituição de processo para julgamento quando não atendidos os critérios de risco, relevância e materialidade da norma. Diferença de estrutura: o GT coloca o rol de responsáveis como inciso IV (último); a Segecex o posiciona como inciso II. A Segecex também detalha o conteúdo do rol (nome, CPF, cargos, períodos, atos de nomeação), enquanto o GT é omisso nesse ponto. O GT unifica demonstrações contábeis e parecer de auditoria num único inciso (II); a Segecex os separa em incisos distintos (III e IV).
CONTEÚDO DAS INFORMAÇÕES — COMPARATIVO POR ALÍNEA (Art. 3º, I GT / Art. 5º, I Segecex)		
a) objetivos, metas, indicadores de desempenho e resultados alcançados, vinculação aos objetivos estratégicos e missão da UPC. [idêntico] b) valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício, e capacidade de continuidade em exercícios futuros. c) principais ações de supervisão, controle e de correição adotadas pela UPC para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos. d) estrutura organizacional, competências, legislação, cargos, endereços, horários. [idêntico] e) programas, projetos, ações, obras e atividades (...) valores acumulados no exercício. f) repasses ou transferências de recursos financeiros. [idêntico] g) execução orçamentária e financeira detalhada. [idêntico] h) licitações realizadas e em	a) objetivos, metas, indicadores de desempenho e resultados alcançados, vinculação aos objetivos estratégicos e missão da entidade. [idêntico] b) valor gerado em termos de produtos e serviços, beneficiários e resultados alcançados, visando compreensão abrangente da visão geral organizacional. c) principais ações adotadas pelo SSA para a garantia da transparência e da integridade no cumprimento da missão e na aplicação dos recursos públicos. d) estrutura organizacional, competências, legislação, cargos, endereços, horários. [idêntico] e) programas, projetos, ações e atividades (...) valores acumulados no exercício. f) repasses ou transferências de recursos financeiros. [idêntico] g) rateio de despesas compartilhadas, com critérios objetivos de rateio entre departamentos nacionais/regionais e confederações/federações. h) execução orçamentária e	Ajuste textuais Informações relativas a remunerações de dirigentes e membros do corpo técnico foram alteradas para guardarem compatibilidade com o disposto no art. 157, inciso IV da LDO/2025 e Tema 483 de Repercussão Geral do STF. “Art. 157. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo e destinatárias de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, nos respectivos sítios eletrônicos, em local de fácil visualização: I - os valores arrecadados com as referidas contribuições, a especificação do montante transferido pela União e do arrecadado diretamente pelas entidades; II - as demonstrações contábeis; III - a especificação de cada receita e de cada despesa constantes de seus orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, com destaque para a parcela destinada a serviços sociais e formação profissional; e **IV - a estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico**. (grifos nossos)”

andamento, contratos firmados. [idêntico] **i) remuneração de integrantes dos conselhos, jetons, vantagens pecuniárias.** j) telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). k) rateio de despesas compartilhadas entre departamentos e confederações/federações [quando houver]. l) repasses às confederações/federações com recursos do art. 240 da CF.	financeira detalhada. i) licitações realizadas e em andamento, contratos firmados; **j) estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico;** k) contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão. l) repasses às confederações/federações com recursos do art. 240 da CF.	
RELATÓRIO DE GESTÃO (Art. 3º, III GT / Art. 5º, V e §§ 1º–2º Segecex)		
Art. 3º, III: Relatório de gestão apresentado na forma de relato integrado da gestão da UPC, segundo orientações contidas em ato próprio do TCU. (Sem parágrafos descrevendo o conteúdo do relato integrado nesta norma — remete a ato próprio.) Rol de responsáveis: inciso IV, sem detalhamento de conteúdo.	**Art. 5º, V e §§:** Relatório de gestão na forma de relato integrado. O § 2º descreve o conteúdo: estratégia, governança, desempenho e perspectivas, levando à entrega de valor em curto, médio e longo prazos, bem como à sustentabilidade da entidade, demonstrando resultados em face dos objetivos. **Rol de responsáveis (inciso II):** dirigente máximo, membros da diretoria e responsáveis por atos de gestão que possam afetar objetivos, com nome, CPF (em formato que resguarde a privacidade), cargos, períodos de gestão e atos de nomeação/designação/dispensa.	O GT delega o conteúdo do relato integrado a ato próprio do TCU (portaria ou decisão normativa específica). A Segecex incorpora no § 2º os elementos essenciais do relato integrado, dando ao SSA orientação imediata sobre o que deve constar do relatório. O rol de responsáveis da Segecex (inciso II) é mais detalhado que o do GT (inciso IV sem conteúdo), incluindo a proteção de privacidade do CPF, aspecto relevante para a LGPD.
PRAZOS DE PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO (Art. 4º GT / Art. 6º Segecex)		
Art. 4º: Departamentos regionais: até 31 de março. Departamentos nacionais: até 31 de maio. Prorrogação de regionais solicitada diretamente ao nacional, desde que não prejudique o prazo do nacional. [Idêntico à proposta Segecex]	**Art. 6º:** Departamentos regionais: até 31 de março. Departamentos nacionais: até 31 de maio. Prorrogação de regionais solicitada diretamente ao nacional, desde que não prejudique o prazo do nacional.	
DADOS ABERTOS E PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA (Art. 5º GT / Art. 7º Segecex)		
Art. 5º (caput): Publicação na aba "Transparência" da página principal do sítio eletrônico, em arquivos eletrônicos estruturados em formato aberto, não proprietário e legível por máquina. **§ 1º:** Compete à Segecex, por meio de portaria, definir o	**Art. 7º (caput):** Publicação na aba "Transparência e prestação de contas" da página principal do sítio eletrônico, em arquivos eletrônicos estruturados em formato aberto, não proprietário e legível por máquina. **§ 1º:** É de responsabilidade dos departamentos regionais a	**1. Delegação à Segecex (§ 1º do GT):** O GT prevê que a Segecex definirá por portaria o conteúdo, formato dos arquivos, API e periodicidade. Essa delegação permite atualizar os requisitos técnicos sem alterar a DN/IN, acompanhando a evolução de padrões de dados abertos. A Segecex não prevê essa delegação, o conteúdo ficaria definido exclusivamente pela norma (ou por ato genérico de outra instância

conteúdo, o detalhamento das informações, o formato dos arquivos eletrônicos estruturados, da API (Interface de Programação de Aplicativos) e a periodicidade da publicação. **§ 2º:** Os arquivos deverão possuir funcionalidade que permita o download completo dos dados e estar disponíveis para captura livre, por meios automatizados e não automatizados. **§ 3º:** É de responsabilidade dos departamentos regionais a publicação em seus sítios; o departamento nacional supervisiona a tempestividade, qualidade e integridade.	publicação em seus sítios; o departamento nacional supervisiona a tempestividade, qualidade e integridade. (Sem equivalente ao § 1º do GT sobre delegação à Segecex.) (Sem equivalente ao § 2º do GT sobre download completo e captura automatizada.)	no âmbito do próprio Sistema S, por se tratar de aspecto operacional). **2. Download e captura automatizada (§ 2º do GT):** O GT detalha que os arquivos devem permitir download completo e captura por meios automatizados e não automatizados. Esse requisito operacionaliza a exigência do art. 8º, § 3º, III da LAI e do Marco Civil (Lei 12.965/2014). A Segecex não prevê essa especificação por considerar que a LAI já prevê essa obrigação, sendo desnecessário a replicação na IN.
PRAZO DE DISPONIBILIDADE DOS ARQUIVOS (Art. 6º GT / Art. 8º Segecex)		
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (Sem correspondente no GT / Art. 9º Segecex)		
	Art. 9º: Diante da ocorrência de dano, omissão de prestar contas ou não comprovação da aplicação dos recursos, a TCE prevista no art. 8º da Lei 8.443/1992 pode ser realizada de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S. **§ 1º:** Preliminarmente à instauração de TCE, o SSA deverá adotar todas as medidas administrativas necessárias com vistas à reparação do dano, buscando meios consensuais de conciliação quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.	A ausência de disciplina sobre TCE no GT é coerente com seu escopo restrito (prestação de contas). A Segecex disciplina a TCE no próprio instrumento por duas razões: (i) a estrutura federativa do Sistema S (departamentos nacionais e regionais) exige que se esclareça quem instaura a TCE, a proposta possibilita atribuir essa competência aos diretórios nacionais, o que concentra e profissionaliza o processo; (ii) a admissão de meios consensuais de conciliação antes da TCE formal alinha a norma ao princípio do consensualismo e pode reduzir o número de TCEs, priorizando a reparação efetiva do dano.
DISPOSIÇÕES FINAIS (Art. 7º GT / Arts. 10 e 11 Segecex)		
Art. 7º: Esta decisão normativa entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se ao exercício financeiro iniciado a partir de 1º de janeiro de 2027.	**Art. 10:** Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação. **Art. 11:** Revogam-se as disposições em contrário.	Como não há proposta da Segecex de alteração da IN 84/2020, não há que se falar em diferimento para o próximo exercício financeiro.

ANEXO III

Análise das emendas apresentadas pelos Ministros Jorge Oliveira e Odair Cunha

(...)

II - Emendas apresentadas pelo Ministro Jorge Oliveira (peça 19)

(Min. JGO) 1. Emenda supressiva do seguinte "considerando":
[6º considerando]: "Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa não se submetem ao regramento próprio da administração pública, inclusive aos preceitos do § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do § 4º do art. 170 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;"

16. Acolhimento parcial. Procede a preocupação quanto à conveniência de evitar que o considerando possa ser interpretado em sentido de afastar o exame, por esta Corte, dos procedimentos de seleção e contratação realizados pelos serviços sociais autônomos.

17. A premissa que fundamenta o dispositivo, contudo, merece ser preservada. A natureza jurídica de direito privado e a autonomia administrativa dessas entidades têm como consequência a não submissão automática ao regime jurídico próprio da Administração Pública, sem que disso decorra qualquer afastamento da competência fiscalizatória do Tribunal sobre a aplicação dos recursos por elas administrados.

18. Considera-se, assim, possível conciliar as duas preocupações mediante ajuste da redação do 5º considerando, com a exclusão do 6º considerando.

Redação sugerida, aplicada ao 5º considerando:

"Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa têm natureza jurídica de direito privado, não integram a administração pública, atuam em regime de colaboração com o poder público e possuem a prerrogativa de autogerir os seus recursos, submetendo-se, em seus procedimentos de seleção e contratação, ao regime jurídico que lhes é próprio, observados os princípios e demais normas que lhes sejam aplicáveis;"

(Min. JGO) 2. Emenda modificativa/supressiva no art. 5º: efetuar alterações no art. 5º a fim de incluir informações importantes para o controle, indicadas nas últimas leis de diretrizes orçamentárias (art. 169 da Lei 15.321/2025, por exemplo), agrupando o conteúdo da alínea "l" do inciso I, na sua alínea "f".

"Art. 5º Integrarão a prestação de contas dos serviços sociais autônomos:
I – informações sobre:
(...)
f) repasses ou transferências de recursos financeiros, *detalhando os recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal direcionados às confederações e federações sindicais patronais*;
h) *valores arrecadados e* execução orçamentária e financeira detalhada;
(...)
j) estrutura remuneratória dos cargos e das funções e relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico; *e*
k) contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão;
~~*l) repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;*~~
(...)
IV – parecer da auditoria independente *e, se houver, das unidades de auditoria interna*;"

19. Acolher. As alterações propostas para o art. 5º ampliam e organizam informações relevantes à prestação de contas (arrecadação, repasses de contribuições compulsórias e resultados da auditoria interna, quando existente) sem modificar o paradigma finalístico. Qualificam os elementos disponíveis para avaliação de desempenho, transparência e integridade.

(Min. JGO) 3. Emenda modificativa/aditiva no art. 9º: efetuar modificação no caput, no § 1º e acréscimo do § 2º, objetivando prever regulamentação dos procedimentos de apuração na fase interna da tomada de contas especial pelos próprios serviços sociais autônomos, sem prejuízo de estabelecer alguns elementos essenciais que devem ser observados.

"Art. 9º Diante da ocorrência de dano, omissão de prestar contas ou não comprovação da aplicação dos recursos, devem as unidades afetadas promover a instauração de procedimento interno de apuração de

dano e identificação dos responsáveis, sendo um dos instrumentos possíveis a tomada de contas especial (TCE) prevista no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, apurações que podem, conforme previsto em regulamento interno, ser realizadas de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S.

§ 1º Preliminarmente à instauração de TCE ou do procedimento regulamente previsto, o serviço social autônomo deverá adotar todas as medidas ~~*administrativas*~~ necessárias com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.

§ 2º As entidades do Sistema S disciplinarão os procedimentos a serem adotados na fase interna da TCE ou na instrução do procedimento de apuração, garantindo-se observância aos princípios constitucionais, como o da ampla defesa e do contraditório, e estabelecendo-se rito para identificar os responsáveis pelos prejuízos e quantificar o dano."

20. Acolher. A contribuição preserva adequadamente espaço para procedimentos internos próprios de apuração e ressarcimento, compatível com a natureza privada das entidades, sem excluir a tomada de contas especial quando cabível. Também são pertinentes as garantias essenciais de contraditório e ampla defesa e a exigência de identificação dos responsáveis e quantificação do dano. A redação deve se harmonizar com as normas gerais do Tribunal, de modo a evitar dúvida quanto à incidência da TCE quando presentes seus pressupostos.

21. Acolher também as sugestões estritamente formais constantes do Anexo II (peça 19, p. 4 a 6).

III - Emendas apresentadas pelo Ministro Odair Cunha (peça 22)

(Min. OJC) <u>Emenda 1 – ementa da instrução normativa</u>

Texto original

Disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

Proposta de texto

Estabelece diretrizes para a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

22. Acolher. A alteração proposta aperfeiçoa a redação da ementa, ao traduzir de forma mais precisa o propósito do ato normativo de estabelecer diretrizes para o exercício do controle sobre os serviços sociais autônomos. A formulação mostra-se adequada à estrutura da minuta e contribui para melhor delimitação de seu objeto.

(Min. OJC) <u>Emenda 2 – supressão/substituição de considerando sobre o "setor produtivo beneficiado"</u>

Texto original

Considerando que serviços sociais típicos, usualmente identificados como integrantes do denominado Sistema S, são aqueles vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado.

Proposta de texto

Considerando que os serviços sociais autônomos típicos, usualmente identificados como integrantes do denominado Sistema S, são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas ou autorizadas por lei, voltadas à prestação de serviços de interesse público ou social e financiadas, em parcela relevante, por contribuições compulsórias de natureza parafiscal.

23. Acolher. A redação confere maior precisão à caracterização das entidades e à origem de seu financiamento, preservando os elementos essenciais para a incidência da norma.

(Min. OJC) <u>Emenda 3 – inclusão de considerando sobre o TC 016.022/2016-5</u> (precedente anterior)

Texto incluído

Considerando os estudos desenvolvidos no âmbito do TC 016.022/2016-5 acerca do papel do controle externo sobre os serviços sociais autônomos, voltados à promoção da segurança jurídica, da coerência decisória e da máxima eficiência na atuação do Tribunal sobre as entidades do Sistema S.

24. Acolher. A referência ao TC 016.022/2016-5 mostra-se pertinente por evidenciar a continuidade da reflexão institucional desta Corte acerca da atuação do controle externo sobre os serviços sociais autônomos. O estudo então desenvolvido já apontava para a necessidade de conferir maior segurança jurídica, coerência e eficiência à atuação do Tribunal, mediante a definição de parâmetros capazes de orientar e uniformizar as ações de controle sobre essas entidades.

(Min. OJC) <u>Emenda 4 – inclusão de considerando sobre compatibilização entre resultados e competências constitucionais</u>

Texto incluído

Considerando que a orientação das ações de controle para resultados e desempenho deve ser harmonizada com as dimensões de fiscalização previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, observadas a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades dos serviços sociais autônomos.

25. Acolher parcialmente, com redação substitutiva. É pertinente explicitar que a orientação a resultados convive com as competências constitucionais do Tribunal. A redação deve, contudo, evitar que essa afirmação elimine a especial conformação do controle sobre entidades privadas e autônomas.

Redação sugerida:

"Considerando que o controle exercido pelo TCU sobre os serviços sociais autônomos, amparado nas competências previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, deve ser compatível com a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades dessas entidades, e, por isso, dirigir-se à atuação finalística, com enfoque em resultados e desempenho, sem prejuízo do exame de legalidade, legitimidade e economicidade à luz das normas aplicáveis às respectivas entidades;"

(Min. OJC) <u>Emenda 5 – modificação do considerando sobre controle finalístico</u>

Texto original

Considerando o controle finalístico exercido pelo TCU, orientado a resultados e desempenho.

Proposta de texto

Considerando que a atuação do TCU sobre os serviços sociais autônomos deve privilegiar, sempre que possível, abordagem orientada a resultados e desempenho, sem prejuízo do exame da legalidade, legitimidade, economicidade, transparência e integridade da gestão dos recursos de natureza parafiscal.

26. Acolher parcialmente, com redação substitutiva. Conforme exposto nas premissas anteriormente assentadas, o caráter finalístico define o eixo de orientação do controle sobre os serviços sociais autônomos, sem excluir as demais dimensões inerentes ao exercício das competências desta Corte.

27. Contudo, a expressão "deve privilegiar, sempre que possível" não deve ser acolhida, por atribuir caráter meramente preferencial à orientação finalística e permitir que sua adoção dependa da abordagem definida em cada fiscalização. Essa flexibilização não se mostra necessária para preservar as demais dimensões do controle externo, já compreendidas no modelo delineado na presente proposta.

28. Assim, conclui-se pelo acolhimento parcial da emenda, com a seguinte redação:

Redação sugerida: "Considerando que o controle finalístico exercido pelo TCU sobre os serviços sociais autônomos, orientado a resultados e desempenho, não afasta, no exercício do controle externo, o exame da legalidade, da legitimidade e da economicidade;"

(Min. OJC) <u>Emenda 6 – inclusão de considerando sobre proporcionalidade e não auto-restrição de competência</u>

Texto incluído
Considerando que a adequação dos instrumentos e das ações de controle às peculiaridades dos serviços sociais autônomos constitui diretriz de planejamento, seletividade, proporcionalidade e efetividade, não importando restrição às competências constitucionais e legais do Tribunal.

29. Não acolher. Procede a preocupação de afastar eventual interpretação de que a disciplina específica do controle dos serviços sociais autônomos importaria renúncia ou autolimitação das competências desta Corte. Contudo, essa ressalva não se mostra necessária. A presente Instrução Normativa disciplina o exercício do controle externo no âmbito das competências atribuídas ao Tribunal pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do TCU, sem afastá-las ou restringi-las. A adequação desse exercício à natureza jurídica, à autonomia administrativa e às peculiaridades institucionais dos serviços sociais autônomos constitui conformação da atuação do Tribunal ao regime jurídico próprio dessas entidades, e não limitação de sua competência.

(Min. OJC) Emenda 7 – modificação do artigo 1º, *caput*
Texto original
Art. 1º O controle externo dos serviços sociais autônomos, a cargo do Tribunal de Contas da União, será finalístico e terá por objeto principal os seus resultados e a verificação do cumprimento das suas finalidades.
Proposta de texto
Art. 1º O controle externo dos serviços sociais autônomos, a cargo do Tribunal de Contas da União, observará, preferencialmente, abordagem orientada a resultados e à verificação do cumprimento de suas finalidades institucionais, sem prejuízo das demais dimensões de fiscalização previstas na Constituição Federal, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e nas normas de auditoria aplicáveis.

30. Não acolher. Compreendo a preocupação de preservar a integralidade das competências previstas no art. 70 da Constituição Federal. Entretanto, conforme exposto no exame da Emenda 6, a disciplina do caráter finalístico do controle não restringe essas competências, mas estabelece parâmetros para o seu exercício em relação aos serviços sociais autônomos, consideradas a natureza jurídica, a autonomia administrativa e as peculiaridades institucionais dessas entidades.

31. Nesse contexto, a introdução da expressão "preferencialmente" não se mostra necessária para assegurar a preservação das demais dimensões do controle externo. Ao atribuir caráter apenas preferencial à orientação finalística, a redação proposta não explicita as circunstâncias ou os critérios que justificariam a adoção de orientação diversa, introduzindo margem de indeterminação pouco compatível com uma disciplina normativa destinada precisamente a conferir uniformidade e previsibilidade à atuação do Tribunal. A necessária flexibilidade permanece preservada na definição do objeto, do escopo, dos procedimentos e da profundidade de cada ação de controle.

32. Considera-se, portanto, mais adequado manter a redação original do dispositivo.

(Min. OJC) Emenda 8 – modificação do artigo 1º, § 1º
Texto original
§ 1º As ações de controle serão orientadas para o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das atividades realizadas pelos serviços sociais autônomos, segundo os indicadores e parâmetros por eles estabelecidos.
Proposta de texto
§ 1º As ações de controle serão preferencialmente orientadas para o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das atividades realizadas pelos serviços sociais autônomos, considerados, entre outros elementos, os indicadores e parâmetros por eles estabelecidos.

33. Não acolher. A inclusão da expressão "preferencialmente" no §1º produz o mesmo efeito examinado na Emenda 7, ao atribuir caráter apenas preferencial a uma orientação que integra o

parâmetro geral de controle estabelecido pela minuta. Pelas razões ali expostas, considera-se mais adequada a manutenção da redação original.

34. Quanto à expressão "considerados, entre outros elementos, os indicadores e parâmetros por eles estabelecidos", é pertinente a preocupação de evitar que a avaliação fique restrita aos indicadores e parâmetros definidos pelas próprias entidades. A questão, contudo, encontra tratamento mais adequado no § 2º, objeto da Emenda 9, que disciplina especificamente o exame desses indicadores e a possibilidade de utilização de elementos complementares necessários à adequada avaliação da gestão.

(Min. OJC) <u>Emenda 9 – modificação do artigo 1º, § 2º</u>
Texto original
§ 2º O Tribunal examinará a confiabilidade, aderência, atualidade e integridade dos indicadores e parâmetros de resultado e desempenho adotados pelos serviços sociais autônomos e, se for o caso, recomendará medidas de aperfeiçoamento, sempre que possível com a participação das entidades na construção das deliberações.
Proposta de texto
§ 2º O Tribunal examinará a confiabilidade, aderência, atualidade e integridade dos indicadores e parâmetros de resultado e desempenho adotados pelos serviços sociais autônomos e, quando cabível, poderá considerar elementos complementares necessários à adequada avaliação da gestão, recomendando ou propondo as medidas de aperfeiçoamento pertinentes, sempre que possível com a participação das entidades na construção das deliberações.

35. Acolher. A alteração proposta aperfeiçoa a sistemática de avaliação prevista no art. 1º ao explicitar que os indicadores e parâmetros adotados pelas próprias entidades não constituem fonte exclusiva de informação para o exercício do controle. A possibilidade de utilização, quando cabível, de elementos complementares necessários à adequada avaliação da gestão confere maior consistência à análise realizada pelo Tribunal e se harmoniza com as premissas estabelecidas nesta proposta.

36. A possibilidade de utilização, quando cabível, de elementos complementares necessários à adequada avaliação da gestão preserva a centralidade desses indicadores no modelo proposto e confere maior consistência à análise realizada por esta Corte.

(Min. OJC) <u>Emenda 10 – modificação do artigo 1º, § 3º</u>
Texto original
§ 3º O Tribunal verificará ainda o grau de aderência a padrões de transparência e de integridade, segundo normas e políticas instituídas pelos serviços sociais autônomos e em consonância com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, conforme o art. 183 do Decreto-lei 200/1967.
Proposta de texto
§ 3º O Tribunal verificará ainda o grau de aderência a padrões de transparência, integridade e governança, segundo normas e políticas instituídas pelos serviços sociais autônomos, bem como em consonância com as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, conforme o art. 183 do Decreto-lei 200/1967.

37. Acolher. A inclusão da governança aperfeiçoa as dimensões contempladas pelo dispositivo, ao incorporar aspecto diretamente relacionado à capacidade das entidades de organizar sua atuação e alcançar suas finalidades institucionais. A referência às disposições regulamentares aplicáveis também se mostra adequada, pois complementa o quadro normativo a ser considerado pelo Tribunal, sem afastar as normas e políticas instituídas pelos próprios serviços sociais autônomos nem alterar o regime jurídico que lhes é próprio.

(Min. OJC) <u>Emenda 11 – inclusão de § 4º ao artigo 1º</u>
Texto incluído
§ 4º A abordagem orientada a resultados constitui diretriz de planejamento e priorização das ações de controle, não afastando o exame de atos, procedimentos, registros, demonstrações e

demais elementos necessários à formação de convicção quanto à regularidade, legitimidade, economicidade, transparência, integridade e efetividade da gestão.

38. Não acolher. A preocupação de deixar expresso que o controle finalístico não impede o exame de atos, procedimentos e registros já se encontra adequadamente contemplada na sistemática da proposta. O exame dos meios permanece possível quando necessário à avaliação das finalidades e dos resultados ou nas situações qualificadas previstas no art. 2º, sem que seja necessário, para assegurá-lo, alterar a definição geral do modelo de controle estabelecida no art. 1º.

(Min. OJC) <u>Emenda 12 – modificação do artigo 2º, *caput*</u>
Texto original
Art. 2º A fiscalização de iniciativa do Tribunal quanto aos serviços sociais autônomos obedecerá ao Plano de Fiscalização previsto no art. 244 do Regimento Interno do TCU e as normas de auditoria, com base em critérios de materialidade, relevância e risco.
Proposta de texto
Art. 2º A fiscalização própria do Tribunal sobre os serviços sociais autônomos obedecerá ao Plano de Fiscalização ~~previsto no art. 244 do Regimento Interno do TCU~~ e às normas de auditoria aplicáveis, com base em critérios de materialidade, relevância e risco, observadas a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades das entidades fiscalizadas.

39. Acolher com ajuste. A explicitação da natureza privada, da autonomia administrativa e das peculiaridades das entidades reforça a premissa central da minuta. Propõe-se apenas seja excluída a remissão ao Regimento Interno, tendo em vista seu processo de atualização em curso neste Tribunal, conforme emenda acolhida do Ministro Jorge Oliveira.

(Min. OJC) <u>Emenda 13 – modificação do artigo 2º, § 1º</u>
Texto original
§ 1º A proposição de ações de fiscalização será precedida de evidenciação de que o objetivo, escopo e objeto estão correlacionados com os objetivos e as finalidades da entidade a ser fiscalizada, realizando o controle voltado a resultados.
Proposta de texto
§ 1º A proposição de ações de fiscalização será precedida de evidenciação de que o objetivo, o escopo e o objeto estão correlacionados com os objetivos, as finalidades institucionais ou a gestão dos recursos de natureza parafiscal da entidade a ser fiscalizada, realizando-se, sempre que possível, o controle voltado a resultados.

40. Não acolher. Compreende-se a preocupação de assegurar que o controle não fique restrito à avaliação das finalidades e dos resultados das entidades. No entanto, a inclusão da "gestão dos recursos de natureza parafiscal" como fundamento alternativo para a definição do objetivo, do escopo e do objeto das fiscalizações não se mostra adequada à sistemática da minuta. A natureza parafiscal dos recursos constitui fundamento da jurisdição desta Corte sobre os serviços sociais autônomos, mas não dispensa a correlação da ação de controle com os objetivos e as finalidades institucionais da entidade.

41. A inclusão da expressão "sempre que possível" também não se mostra necessária para assegurar espaço às fiscalizações de natureza financeira, patrimonial ou de conformidade. Como exposto no exame das Emendas 7 e 8, a orientação finalística constitui parâmetro geral do controle e comporta o exame dos meios necessários à avaliação das finalidades e dos resultados, assim como o aprofundamento sobre atos de gestão nas situações qualificadas previstas no § 2º.

(Min. OJC) <u>Emenda 14 – modificação do artigo 2º, § 2º</u>
Texto original
§ 2º Havendo fundados indícios de desvio de finalidade, distorções graves de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, ou, ainda, diante do não atingimento reiterado dos

resultados definidos para cada indicador ou das metas pactuadas, o Tribunal examinará os atos típicos de gestão relacionados com a situação verifica.

Proposta de texto

§ 2º Havendo fundados indícios de desvio de finalidade, distorções relevantes de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, dano ao patrimônio, violação de norma de regência ou, ainda, diante do não atingimento reiterado dos resultados definidos para cada indicador ou das metas pactuadas, o Tribunal poderá examinar, na extensão necessária, os atos de gestão relacionados com a situação verificada.

42. Acolher. A redação proposta aperfeiçoa o dispositivo ao explicitar situações que podem justificar o exame dos atos de gestão e, ao mesmo tempo, delimitar esse exame à extensão necessária e aos atos relacionados com a situação verificada, reforçando a proporcionalidade da atuação do Tribunal.

(Min. OJC) <u>Emenda 15 – inclusão de § 3º ao artigo 2º</u>

Texto incluído

§ 3º Na definição do escopo das fiscalizações, as unidades técnicas explicitarão, quando cabível, a relação entre os atos, procedimentos ou registros examinados e os critérios de materialidade, relevância, risco, legalidade, legitimidade, economicidade, transparência, integridade ou alcance de resultados.

43. Acolher parcialmente, com redação substitutiva. A exigência de motivação da seleção de atos, procedimentos ou registros contribui para explicitar a relação entre os meios submetidos a exame e o objeto da fiscalização, evitando seu exame de forma dissociada dos parâmetros estabelecidos pela norma. Em consonância com as premissas anteriormente expostas, essa motivação deve evidenciar sua vinculação com os objetivos e finalidades da entidade, com a avaliação dos resultados ou com as situações previstas no § 2º.

Redação sugerida: "§ 3º A seleção de atos, procedimentos ou registros para exame específico deverá ser motivada no processo de fiscalização, com indicação de sua relação com os objetivos e as finalidades da entidade, com a avaliação de seus resultados ou com as situações previstas no § 2º deste artigo."

(Min. OJC) <u>Emenda 16 – inclusão de dispositivo sobre solicitações do Congresso Nacional</u>

Texto original (não há|)

Proposta de texto

Art. 3º. As fiscalizações decorrentes de solicitação do Congresso Nacional observarão o rito, o tratamento prioritário e as demais disposições previstas na Resolução-TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008, e em suas alterações, ou em norma que vier a substitui-la.

Parágrafo único. As diretrizes estabelecidas nesta norma não constituem restrição temática ou material ao atendimento de solicitação regularmente formulada pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou por suas comissões, sem prejuízo da análise de competência, admissibilidade, oportunidade, forma de atendimento, delimitação técnica de escopo e demais providências previstas na norma específica.

44. Não Acolher. Os serviços sociais autônomos integram a jurisdição desta Corte nos termos do art. 5º, inciso V, da Lei 8.443/1992 e as solicitações do Congresso Nacional já se submetem à disciplina própria estabelecida na Resolução-TCU 215/2008. Não se mostra necessário, portanto, reproduzir, nesta Instrução Normativa, regra específica sobre o processamento ou o atendimento dessas solicitações.

45. As duas disciplinas possuem âmbitos próprios e complementares: as solicitações congressuais serão processadas segundo a regulamentação específica, e as ações de controle delas decorrentes observarão os parâmetros aplicáveis à fiscalização dos serviços sociais autônomos. Essa aplicação coordenada independe de previsão expressa.

46. Pela mesma razão, considera-se dispensável a ressalva de que esta Instrução Normativa não constitui "restrição temática ou material" ao atendimento das solicitações do Congresso Nacional. Além de não ser necessária à preservação das prerrogativas parlamentares, a previsão poderia suscitar dúvida quanto à aplicação, nessas fiscalizações, dos parâmetros gerais estabelecidos pelo presente ato.

(Min. OJC) <u>Emenda 17 – modificação do artigo 3º original</u>
Texto original
Art. 3º A admissibilidade de denúncia ou de representação formulada em face dos serviços sociais autônomos, além de observar os requisitos estabelecidos nas normas regulamentares próprias, ficará condicionada à demonstração de que a irregularidade suscitada impacta o alcance de resultados da entidade ou se pauta em fundados indícios de desvio de finalidade, de violação de norma instituidora e de regência do serviço social autônomo e de dano ao patrimônio das entidades, em montante superior ao valor de referência para instauração de tomada de contas especial.
Proposta de texto
Art. 4º A admissibilidade de denúncia ou de representação formulada em face dos serviços sociais autônomos observará os requisitos estabelecidos nas normas regulamentares próprias e considerará, para fins de seleção, priorização e definição do escopo da apuração, a demonstração de que a irregularidade suscitada possui materialidade, relevância ou risco suficientes, inclusive por impactar o alcance de resultados da entidade ou por se pautar em fundados indícios de desvio de finalidade, violação de norma instituidora ou de regência, afronta a padrões de transparência ou integridade, má gestão de recursos ou dano ao patrimônio da entidade.

47. Não acolher. A preocupação manifestada quanto ao alcance da expressão "ficará condicionada" deve ser compreendida à luz da sistemática processual já aplicável às denúncias e representações no âmbito desta Corte. As normas regulamentares do Tribunal já distinguem o exame dos requisitos gerais de admissibilidade da avaliação subsequente quanto à materialidade, relevância, risco e necessidade de atuação direta do TCU, permitindo que o tratamento conferido aos fatos noticiados seja dimensionado segundo sua significância para o exercício do controle.

48. A disciplina proposta para os serviços sociais autônomos insere-se na mesma lógica, conferindo-lhe conformação compatível com as peculiaridades dessas entidades e com o modelo de controle aqui estabelecido. O dispositivo não pretende afastar o conhecimento de irregularidades relevantes, mas estabelecer conexão material suficiente entre a matéria suscitada e os elementos que justificam o aprofundamento da atuação do Tribunal.

49. Essa lógica deve ser compreendida, ainda, em conjunto com as demais disposições da norma. O art. 2º, § 2º, contempla, entre outras situações, fundados indícios de desvio de finalidade, distorções relevantes de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, dano ao patrimônio e violação de norma de regência, admitindo, nessas hipóteses, o exame, na extensão necessária, dos atos de gestão relacionados à situação verificada.

(Min. OJC) <u>Emenda 18 – inclusão de parágrafo ao artigo 3º original agora denominado artigo 4º</u>
Texto original (não há)
Proposta de texto
Parágrafo único. As representações formuladas por licitantes, contratados ou demais interessados em procedimentos de seleção, contratação ou execução contratual promovidos pelos serviços sociais autônomos serão apreciadas pelo Tribunal nos termos das Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 e das normas processuais aplicáveis, considerando-se os regulamentos próprios das entidades fiscalizadas e os critérios de materialidade, relevância e risco.

50. Acolher. A previsão disciplina adequadamente o tratamento das representações formuladas por licitantes, contratados ou demais interessados em procedimentos de seleção, contratação ou

execução contratual promovidos pelos serviços sociais autônomos, contemplando tanto a observância das normas processuais aplicáveis quanto a consideração dos regulamentos próprios das entidades e dos critérios de materialidade, relevância e risco.

51. A disposição deve ser interpretada em conjunto com o *caput* do artigo. Conforme assentado no exame da Emenda 17, a manutenção dos critérios de admissibilidade busca assegurar a conexão material entre a irregularidade suscitada e os elementos que justificam a atuação desta Corte no modelo de controle ora disciplinado. O parágrafo ora acrescido não excepciona essa sistemática, mas a complementa, permanecendo as representações nele referidas submetidas aos requisitos de admissibilidade e processamento aplicáveis.

(Min. OJC) <u>Emenda 19 – substituição dos artigos 4º a 8º originais por um único</u>
Texto original
Arts. 4º a 8º da minuta, que disciplinam a prestação de contas anual dos serviços sociais autônomos, o conteúdo da prestação de contas, os prazos de publicação dos relatórios de gestão, a aba "Transparência e prestação de contas" e a permanência dos arquivos publicados.
Proposta de texto
Art. 5º A prestação de contas anual dos serviços sociais autônomos observará, no que couber e sem prejuízo das peculiaridades previstas nesta instrução normativa, as finalidades, os princípios, a forma, o conteúdo, os prazos, as responsabilidades, os critérios de publicidade, a guarda documental e as regras de constituição de processo de contas estabelecidos na Instrução Normativa-TCU nº 84, de 22 de abril de 2020, e em atos normativos complementares do Tribunal.
§ 1º A aplicação da Instrução Normativa-TCU nº 84, de 2020, aos serviços sociais autônomos deverá ser compatibilizada com sua natureza jurídica de direito privado, sua autonomia administrativa, seus regulamentos próprios e suas peculiaridades organizacionais, sem prejuízo da transparência, da integridade, da regularidade e da adequada demonstração da aplicação dos recursos de natureza parafiscal.
§ 2º Além das informações previstas na Instrução Normativa-TCU nº 84, de 2020, e nos atos complementares do Tribunal, integrarão a prestação de contas anual dos serviços sociais autônomos, quando aplicáveis:
I – informações sobre os beneficiários atendidos e sobre o valor gerado em termos de produtos, serviços e resultados alcançados no exercício;
II – informações relativas aos compartilhamentos de estruturas, serviços ou processos com confederações, federações patronais ou quaisquer outras entidades, bem como os critérios objetivos utilizados para o rateio das despesas correspondentes;
III – informações sobre repasses efetuados a confederações e federações sindicais patronais a título de administração superior com recursos oriundos de contribuições previstas no art. 240 da Constituição Federal;
IV – parecer de auditoria independente, quando existente ou exigível por lei, regulamento próprio, norma do Tribunal ou deliberação da entidade competente;
V – outras informações específicas definidas pelo Tribunal em decisão normativa ou ato complementar, com vistas à adequada compreensão da atuação, da governança, da sustentabilidade e dos resultados dos serviços sociais autônomos.
§ 3º O rol de responsáveis observará, no que couber, o disposto no art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 84, de 2020, contemplando o dirigente máximo, os membros da diretoria ou órgãos equivalentes e os responsáveis por atos de gestão que possam afetar o alcance de objetivos ou causar impacto na regularidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, transparência ou integridade da gestão.
§ 4º Os departamentos regionais publicarão suas prestações de contas e respectivos relatórios de gestão em seus sítios eletrônicos oficiais até 31 de março do exercício seguinte, cabendo ao

respectivo departamento nacional supervisionar a tempestividade, a qualidade, a integridade e a acessibilidade das informações disponibilizadas, sem prejuízo da responsabilidade própria dos gestores regionais.
§ 5º Os departamentos nacionais publicarão suas prestações de contas e respectivos relatórios de gestão em seus sítios eletrônicos oficiais até 31 de maio do exercício seguinte, contemplando, quando cabível, visão consolidada ou integrada das informações relevantes dos departamentos regionais.
§ 6º Eventual prorrogação de prazo para publicação das prestações de contas observará o disposto na Instrução Normativa-TCU nº 84, de 2020, e nos atos complementares do Tribunal.
§ 7º A prestação de contas será divulgada em seção específica do sítio eletrônico da entidade, com chamada na página inicial sob o título "Transparência e prestação de contas", admitida a utilização de links ou redirecionamentos para páginas oficiais que contenham as informações ou seu detalhamento, nos termos da Instrução Normativa-TCU nº 84, de 2020.
§ 8º As informações específicas previstas nesta instrução normativa deverão ser disponibilizadas, sempre que possível, em formato aberto, não proprietário, estruturado e legível por máquina, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e nas normas aplicáveis.
§ 9º O relatório de gestão, as demonstrações contábeis, as notas explicativas e as demais peças de prestação de contas permanecerão disponíveis nos sítios oficiais pelos prazos previstos na Instrução Normativa-TCU nº 84, de 2020, observada a guarda dos documentos comprobatórios de cada exercício pelo prazo mínimo estabelecido no art. 34 da referida norma.

52. Não acolher. A proposta parte de preocupação pertinente quanto à articulação da disciplina específica dos serviços sociais autônomos com as normas gerais desta Corte sobre prestação de contas. As normas gerais do Tribunal permanecem aplicáveis em seus respectivos âmbitos, independentemente de reprodução ou remissão expressa neste ato. À presente disciplina cabe estabelecer as disposições específicas justificadas pela natureza jurídica, pela autonomia administrativa e pelas peculiaridades institucionais dos serviços sociais autônomos, em consonância com o modelo de controle aqui estabelecido.
53. É essa a opção adotada pela minuta ao disciplinar diretamente a prestação de contas dessas entidades, definindo as informações necessárias à demonstração de suas finalidades institucionais e dos resultados alcançados, bem como aspectos relacionados à transparência, integridade, estrutura organizacional, execução dos recursos e demais elementos considerados relevantes para o exercício do controle. A disciplina específica não afasta a incidência das demais normas desta Corte naquilo que lhes seja próprio, mas permite identificar diretamente os elementos especialmente exigíveis dos serviços sociais autônomos.
54. De certa forma, a redação proposta inverteria essa sistemática ao estabelecer a Instrução Normativa-TCU 84/2020 como regime de referência, aplicável "no que couber", e remeter à aplicação concreta a compatibilização de suas disposições com a natureza privada, a autonomia administrativa, os regulamentos próprios e as peculiaridades organizacionais dessas entidades. Embora essa solução preserve expressamente tais características, a disciplina direta adotada pela minuta confere maior clareza quanto à disciplina específica aplicável ao Sistema S e se mostra mais consentânea com o propósito de uniformização perseguido pelo presente ato.
55. A eventual alteração das normas gerais do Tribunal não compromete essa solução, uma vez que a aplicação coordenada dos diferentes atos normativos deverá considerar o âmbito material de cada disciplina e as disposições específicas estabelecidas para os serviços sociais autônomos.
56. Conclui-se, portanto, pela manutenção da sistemática da minuta original.

(Min. OJC) <u>Emenda 20 – substituição do artigo 9º pelo artigo 6º</u>
Texto original
Art. 9º Diante da ocorrência de dano, omissão do dever de prestar contas ou da não comprovação

da aplicação dos recursos, a instauração de tomada de contas especial prevista no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, pode ser realizada de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S.

§ 1º Preliminarmente à instauração de TCE, o serviço social autônomo deverá adotar todas as medidas administrativas necessárias com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.

Proposta de texto

Art. 9º A instauração, a organização, a instrução, a dispensa, o arquivamento e o encaminhamento de tomada de contas especial, no âmbito dos serviços sociais autônomos típicos integrantes do Sistema S, observarão, no que couber, a Instrução Normativa-TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, suas alterações e os atos normativos complementares do Tribunal, sem prejuízo das peculiaridades previstas neste artigo.

§ 1º As medidas administrativas prévias à instauração de tomada de contas especial serão adotadas pela entidade competente, nos termos da regulamentação aplicável, com vistas à caracterização ou elisão do dano, à recomposição dos valores devidos, à regularização da prestação de contas ou à adequada comprovação da aplicação dos recursos sob sua responsabilidade.

§ 2º Sem prejuízo da responsabilidade dos gestores e das unidades regionais competentes, os departamentos nacionais poderão, conforme os regulamentos próprios de cada entidade, instauração, a organização e o encaminhamento das tomadas de contas especiais relativas ao respectivo serviço social autônomo.

§ 3º A adoção de solução consensual poderá ser avaliada quando compatível com a legislação e com as normas do Tribunal, desde que inviabilize a recomposição integral do dano, não afaste o dever de prestar contas nem prejudique a apuração de responsabilidades por eventuais danos ou irregularidades.

§ 4º A centralização prevista neste artigo não afasta a necessidade de apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, individualização das condutas e demonstração do nexo entre a irregularidade, o dano e a atuação dos responsáveis, nem prejudica a competência do Tribunal para determinar a instauração ou a adoção de providências relativas à tomada de contas especial.

57. Não acolher. Conforme exposto no exame da Emenda 19, a articulação da disciplina específica dos serviços sociais autônomos com as normas gerais desta Corte não exige a reprodução ou a remissão expressa a estas últimas no presente ato. Essa compreensão aplica-se igualmente à tomada de contas especial. A minuta não institui regime autônomo para essas entidades, permanecendo aplicáveis, em seus respectivos âmbitos, as normas gerais do Tribunal que regem a matéria.

58. Nesse ponto, a opção adotada pela minuta é disciplinar apenas os aspectos que, em razão das peculiaridades organizacionais dos serviços sociais autônomos, reclamam tratamento específico, notadamente a possibilidade de instauração centralizada da tomada de contas especial e a adoção de medidas administrativas destinadas à reparação do dano. As demais etapas e requisitos permanecem submetidos às normas gerais pertinentes.

59. Nesse contexto, não se considera necessária a incorporação, ainda que por remissão, da disciplina estabelecida pela Instrução Normativa-TCU 98/2024, acompanhada da reprodução, neste ato, de regras relativas à instauração, organização, instrução, responsabilização e solução consensual. A manutenção de disciplina específica apenas nos pontos em que o regime dos serviços sociais autônomos demanda tratamento próprio permite preservar a aplicação coordenada da norma geral sobre tomada de contas especial e desta Instrução Normativa, cada qual em seu respectivo âmbito.

60. Conclui-se, portanto, pela preservação do texto original quanto ao ponto em questão.

(Min. OJC) <u>Emenda 21 – alteração da espécie normativa, se adotada a opção por resolução</u>

Texto original
INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU Nº xx, DE xx DE xxxx DE 2026
Disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.
Proposta de texto
RESOLUÇÃO-TCU Nº xx, DE xx DE xxxx DE 2026
Estabelece diretrizes para a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S. S.

61. Não Acolher. Parcela relevante da disciplina proposta produz efeitos sobre o planejamento e a execução das ações de controle pelas unidades deste Tribunal. Tal circunstância, contudo, não esgota o conteúdo do ato. A norma também disciplina a forma de exercício do controle externo sobre categoria específica de jurisdicionados, estabelece critérios para organização e processamento de fiscalizações, denúncias e representações e dispõe sobre obrigações relacionadas à prestação de contas e à apuração de danos. Trata-se, portanto, de matéria compreendida no poder regulamentar atribuído ao Tribunal pelo art. 3º da Lei 8.443/1992, inclusive para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos. A opção pela Instrução Normativa mostra-se, ademais, coerente com a disciplina adotada pelo Tribunal em matéria de prestação de contas, a exemplo da IN-TCU 84/2020, com a qual a presente norma mantém relação de especialidade e complementaridade. A manutenção dessa espécie normativa contribui, por fim, para explicitar que os critérios estabelecidos não constituem simples recomendações metodológicas às unidades técnicas, mas parâmetros institucionais uniformes para o exercício do controle sobre os serviços sociais autônomos, sem redução ou renúncia às competências constitucionais e legais desta Corte.

(Min. OJC) <u>Emenda 22 – "Considerando" adicional, caso se adote a resolução</u>
Proposta de texto
Considerando que as obrigações relativas à prestação de contas, à transparência, à constituição de processo de contas e à tomada de contas especial já se encontram disciplinadas em normas próprias do Tribunal, aplicáveis aos serviços sociais autônomos, no que couber, e observadas suas peculiaridades;

62. Emenda prejudicada. A proposta foi formulada para a hipótese de acolhimento da Emenda 21. Mantida a espécie normativa como Instrução Normativa, desaparece o pressuposto para sua apreciação autônoma.

ANEXO IV

<u>PROJETO NORMATIVO</u>
Versão final

INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU Nº xx, DE xx DE xxxx DE 2026

Estabelece diretrizes para a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

Considerando que a jurisdição do Tribunal abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social, nos termos do inciso V do art. 5º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando que os serviços sociais autônomos típicos, usualmente identificados como integrantes do denominado Sistema S, são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas ou autorizadas por lei, voltadas à prestação de serviços de interesse público ou social e financiadas, em parcela relevante, por contribuições compulsórias de natureza parafiscal.

Considerando que essas organizações receberam da Constituição Federal de 1988 e das legislações que as instituíram autonomia administrativa, estando sujeitas à fiscalização do TCU em razão da gestão de recursos públicos de natureza parafiscal.

Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa têm natureza jurídica de direito privado, não integram a administração pública, atuam em regime de colaboração com o poder público e possuem a prerrogativa de autogerir os seus recursos, submetendo-se, em seus procedimentos de seleção e contratação, ao regime jurídico que lhes é próprio, observados os princípios e demais normas que lhes sejam aplicáveis;

Considerando que o controle exercido pelo TCU sobre os serviços sociais autônomos, amparado nas competências previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, deve ser compatível com a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades dessas entidades, e, por isso, dirigir-se à atuação finalística, com enfoque em resultados e desempenho, sem prejuízo do exame de legalidade, legitimidade e economicidade à luz das normas aplicáveis às respectivas entidades;

Considerando os estudos desenvolvidos no âmbito do TC 016.022/2016-5, acerca do papel do controle externo sobre os serviços sociais autônomos, voltados à promoção da segurança jurídica, da coerência decisória e da máxima eficiência na atuação do Tribunal sobre as entidades do Sistema S;

Considerando a necessidade de conferir maior efetividade à fiscalização e, por conseguinte, de adequar os instrumentos e as ações de controle às peculiaridades das unidades jurisdicionadas e ao escopo do objeto a ser fiscalizado, resolve:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1º O controle externo dos serviços sociais autônomos, a cargo do Tribunal de Contas da União, observará abordagem orientada a resultados e à verificação do cumprimento de suas finalidades institucionais, sem prejuízo das demais dimensões de fiscalização previstas na Constituição Federal, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e nas normas de auditoria aplicáveis.

§ 1º As ações de controle serão orientadas para o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das atividades realizadas pelos serviços sociais autônomos, considerados, entre outros elementos, os indicadores e parâmetros por eles estabelecidos.

§ 2º O Tribunal examinará a confiabilidade, a aderência, a atualidade e a integridade dos indicadores e parâmetros de resultado e desempenho adotados pelos serviços sociais autônomos e, quando cabível, poderá considerar elementos complementares necessários à adequada avaliação da gestão, recomendando ou propondo as medidas de aperfeiçoamento pertinentes, sempre que possível com a participação das entidades na construção das deliberações.

§ 3º O Tribunal verificará ainda o grau de aderência a padrões de transparência, integridade e governança, segundo normas e políticas instituídas pelos serviços sociais autônomos, bem como em consonância com as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, conforme o art. 183 do Decreto-lei 200/1967.

CAPÍTULO II

Da Fiscalização

Art. 2º A fiscalização própria do Tribunal sobre os serviços sociais autônomos obedecerá ao Plano de Fiscalização e às normas de auditoria aplicáveis, com base em critérios de materialidade, relevância e risco, observadas a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades das entidades fiscalizadas.

§ 1º A proposição de ações de fiscalização será precedida de evidenciação de que o objetivo, o escopo e o objeto estão correlacionados com as finalidades da entidade a ser fiscalizada, realizando o controle voltado a resultados.

§ 2º Havendo fundados indícios de desvio de finalidade, distorções relevantes de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, dano ao patrimônio, violação de norma de regência ou, ainda, diante do não atingimento reiterado dos resultados definidos para cada indicador ou das metas pactuadas, o Tribunal poderá examinar, na extensão necessária, os atos de gestão relacionados com a situação verificada.

§ 3º A seleção de atos, procedimentos ou registros para exame específico deverá ser motivada no processo de fiscalização, com indicação de sua relação com os objetivos e as finalidades da entidade, a avaliação de seus resultados ou as situações previstas no § 2º deste artigo.

Art. 3º A admissibilidade de denúncia ou de representação formulada em face dos serviços sociais autônomos, além de observar os requisitos estabelecidos nas normas regulamentares próprias, ficará condicionada à demonstração de que a irregularidade suscitada impacta o alcance de resultados da entidade ou se pauta em fundados indícios de desvio de finalidade, violação de norma instituidora e regência do serviço social autônomo ou dano ao seu patrimônio, em montante superior ao valor de referência para instauração de tomada de contas especial.

Parágrafo único. As representações formuladas por licitantes, contratados ou demais interessados em procedimentos de seleção, contratação ou execução contratual promovidos pelos serviços sociais autônomos serão apreciadas pelo Tribunal nos termos das Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 e das normas processuais aplicáveis, considerando-se os regulamentos próprios das entidades fiscalizadas e os critérios de materialidade, relevância e risco.

CAPÍTULO III

Das Contas

Seção I

Da Prestação de Contas Anual

Art. 4º A prestação de contas anual dos serviços sociais autônomos tem por finalidade demonstrar sua eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade, no cumprimento das missões sociais que lhes são legalmente atribuídas, dispensada a constituição de processo para fins de julgamento pelo Tribunal quando não atendidos os critérios de risco, relevância e materialidade dispostos na Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020, e suas alterações.

Art. 5º Integrarão a prestação de contas dos serviços sociais autônomos:

I – informações sobre:

a) objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da entidade;

b) valor gerado em termos de produtos e serviços, beneficiários e resultados alcançados, visando proporcionar compreensão abrangente da visão geral organizacional;

c) principais ações adotadas pelo serviço social autônomo, para a garantia da transparência e da integridade no cumprimento da sua missão e na aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade;

d) estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

e) programas, projetos, ações e atividades, com detalhamento da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com os valores alcançados no período e acumulados no exercício;

f) repasses ou transferências de recursos financeiros, detalhando os recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal direcionados às confederações e federações sindicais patronais;

g) rateio de despesas das áreas compartilhadas com outras entidades, contendo informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de divisão dos custos entre os departamentos nacionais e regionais com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;

h) valores arrecadados e execução orçamentária e financeira detalhada;

i) licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados;

j) estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico;

k) contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão;

II – rol de responsáveis, contemplando o dirigente máximo, membros da diretoria e responsáveis por atos de gestão que possam afetar o alcance de objetivos ou causar impacto na eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade do serviço social autônomo, com as seguintes informações:

a) nome e número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), em formato que resguarde a privacidade;

b) cargos ou funções exercidas;

c) períodos de gestão, por cargo ou função;

d) identificação dos atos de nomeação, designação ou dispensa.

III – demonstrações contábeis exigidas em lei, acompanhadas das respectivas notas explicativas, bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais específicas que regem sua atividade;

IV – parecer da auditoria independente e, se houver, das unidades de auditoria interna;

V – relatório de gestão, na forma de relato integrado.

§ 1º As informações que compõem as prestações de contas serão apresentadas de modo a demonstrar uma visão integrada das atividades e operações do serviço social autônomo.

§ 2º O relatório de gestão, na forma de relato integrado, oferecerá uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da entidade, no contexto de seu ambiente externo, levam à entrega de valor em curto, médio e longo prazos, bem como à sustentabilidade da entidade, e se prestará a demonstrar e a justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos.

Art. 6º Os departamentos nacionais e os departamentos regionais deverão publicar os respectivos relatórios de gestão em seus sítios oficiais, de acordo com o previsto no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, nos seguintes prazos:

I - os departamentos regionais publicarão seus relatórios de gestão em seus sítios eletrônicos oficiais até 31 de março do exercício seguinte;

II - os departamentos nacionais publicarão seus relatórios de gestão até 31 de maio do exercício seguinte.

§ 1º Eventuais prorrogações de prazo para publicação dos relatórios de gestão dos departamentos regionais poderão ser solicitadas diretamente ao departamento nacional respectivo, desde que não prejudiquem a publicação do relatório de gestão deste último até a data-limite estabelecida no inciso II.

Art. 7º Integrará a prestação de contas a publicação, na aba específica "Transparência e prestação de contas" da página principal do sítio eletrônico da entidade, de arquivos eletrônicos estruturados em formato aberto, não proprietário e legível por máquina.

Parágrafo único. É de responsabilidade dos departamentos regionais a publicação das citadas informações em seus sítios na internet, cabendo ao respectivo departamento nacional

supervisionar a disponibilização e verificar a tempestividade, a qualidade e a integridade da publicação.

Art. 8º Os arquivos a que se refere o artigo anterior devem permanecer ininterruptamente publicados e disponíveis nos sítios oficiais dos serviços sociais autônomos pelo prazo mínimo de cinco anos, contados do encerramento do exercício financeiro, conforme o art. 34 da Instrução Normativa-TCU 84/2020.

Seção II
Da Tomada de Contas Especial

Art. 9º Diante da ocorrência de dano, omissão de prestar contas ou não comprovação da aplicação dos recursos, a instauração de tomada de contas especial (TCE) prevista no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, pode ser realizada de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S.

§ 1º Preliminarmente à instauração de TCE, o serviço social autônomo deverá adotar todas as medidas necessárias com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.

§ 2º As entidades do Sistema S disciplinarão os procedimentos a serem adotados na fase interna da TCE ou na instrução do procedimento de apuração, garantindo-se observância aos princípios constitucionais, como o da ampla defesa e do contraditório, e estabelecendo-se rito para identificar os responsáveis pelos prejuízos e quantificar o dano.

Capítulo IV
Disposições finais

Art. 10. Aplicam-se subsidiariamente aos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S, as disposições da IN-TCU 84/2020 e demais normativos internos deste Tribunal.

Art. 11. Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO V

PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O PROJETO NORMATIVO E A IN-TCU 84/2020

Tema	IN TCU nº 84/2020	Proj IN Sistema S	Diferença Relevante
Abrangência	Aplicável às Unidades Prestadoras de Contas da Administração Pública.	Aplicável aos Serviços Sociais Autônomos (Sistema S).	A norma do Sistema S adapta os requisitos à natureza jurídica privada dessas entidades.
Objetivos, metas e indicadores	Exige objetivos, metas, indicadores e resultados vinculados à estratégia institucional e, quando cabível, ao PPA e planos governamentais.	Exige objetivos, metas, indicadores e resultados vinculados apenas à estratégia e missão da entidade.	Não há referência ao planejamento governamental no Sistema S.
Valor gerado	Valor público produzido,	Valor gerado em produtos,	O Sistema S enfatiza

Tema	IN TCU nº 84/2020	Proj IN Sistema S	Diferença Relevante
	preservado ou entregue e capacidade de continuidade futura.	serviços, beneficiários e resultados alcançados.	beneficiários e serviços prestados.
Transparência e controle	Exige descrição das ações de supervisão, controle e correição.	Exige ações voltadas à transparência e integridade.	O Sistema S substitui correição e controle estatal por integridade institucional.
Estrutura organizacional	Prevista.	Prevista.	Conteúdo essencialmente equivalente.
Programas, projetos e ações	Inclui programas, projetos, ações, obras e atividades.	Inclui programas, projetos, ações e atividades.	A referência a obras não aparece expressamente na norma do Sistema S.
Transferências de recursos	Exigidas.	Exigidas.	Sem diferença substancial.
Rateio de despesas compartilhadas	Não previsto.	Exigência específica de detalhamento do rateio de despesas compartilhadas entre departamentos e entidades relacionadas.	Inovação relevante da norma do Sistema S.
Execução orçamentária e financeira	Exigida.	Exigida.	Conteúdo semelhante.
Licitações e contratos	Exige licitações, contratos e notas de empenho.	Exige licitações e contratos.	Não há exigência de divulgação de notas de empenho para o Sistema S.
Remuneração	Exige remuneração individualizada de servidores, empregados, aposentados e pensionistas.	Exige apenas a estrutura remuneratória dos cargos e funções, além da relação dos dirigentes e corpo técnico.	A norma do Sistema S é menos invasiva e não exige divulgação nominal das remunerações.
Serviço de informação ao cidadão	Exige autoridade de monitoramento da LAI e contatos do SIC.	Exige contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão.	Adequação à natureza privada dos serviços sociais autônomos.
Repasses a entidades patronais	Não previsto.	Exige divulgação dos repasses às confederações e federações patronais oriundos das contribuições compulsórias do art. 240 da CF.	Exigência exclusiva do Sistema S.
Demonstrações contábeis	Exigidas com notas explicativas.	Exigidas com notas explicativas.	Equivalentes.
Parecer de auditoria	Não previsto expressamente.	Exigido expressamente, além do parecer da	Requisito adicional do Sistema S.

Tema	IN TCU nº 84/2020	Proj IN Sistema S	Diferença Relevante
independente		auditoria interna, quando houver.	
Relatório de gestão	Relato integrado segundo orientações do TCU.	Relato integrado.	A IN 84 remete expressamente a ato próprio do TCU.
Rol de responsáveis	Previsto com nome, CPF, natureza da responsabilidade, períodos de gestão, atos de nomeação e endereço eletrônico institucional.	Previsto com nome, CPF, identificação do cargo, período de gestão e ato de nomeação.	Sem diferenças relevantes.

Principais Exigências da IN 84 que Foram Suprimidas ou Flexibilizadas para o Sistema S

1. Divulgação individualizada da remuneração de empregados, dirigentes, aposentados e pensionistas.
2. Divulgação de notas de empenho emitidas.
3. Referência à autoridade de monitoramento da Lei de Acesso à Informação.
4. Vinculação dos resultados aos instrumentos de planejamento governamental (PPA e planos nacionais).
5. Ênfase em atividades de supervisão, controle e correição típicas da Administração Pública.

Principais Inovações da Norma do Sistema S

1. **Obrigatoriedade de informar critérios de rateio de despesas compartilhadas**.
2. **Divulgação dos repasses a confederações e federações patronais** realizados com recursos das contribuições compulsórias.
3. **Exigência de parecer de auditoria independente**.
4. **Substituição da divulgação da remuneração individualizada pela divulgação da estrutura remuneratória**, compatibilizando transparência e proteção da privacidade.

***

VOTO

Trata-se de processo administrativo referente a projeto de instrução normativa para disciplinar a atuação desta Corte de Contas no controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S, autuado nos termos do art. 3º da Lei 8.443/1992, c/c arts. 2º e 73 do Regimento Interno deste Tribunal.

2. Conforme anotado no Relatório, o feito teve origem em ordem de serviço emitida pelo Excelentíssimo Ministro Presidente Vital do Rêgo, que constituiu grupo de trabalho com o objetivo de estudar a melhor forma de esta Corte exercer o seu dever constitucional de fiscalizar o padrão de desempenho dos serviços sociais autônomos típico e propor normativo que discipline essa atuação.

3. Nos termos do art. 2º, §2º, da Resolução-TCU 346/2022, fui sorteado para relatar a matéria.

4. Para melhor contextualização, apresento, a seguir, os fundamentos legais e jurisprudenciais e as premissas que embasam a proposta normativa.

BASES LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS PARA O CONTROLE EXTERNO DAS ENTIDADES DO SISTEMA S

5. O controle externo sobre os serviços sociais autônomos, incluindo os considerados "típicos", agrupados no chamado Sistema S, está previsto nos arts. 183 do Decreto-lei 200/1967 e 5º, inciso V, da Lei 8.443/1992, *verbis*:

DL 200/67:

Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, ***que recebem contribuições parafiscais*** *e prestam* ***serviços de interesse público ou social****, estão* ***sujeitas à fiscalização do Estado*** *nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.*

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.***

6. A sujeição das entidades do Sistema S à jurisdição de contas também é amplamente reconhecida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, respeitados os limites advindos de sua natureza jurídica de entidade privada gestora de recursos parafiscais. Nesse sentido: RE 1543485-AgR **(**Segunda Turma, relator: Min. Dias Toffoli, DJe: 14/08/2025; fiscalização pelo TCU), MS 38832 ED-AgR **(**Primeira Turma, relatora: Min. Cármen Lúcia, DJe: 14/3/2023; sujeição a tomada de contas especial), ADI 1924 (Tribunal Pleno, relatora: Min. Rosa Weber, DJe: 5/10/2020; dever de prestar contas ao TCU), MS 34296-AgR **(**Segunda Turma, relator: Min. Dias Toffoli, DJe: 28/5/2018; sujeição a tomada de contas especial), RE 789.874/DF (Tribunal Pleno, relator: Min. Teori Zavascki, DJe de 19/11/2014; controle finalístico pelo TCU), entre outros.

7. Na mesma linha, a jurisprudência desta Corte de Contas reúne centenas de acórdãos que reafirmam a sujeição das entidades do Sistema S à sua jurisdição, contabilizando-se mais de 200 verbetes de jurisprudência selecionada sobre o tema.

8. De forma resumida, o arcabouço normativo e jurisprudencial que rege a matéria gera os seguintes fundamentos aplicáveis à atuação das entidades do Sistema S:

- embora possuam natureza jurídica de direito privado e autonomia administrativa, submetem-se à fiscalização do Tribunal de Contas da União, com enfoque predominante na atuação finalística;

- por não integrarem a Administração Pública, possuem flexibilidade para adotar regulamentos próprios, não estando sujeitas, por exemplo, ao regime estrito de concurso público ou à Lei de Licitações;

- porém, apesar de não sujeitas às normas específicas destinadas à Administração Pública (direta e indireta), a arrecadação de recursos parafiscais e suas atribuições de interesse social geram um certo grau de identidade com a gestão pública, impondo, por isso, subordinação aos princípios do Direito Administrativo, o que engloba os cânones de finalidade, impessoalidade, economicidade, isonomia, eficiência e transparência, entre outros.

9. Nessa esteira, o Relatório do Grupo de Trabalho que instrui os autos bem anota a necessidade de "superação de um enfoque meramente procedimental, orientando-se para a avaliação de resultados". E, nesse passo, sugere as seguintes balizas ao controle externo das entidades do Sistema S: i) evitar o engessamento das instituições; e ii) concentrar-se na verificação da adequada destinação dos recursos e do efetivo alcance das finalidades institucionais. Essas diretrizes estão assim refletidas nos considerandos do projeto em análise:

- autoexecutoriedade limitada dos atos administrativos dos serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa, em função de sua natureza privada, o que afasta a incidência de algumas medidas e procedimentos típicos da jurisdição de controle externo;

controle finalístico exercido pelo TCU, orientado a resultados e desempenho;

dever constitucional do TCU de fiscalizar o padrão da atuação dos serviços sociais autônomos, segundo critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

necessidade de conferir maior efetividade à fiscalização e, por conseguinte, de adequar os instrumentos e as ações de controle às peculiaridades das unidades jurisdicionadas e ao escopo do objeto a ser fiscalizado.

10. Nesse contexto, é importante frisar que **o projeto normativo em análise não amplia as ações de controle que este Tribunal já exerce sobre as entidades do Sistema S**, apenas busca aperfeiçoar seus mecanismos, de modo a melhor ajustá-los às suas peculiaridades e direcioná-los às atividades finalísticas.

11. Oportuno assinalar, também, que parte dos ajustes propostos decorre de achados identificados pelo Tribunal em deliberações anteriores, a exemplo dos Acórdãos 699/2016-Plenário (relator: Min. Substituto Weder de Oliveira), 3.258/2020-TCU-Plenário (relator: Min. Substituto Marcos Bemquerer) e 754/2024-TCU-Plenário (idem), quando este Tribunal já expediu esclarecimentos, recomendações e determinações para o aprimoramento dos sistemas de *accountability* de entidades do Sistema S. Entre as definições decorrentes desses acórdãos, cito as disposições do arts. 5º, inciso I (detalhamento das informações veiculadas nas prestações de contas) do projeto ora apresentado, resumidas mais adiante.

12. A proposta final da Segecex possui conteúdo mais abrangente que a versão elaborada pelo grupo de trabalho. Inclui, além da prestação de contas (prevista no projeto original), disposições sobre auditorias, representações, denúncias e tomadas de contas especiais. Considero a versão da Segecex mais adequada, em face do objetivo nuclear do projeto normativo, que é regulamentar o controle externo de forma específica e exclusiva para as unidades do Sistema S, o que recomenda a consolidação, nessa nova instrução normativa, de procedimentos já aplicáveis a esse universo institucional, porém de forma ajustada às suas peculiaridades.

13. As demais diferenças entre a proposta original do Grupo de Trabalho e o projeto da Segecex, endossado pelo Ministro Presidente, estão detalhadas e justificadas no Anexo II do meu relatório, que também resume tais alterações (§8 do Relatório).

EMENDAS APRESENTADAS

14. Durante o prazo regimental para proposição de emendas e sugestões ao projeto normativo, os Ministros Jorge Oliveira e Odair Cunha apresentaram emendas e sugestões de aprimoramento textual descritas e justificadas, respectivamente, às peças 19 e 22.

15. As emendas ofertadas pelo **Ministro Jorge Oliveira** basicamente aperfeiçoam o texto da minuta, preservando, na essência, seu conteúdo normativo. Assim, foram acolhidas e incorporadas ao projeto ora apresentado, após análise e manifestação favorável da Segecex e da Presidência.

16. O foco principal das 22 emendas apresentadas pelo **Ministro Odair Cunha** foi equilibrar a autonomia das entidades do Sistema S com a jurisdição do controle externo. Nesse passo, as proposições de S. Excelência buscam preservar a diretriz de controle voltado a resultados, mas evidenciar, com mais clareza, as competências constitucionais deste Tribunal, o que abrange fiscalizações sob o prisma da legalidade à luz "das normas de regência", entre outros aspectos. O resumo descritivo das emendas apresentadas pelo Ministro Odair Cunha está contido no Relatório.

17. A análise das emendas apresentadas pelo Ministro Odair Cunha acolheu seu objetivo principal, de equilibrar o controle voltado a resultados (diretriz principal do projeto normativo) com as demais competências constitucionais desta Corte de Contas. Por outro lado, buscou preservar os requisitos de concisão, precisão textual e adequação normativa. Os exames foram realizados mediante interlocuções junto à Segecex e à Presidência, e resultaram no acolhimento, total ou parcial, de 11 emendas, sendo 5 referentes à ementa e aos considerandos, e 6 dirigidas à parte normativa, conforme descrito a seguir:

- acolhidas integralmente: emendas 1, 2, 3, 9, 10, 12, 14 e 18;
- acolhidas parcialmente: emendas 4, 5 e 15;
- não acolhidas: emendas 6, 7, 8, 11, 13, 16, 17, 19, 20 e 21;
- prejudicada: emenda 22 (vinculada à emenda 21).

18. A análise completa das emendas propostas pelos Ministros Jorge Oliveira e Odair Cunha, realizada em conjunto com a Segecex e o Gabinete da Presidência, está contida no Anexo III do Relatório.

19. Além das alterações decorrentes das emendas ao projeto, considero conveniente excluir o considerando relativo à "autoexecutoriedade limitada dos atos administrativos" dos serviços sociais autônomos. A expressão não se mostra necessária à disciplina proposta, pois não encontra correspondência específica nos dispositivos do projeto normativo. Ademais, pode suscitar dúvidas interpretativas, pois não identifica os atos ou as prerrogativas a que se refere. Pondero, também, que os termos da instrução normativa ora proposta já consideram a natureza jurídica de direito privado, a autonomia administrativa e as peculiaridades institucionais dessas entidades, juntamente com o caráter finalístico do controle e o alcance da jurisdição de contas, não sendo necessário introduzir, para esse fim, referência à autoexecutoriedade de seus atos.

20. Assentadas essas considerações preambulares, passo a apresentar o resumo da minuta em análise, a partir dos respectivos capítulos.

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS

21. A proposta estabelece que o controle externo deste Tribunal sobre os serviços sociais autônomos do Sistema S terá natureza **finalística**, voltada principalmente à avaliação dos **resultados alcançados** e do cumprimento das finalidades institucionais dessas entidades, sem prejuízo das demais dimensões de fiscalização incumbidas a esta Corte de Contas, com base nas seguintes diretrizes (art. 1º):

- foco do controle sobre resultados e cumprimento de finalidades institucionais, sob os prismas de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sem prejuízo da verificação de aderência a padrões de transparência, integridade e governança, segundo normas e políticas instituídas pelos serviços sociais autônomos, em consonância com as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis;

- exame da qualidade e da confiabilidade dos indicadores de desempenho utilizados pelas entidades, facultando a emissão de recomendações.

CAPÍTULO II – DA FISCALIZAÇÃO

22. Prevê que as ações de fiscalização observem o Plano de Fiscalização do Tribunal e os critérios de: materialidade, relevância e risco, exigindo enfoque em finalidades institucionais e análise de resultados (art. 2º, *caput* e §1º).

23. Por outro lado, o projeto admite o exame de atos de gestão quando houver indícios de desvio de finalidade, distorções relevantes de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, dano ao patrimônio, violação de norma de regência ou descumprimento reiterado de metas ou indicadores (art. 2º, §2º).

24. Também prevê o processamento de **denúncias e representações**, inclusive as formuladas por licitantes, contratados ou demais interessados em procedimentos licitatórios ("considerando-se os regulamentos próprios das entidades"), quando os indícios de irregularidades puderem afetar os resultados da entidade, envolverem desvio de finalidade, violarem normas instituidoras ou de regência do serviço social autônomo ou implicarem dano patrimonial relevante (art. 3º, *caput* e parágrafo único).

CAPÍTULO III – DAS CONTAS

SEÇÃO I – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

25. Antes de resumir a proposta normativa sobre esse tópico, considero oportuno lembrar que as prestações de contas do universo do Sistema S junto à Sociedade e ao Tribunal de Contas é um dever já bem estabelecido.

26. Atualmente, as prestações de contas das entidades do gênero no âmbito deste Tribunal são previstas na IN 84/2020 (arts. 8º, IV e Anexo I). Até 2019, eram disponibilizadas no endereço eletrônico do TCU (aba: Prestação de Contas Anuais - Contas | Portal TCU). Desde 2020, tais informações são acessíveis diretamente nos sítios eletrônicos das unidades prestadoras ou apresentadoras de contas, acessíveis via *Internet,* segundo definições do "Relatório de Gestão: Guia para Elaboração na Forma de Relatório Integrado". Para o exercício de 2025, a Portaria-TCU 58, de 26/3/2025, atualizou e divulgou, nos termos do § 2º do art. 2º da DN-TCU 198, de 2022, a relação das

Unidades Prestadoras de Contas (UPC) e Unidades Apresentadoras de Contas (UAC), nela incluindo diversas entidades do Sistema S (informação disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas/unidades-prestadoras-de-contas; "Unidades Prestadoras de Contas (UPC) - Contas | Portal TCU").

27. Nesse contexto, a minuta mantém as prestações anuais de contas, dirigindo o foco para a avaliação de desempenho institucional ("cumprimento das missões sociais"), sob os aspectos de eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade (art. 4º).

28. Também restringe a hipótese de constituição de processo de contas para fins de julgamento pelo Tribunal aos casos em que restarem evidenciados os requisitos de "risco, relevância e materialidade dispostos na Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020" (art. 4º).

29. Estabelece o conteúdo das prestações de contas com os elementos assim resumidos (art. 5º):

- informações institucionais e de desempenho: objetivos, metas e indicadores; resultados alcançados; programas, projetos e atividades; beneficiários e valor gerado pelas ações;

- transparência e integridade: medidas adotadas para promoção da transparência, ações de integridade e governança, contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão;

- estrutura organizacional: competências, cargos, dirigentes, unidades e contatos institucionais;

- informações financeiras: execução orçamentária e financeira; repasses e transferências a federações e confederações[2]; rateio de despesas compartilhadas com outras entidades[3];

- contratações: licitações realizadas ou em andamento, editais, contratos celebrados;

- recursos humanos: estrutura remuneratória, identificação dos dirigentes e membros do corpo técnico;

- outros documentos: rol de responsáveis (dirigente máximo, membros da diretoria e outros responsáveis por atos de gestão relevantes às contas), demonstrações contábeis, parecer de auditoria independente, relatório de gestão na forma de relato integrado.

30. Ainda sobre as contas anuais, o projeto prevê a divulgação dos relatórios de gestão nos sítios eletrônicos das entidades nas seguintes datas, em acolhimento a solicitações de entidades nacionais do Sistema S:

- Departamentos Regionais: até 31 de março do exercício seguinte;
- Departamentos Nacionais: até 31 de maio do exercício seguinte.

31. A disponibilização das contas deve seguir requisitos de transparência digital, obedecendo as seguintes exigências: publicação em aba específica de transparência, uso de formato aberto e legível por máquina e preservação da informação ("ininterruptamente publicados e disponíveis nos sítios oficiais dos ") por prazo mínimo de cinco anos (arts. 7º e 8º).

SEÇÃO II – DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

32. Quanto à obrigação e às condições de instauração de tomada de contas especial, o projeto mantém, na essência, as regras já aplicáveis, assim resumidas (art. 9º):

- aplicação da TCE às hipóteses de dano ao patrimônio, omissão de prestar contas, falta de comprovação da aplicação dos recursos;

- condicionamento da instauração da TCE à adoção preliminar de "todas as medidas necessárias [abrange medidas administrativas e judiciais] com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis";

- possibilidade de instauração de TCE de forma centralizada pelo respectivo diretório nacional da entidade.

CAPÍTULO IV – DISPOSIÇÕES FINAIS

33. Em suas disposições finais, o projeto encaminhado pela Segecex apenas estabelece o início de vigência da instrução normativa na data de sua publicação e a revogação das eventuais medidas contrárias à nova norma (arts. 10 e 11).

---

[2] Informação decorrente do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário.

[3] Exigência derivada do Acórdão 3.258/2020-TCU-Plenário.

34. Quanto ao art. 11, que dispõe, de forma genérica, a revogação "das disposições em contrário", proponho seja alterado.

35. A norma em análise é a primeira a positivar regras de controle externo de forma específica e exclusiva para as entidades do Sistema S. Ou seja, não há outros regulamentos equivalentes em vigor.

36. Por outro lado, a IN-TCU 84/2020, em plena vigência, contempla múltiplas regras aplicáveis às tomadas e prestações de contas para os jurisdicionados em sentido geral, não afetadas, portanto, por este projeto normativo, específico para o Sistema S, ainda que o contrariem em algum aspecto.

37. Assim, considero mais apropriado adotar a seguinte redação, em que o termo "subsidiariamente" permite a colmatação de lacunas naquilo que não conflitar com o teor da instrução normativa ora proposta, permutando sua posição com o art. 10, que define o início de vigência da norma:

"Art. 10. Aplicam-se subsidiariamente aos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S, as disposições da IN-TCU 84/2020 e demais normativos internos deste Tribunal.

Art. 11. Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação."

RECOMENDAÇÃO OBJETO DO SUBITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 754/2024-TCU-PLENÁRIO

38. Conforme anotado no parecer da Segecex compilado no Relatório, o Acórdão 1155/2026-TCU-Plenário (relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer) determinou fosse incluída no escopo deste processo administrativo a análise da seguinte recomendação, inserta no subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário (do mesmo relator):

9.5. (...) recomendar à Casa Civil da Presidência da República que analise a oportunidade e conveniência de elaborar, quanto às transferências dos serviços sociais autônomos para as entidades sindicais patronais prevista em lei, atos infralegais ou administrativos a título de administração superior, regulamentação em que se esclareça a possibilidade, a finalidade a que se destinam e os padrões de contabilização, transparência e sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal.

39. Em sua manifestação, a Secretária-Geral de Controle Externo pontua que o precitado Acórdão 1155/2026 foi proferido em 6/5/2026, após o relatório final que instrui os presentes autos, produzido em 24/3/2026, razão por que o estudo demandado nessa recente deliberação não foi procedido de forma específica (peça 20).

40. Não obstante, consigna, com acerto, que o objetivo almejado pela mencionada recomendação está contemplado, em essência, no "art. 5º, inciso I, **alínea l**" (aglutinada na **alínea f**, em acolhimento a emenda apresentada pelo Ministro Jorge Oliveira) do projeto normativo. Esse artigo dispõe sobre as informações obrigatórias nas prestações de contas das entidades do Sistema S, e sua alínea "f" está assim redigida:

*f) repasses ou transferências de recursos financeiros, **detalhando** os recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal direcionados às confederações e federações sindicais patronais.* (Grifei).

41. A titular da Segecex também observa que os padrões de transparência e sistemática de prestação de contas estão igualmente estabelecidos no projeto normativo, e que a recomendação descrita no subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário poderá ser acolhida pela Casa Civil da Presidência da República, respeitada sua discricionariedade, independentemente do estudo conduzido nos presentes autos e da aprovação da instrução normativa em análise.

42. Dessa forma, opina no sentido de não ser mais necessário o estudo complementar ordenado no subitem 9.1 do Acórdão 1155/2026-TCU-Plenário ("inclusão das disposições do subitem 9.5 do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário no escopo do estudo de que trata o TC 006.335/2026-8"), propondo, dessa forma, que tal comando seja considerado prejudicado.

43. Em face das razões apresentadas, acolho as conclusões da Segecex sobre o ponto em questão, ressalvando apenas que a solução mais adequada, a meu ver, é considerar atendidos os objetivos da determinação versada no subitem 9.1 do Acórdão 1155/2026-TCU-Plenário, o que pode ser declarado nesta assentada.

PEDIDOS DE CÓPIAS E ADMISSÃO COMO PARTES INTERESSADAS

44. Quanto aos pedidos cópia dos autos e/ou ingresso no feito como partes interessadas, formulados pelas entidades Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Social da Indústria/Departamento Regional de Minas Gerais (SESI/DRMG), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional de Minas Gerais (SENAI/DRMG), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional Do Ceará (SENAI/DR/CE) e Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Ceará (SESC/CE), observo que a presente espécie processual – por se tratar de projeto normativo conduzido nos termos do art. 3º da Lei 8.443/1992, c/c arts. 2º e 73 do Regimento Interno deste Tribunal – não contempla, a rigor, a intervenção de "partes processuais".

45. Seria, em tese, admissível, a participação de entidades interessadas na condição de *amici curiae*. Porém, a informação contida no §119 do relatório do Grupo de Trabalho que integra o Anexo I do meu relatório evidencia que o projeto normativo em comento já considerou subsídios fornecidos por entidades do Sistema S, apuradas no processo de produção de conhecimento TC 032.599/2023-4, quando ouvidos os seguintes entes nacionais: Sistema S (Senar, Sebrae, Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat e Sescoop), "para que encaminhassem sugestões a fim de subsidiar possíveis alterações na Instrução Normativa TCU 84/2020".

46. Ademais, o fato de o projeto normativo em análise não criar nem ampliar as formas de fiscalização já existentes sobre as entidades do Sistema S, mas apenas aperfeiçoá-las, reduzindo ou flexibilizando exigências, torna, a meu ver, dispensável a colheita de mais subsídios à presente construção normativa.

47. Destarte, concluo pela rejeição dos pedidos de ingresso no feito como partes interessadas e pela garantia de acesso aos presentes autos, de natureza pública, aos requerentes, nos termos do art. 3º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) c/c art. 3º da Resolução-TCU 249/2012 (assegura, nos termos da referida lei, o direito de acesso à informação no âmbito deste Tribunal).

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2405/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.335/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União (00.414.607/0001-18).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos de projeto de instrução normativa para disciplinar a atuação desta Corte de Contas no controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em, nos termos do art. 3º da Lei 8.443/1992, c/c arts. 2º e 15, inciso I, alínea "q", do Regimento Interno deste Tribunal:

9.1. aprovar o projeto de instrução normativa anexo a este Acórdão;

9.2. determinar a publicação do ato normativo ora aprovado no Boletim do Tribunal de Contas da União (BTCU);

9.3. considerar atendidos os objetivos do subitem 9.1 do Acórdão 1.155/2026-TCU-Plenário;

9.4. indeferir os pedidos de ingresso no feito, como partes interessadas, formulados por entidades do Sistema S às peças 12 e 15, sem prejuízo de, nos termos do art. 3º da Lei 12.527/2011 c/c art. 3º da Resolução-TCU 249/2012, autorizar os pedidos de acesso eletrônico aos presentes autos formulados às peças 9, 12 e 15;

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2405-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU Nº 104, DE 2 DE SETEMBRO DE 2026

Estabelece diretrizes para a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

Considerando que a jurisdição do Tribunal abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social, nos termos do inciso V do art. 5º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando que os serviços sociais autônomos típicos, usualmente identificados como integrantes do denominado Sistema S, são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas ou

autorizadas por lei, voltadas à prestação de serviços de interesse público ou social e financiadas, em parcela relevante, por contribuições compulsórias de natureza parafiscal.

Considerando que essas organizações receberam da Constituição Federal de 1988 e das legislações que as instituíram autonomia administrativa, estando sujeitas à fiscalização do TCU em razão da gestão de recursos públicos de natureza parafiscal.

Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa têm natureza jurídica de direito privado, não integram a administração pública, atuam em regime de colaboração com o poder público e possuem a prerrogativa de autogerir os seus recursos, submetendo-se, em seus procedimentos de seleção e contratação, ao regime jurídico que lhes é próprio, observados os princípios e demais normas que lhes sejam aplicáveis;

Considerando que o controle exercido pelo TCU sobre os serviços sociais autônomos, amparado nas competências previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, deve ser compatível com a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades dessas entidades, e, por isso, dirigir-se à atuação finalística, com enfoque em resultados e desempenho, sem prejuízo do exame de legalidade, legitimidade e economicidade à luz das normas aplicáveis às respectivas entidades;

Considerando os estudos desenvolvidos no âmbito do TC 016.022/2016-5, acerca do papel do controle externo sobre os serviços sociais autônomos, voltados à promoção da segurança jurídica, da coerência decisória e da máxima eficiência na atuação do Tribunal sobre as entidades do Sistema S;

Considerando a necessidade de conferir maior efetividade à fiscalização e, por conseguinte, de adequar os instrumentos e as ações de controle às peculiaridades das unidades jurisdicionadas e ao escopo do objeto a ser fiscalizado, resolve:

CAPÍTULO I
Disposições Gerais

Art. 1º O controle externo dos serviços sociais autônomos, a cargo do Tribunal de Contas da União, observará abordagem orientada a resultados e à verificação do cumprimento de suas finalidades institucionais, sem prejuízo das demais dimensões de fiscalização previstas na Constituição Federal, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e nas normas de auditoria aplicáveis.

§ 1º As ações de controle serão orientadas para o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das atividades realizadas pelos serviços sociais autônomos, considerados, entre outros elementos, os indicadores e parâmetros por eles estabelecidos.

§ 2º O Tribunal examinará a confiabilidade, a aderência, a atualidade e a integridade dos indicadores e parâmetros de resultado e desempenho adotados pelos serviços sociais autônomos e, quando cabível, poderá considerar elementos complementares necessários à adequada avaliação da gestão, recomendando ou propondo as medidas de aperfeiçoamento pertinentes, sempre que possível com a participação das entidades na construção das deliberações.

§ 3º O Tribunal verificará ainda o grau de aderência a padrões de transparência, integridade e governança, segundo normas e políticas instituídas pelos serviços sociais autônomos, bem como em consonância com as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, conforme o art. 183 do Decreto-lei 200/1967.

CAPÍTULO II
Da Fiscalização

Art. 2º A fiscalização própria do Tribunal sobre os serviços sociais autônomos obedecerá ao Plano de Fiscalização e às normas de auditoria aplicáveis, com base em critérios de materialidade, relevância e risco, observadas a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades das entidades fiscalizadas.

§ 1º A proposição de ações de fiscalização será precedida de evidenciação de que o objetivo, o escopo e o objeto estão correlacionados com as finalidades da entidade a ser fiscalizada, realizando o controle voltado a resultados.

§ 2º Havendo fundados indícios de desvio de finalidade, distorções relevantes de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, dano ao patrimônio, violação de norma de regência ou,

ainda, diante do não atingimento reiterado dos resultados definidos para cada indicador ou das metas pactuadas, o Tribunal poderá examinar, na extensão necessária, os atos de gestão relacionados com a situação verificada.

§ 3º A seleção de atos, procedimentos ou registros para exame específico deverá ser motivada no processo de fiscalização, com indicação de sua relação com os objetivos e as finalidades da entidade, a avaliação de seus resultados ou as situações previstas no § 2º deste artigo.

Art. 3º A admissibilidade de denúncia ou de representação formulada em face dos serviços sociais autônomos, além de observar os requisitos estabelecidos nas normas regulamentares próprias, ficará condicionada à demonstração de que a irregularidade suscitada impacta o alcance de resultados da entidade ou se pauta em fundados indícios de desvio de finalidade, violação de norma instituidora e regência do serviço social autônomo ou dano ao seu patrimônio, em montante superior ao valor de referência para instauração de tomada de contas especial.

Parágrafo único. As representações formuladas por licitantes, contratados ou demais interessados em procedimentos de seleção, contratação ou execução contratual promovidos pelos serviços sociais autônomos serão apreciadas pelo Tribunal nos termos das Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 e das normas processuais aplicáveis, considerando-se os regulamentos próprios das entidades fiscalizadas e os critérios de materialidade, relevância e risco.

CAPÍTULO III
Das Contas
Seção I
Da Prestação de Contas Anual

Art. 4º A prestação de contas anual dos serviços sociais autônomos tem por finalidade demonstrar sua eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade, no cumprimento das missões sociais que lhes são legalmente atribuídas, dispensada a constituição de processo para fins de julgamento pelo Tribunal quando não atendidos os critérios de risco, relevância e materialidade dispostos na Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020, e suas alterações.

Art. 5º Integrarão a prestação de contas dos serviços sociais autônomos:

I – informações sobre:

a) objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da entidade;

b) valor gerado em termos de produtos e serviços, beneficiários e resultados alcançados, visando proporcionar compreensão abrangente da visão geral organizacional;

c) principais ações adotadas pelo serviço social autônomo, para a garantia da transparência e da integridade no cumprimento da sua missão e na aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade;

d) estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

e) programas, projetos, ações e atividades, com detalhamento da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com os valores alcançados no período e acumulados no exercício;

f) repasses ou transferências de recursos financeiros, detalhando os recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal direcionados às confederações e federações sindicais patronais;

g) rateio de despesas das áreas compartilhadas com outras entidades, contendo informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de divisão dos custos entre os departamentos nacionais e regionais com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;

h) valores arrecadados e execução orçamentária e financeira detalhada;

i) licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados;

j) estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico;

k) contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão;

II – rol de responsáveis, contemplando o dirigente máximo, membros da diretoria e responsáveis por atos de gestão que possam afetar o alcance de objetivos ou causar impacto na eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade do serviço social autônomo, com as seguintes informações:

e) nome e número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), em formato que resguarde a privacidade;

f) cargos ou funções exercidas;

g) períodos de gestão, por cargo ou função;

h) identificação dos atos de nomeação, designação ou dispensa.

III – demonstrações contábeis exigidas em lei, acompanhadas das respectivas notas explicativas, bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais específicas que regem sua atividade;

IV – parecer da auditoria independente e, se houver, das unidades de auditoria interna;

V – relatório de gestão, na forma de relato integrado.

§ 1º As informações que compõem as prestações de contas serão apresentadas de modo a demonstrar uma visão integrada das atividades e operações do serviço social autônomo.

§ 2º O relatório de gestão, na forma de relato integrado, oferecerá uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da entidade, no contexto de seu ambiente externo, levam à entrega de valor em curto, médio e longo prazos, bem como à sustentabilidade da entidade, e se prestará a demonstrar e a justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos.

Art. 6º Os departamentos nacionais e os departamentos regionais deverão publicar os respectivos relatórios de gestão em seus sítios oficiais, de acordo com o previsto no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, nos seguintes prazos:

I - os departamentos regionais publicarão seus relatórios de gestão em seus sítios eletrônicos oficiais até 31 de março do exercício seguinte;

II - os departamentos nacionais publicarão seus relatórios de gestão até 31 de maio do exercício seguinte.

§ 1º Eventuais prorrogações de prazo para publicação dos relatórios de gestão dos departamentos regionais poderão ser solicitadas diretamente ao departamento nacional respectivo, desde que não prejudiquem a publicação do relatório de gestão deste último até a data-limite estabelecida no inciso II.

Art. 7º Integrará a prestação de contas a publicação, na aba específica "Transparência e prestação de contas" da página principal do sítio eletrônico da entidade, de arquivos eletrônicos estruturados em formato aberto, não proprietário e legível por máquina.

Parágrafo único. É de responsabilidade dos departamentos regionais a publicação das citadas informações em seus sítios na internet, cabendo ao respectivo departamento nacional supervisionar a disponibilização e verificar a tempestividade, a qualidade e a integridade da publicação.

Art. 8º Os arquivos a que se refere o artigo anterior devem permanecer ininterruptamente publicados e disponíveis nos sítios oficiais dos serviços sociais autônomos pelo prazo mínimo de cinco anos, contados do encerramento do exercício financeiro, conforme o art. 34 da Instrução Normativa-TCU 84/2020.

Seção II
Da Tomada de Contas Especial

Art. 9º Diante da ocorrência de dano, omissão de prestar contas ou não comprovação da

aplicação dos recursos, a instauração de tomada de contas especial (TCE) prevista no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, pode ser realizada de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S.

§ 1º Preliminarmente à instauração de TCE, o serviço social autônomo deverá adotar todas as medidas necessárias com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.

§ 2º As entidades do Sistema S disciplinarão os procedimentos a serem adotados na fase interna da TCE ou na instrução do procedimento de apuração, garantindo-se observância aos princípios constitucionais, como o da ampla defesa e do contraditório, e estabelecendo-se rito para identificar os responsáveis pelos prejuízos e quantificar o dano.

Capítulo IV

Disposições finais

Art. 10. Aplicam-se subsidiariamente aos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S, as disposições da IN-TCU 84/2020 e demais normativos internos deste Tribunal.

Art. 11. Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

VITAL DO RÊGO
Presidente

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 006.412/2026-2 [Apenso: TC 009.943/2026-9]
Natureza(s): Relatório de Acompanhamento
Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento (); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda (); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento ()
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA 2027 (PLN 2/2026-CN). INSUFICIÊNCIAS DE TRANSPARÊNCIA, MÉMÓRIAS DE CÁLCULO, DECOMPOSIÇÃO DE VALORES, RECONSTITUIÇÃO DE CÁLCULOS, COMPARABILIDADE ENTRE CICLOS, RASTREABILIDADE DE INFORMAÇÕES E EXPLICITAÇÃO DE EFEITOS FISCAIS RELEVANTES. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS. ALERTAS

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento dos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027), PLN 2/2026-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art.

4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o conteúdo principal do relatório de fiscalização produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 91), bem como do pronunciamento da subunidade (peça 92), os quais contaram com a anuência do Auditor-chefe da unidade (peça 93):

I. INTRODUÇÃO

I.1 Deliberação e Objetivo

1. *O presente acompanhamento tem por objetivo examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027) consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). A fiscalização é decorrente do Acórdão 427/2026-TCU-Plenário (TC 022.517/2025-1, rel. min. Antonio Anastasia).*

I.2 Visão Geral do Objeto

2. *O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é estruturado em três instrumentos encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto no art. 165 da Constituição Federal. No presente acompanhamento, o objeto de análise é o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027 (PLDO 2027), especialmente seus aspectos fiscais quantitativos e as disposições do texto do projeto relacionadas à conformidade das finanças públicas federais.*

3. *A LDO exerce papel central na ligação entre o planejamento de médio prazo e a execução orçamentária anual. Cabe a esse instrumento estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orientar a elaboração da LOA, definir prioridades da administração pública federal, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Também integra a LDO anexo com previsão de agregados fiscais para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes.*

4. *O processo de elaboração do PLDO, de iniciativa do Poder Executivo, desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com participação do Ministério do Planejamento e Orçamento, dos órgãos setoriais e dos órgãos específicos. Nesse contexto, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), como órgão específico de orçamento, possui competência para coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da LDO e da LOA, nos termos do art. 20, inciso I, do Anexo I do Decreto 11.353/2023 e do art. 8º, inciso I, da Lei 10.180/2001.*

5. *Além das disposições constitucionais, a Lei Complementar 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — atribui à LDO funções relevantes para a gestão fiscal, entre elas a disciplina do equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e formas de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados, as condições para transferências de recursos e a inclusão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais. A mensagem presidencial que encaminha o PLDO também deve ser acompanhada de anexo com objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, parâmetros e projeções de agregados e variáveis relevantes e metas de inflação para o exercício subsequente.*

6. *A Lei Complementar 200/2023 reforçou a centralidade fiscal da LDO ao estabelecer que esse instrumento deve fixar as diretrizes de política fiscal e as metas anuais de resultado primário do Governo Central para o exercício de referência e para os três seguintes, compatíveis com trajetória sustentável da dívida pública. A mesma lei prevê intervalos de tolerância para a verificação do cumprimento das metas de resultado primário, de menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO.*

7. *A LC 200/2023 também disciplina os efeitos do descumprimento das metas fiscais. O descumprimento do centro da meta não configura infração à LRF, desde que observado o limite inferior do intervalo de tolerância e adotadas as medidas de limitação de empenho e pagamento cabíveis, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessário ao funcionamento regular da administração pública. Além disso, a realização de resultado primário inferior ao limite inferior do intervalo de tolerância aciona medidas de ajuste fiscal, incluindo a redução do limite de crescimento real da despesa primária e a aplicação de vedações constitucionais previstas no art. 167-A da Constituição Federal.*

8. *Posteriormente, a Lei Complementar 211/2024 acrescentou o art. 6º-A à LC 200/2023, prevendo restrições adicionais em caso de apuração de déficit primário do Governo Central a partir do exercício de 2025, incluindo limitações à concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício tributário e, até 2030, à programação de crescimento real da despesa com pessoal e encargos dos Poderes e órgãos autônomos acima de 0,6% ao ano, ressalvadas as hipóteses legais.*

9. *A Lei Complementar 224/2025 também introduziu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal com repercussão sobre o conteúdo e a função da LDO. A norma passou a exigir que a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita observe o disposto na LDO; acrescentou requisitos para proposições legislativas que tratem de benefícios tributários concedidos a pessoas jurídicas, como estimativa do quantitativo de beneficiários, prazo de vigência, metas de desempenho e mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação; e reforçou a transparência fiscal ao prever a divulgação, no Portal da Transparência, em formato aberto e padronizado, de dados atualizados sobre benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedidos.*

10. *Desse arcabouço decorre que o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais não são peças meramente informativas que acompanham o projeto: são o próprio locus em que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige a demonstração ex ante da compatibilidade fiscal submetida à deliberação legislativa.*

11. *É no AMF que se concentram os deveres de conteúdo e evidenciação: avaliar o cumprimento das metas do exercício anterior (art. 4º, § 1º); apresentar as metas anuais com a memória e a metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos (art. 4º, § 2º, II) e o quadro de cálculo da meta de resultado primário (art. 4º, § 2º, VI, na redação da LC 200/2023); demonstrar a estimativa e a compensação das renúncias de receita (art. 4º, § 2º, V); e, no horizonte de dez anos, demonstrar o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da dívida pública (art. 4º, § 5º, III e IV). Esses deveres concretizam o art. 165, § 2º, da Constituição, que faz da LDO a sede das metas e prioridades, e o art. 164-A, que torna a sustentabilidade da dívida um parâmetro da gestão fiscal. O conteúdo obrigatório desses anexos está detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado pela Portaria STN/MF 2.057/2025.*

12. *Essa demonstração é própria da etapa da LDO e antecede a execução. O detalhamento operacional remetido à Lei Orçamentária Anual e à execução financeira não supre o dever de evidenciação ex ante que a LRF atribui ao AMF. Por isso, a remissão de conteúdo ao PLOA, embora pertinente para atualizar a execução, não dispensa o anexo de planejamento da demonstração que a lei lhe reserva.*

13. *Quanto ao prazo de tramitação, o projeto de LDO deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, conforme o art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT. O PLDO 2027 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 15/4/2026, por meio da Mensagem 303 (peça 35), dando origem ao PLN 2/2026. Até o encerramento desta fiscalização, não havia sido divulgado, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), o cronograma de tramitação da matéria.*

I.3 Questões de Auditoria

14. *Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 36):*

Q1. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal demonstra, no horizonte de dez anos, a compatibilidade entre metas fiscais, resultado primário projetado, resultado primário requerido para estabilização ou convergência da DBGG e trajetória da dívida, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, III, da LRF, os arts. 164-A e 165, § 2º, da Constituição Federal e a LC 200/2023?

Q2. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal permitem reconciliar, sob perímetro homogêneo, meta formal, resultado antes das deduções, resultado considerado para fins de cumprimento da meta, intervalo de tolerância, compensações e exclusões, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 4º, § 7º, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q3. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal demonstram de forma transparente os efeitos da EC 136/2025 e do art. 2º, § 3º, do próprio PLDO 2027 sobre precatórios e requisições de pequeno valor computados na meta de resultado primário, inclusive o percentual de 39,4%, considerando-se como critérios o art. 165, §§ 21 e 22, da Constituição Federal, a EC 136/2025, o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q4. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta trajetória fiscal operacionalmente factível, com projeções de despesas obrigatórias, discricionárias líquidas, limites, exclusões e gatilhos fiscais suficientes para aferir exequibilidade, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, II, da LRF, a LC 200/2023, a LC 211/2024, a LC 221/2025, a LC 223/2025, quando materialmente aplicável, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q5. No ciclo do PLDO 2027, os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira definidos pelo Poder Executivo Federal, especialmente a referência ao limite inferior do intervalo de tolerância e o perímetro de despesas não sujeitas à limitação, preservam a capacidade corretiva do contingenciamento, considerando-se como critérios o art. 4º, I, b, o art. 9º e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF, a LC 200/2023 e o art. 68 do PLDO 2027?

Q6. No ciclo do PLDO 2027, as projeções de receita elaboradas pelo Poder Executivo Federal explicitam metodologia, premissas, base legal, probabilidade, cronograma e impacto fiscal de receitas condicionais, eventos não recorrentes e medidas em estudo incluídas no cenário-base, considerando-se como critérios o art. 12, o art. 4º, § 2º, II, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q7. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal documenta integração substantiva entre AMF e ARF, inclusive por ponte quantitativa e cenários assimétricos sobre riscos fiscais relevantes, considerando-se como critérios o art. 4º, §§ 1º e 3º, o art. 4º, § 5º, III, da LRF e o art. 164-A da Constituição Federal?

Q8. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o ARF elaborado pelo Poder Executivo Federal mantém inventário crível de riscos fiscais, com reclassificações documentadas, providências acionáveis e coerência funcional entre riscos materiais e reserva de contingência, considerando-se como critérios o art. 4º, § 3º, o art. 5º, III, como ponte com a reserva de contingência na LOA, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, V, da LRF?

Q9. No ciclo do PLDO 2027, e em comparação com ciclos anteriores quando necessário para avaliar reincidência, o tratamento da Regra de Ouro pelo Poder Executivo Federal é coerente, suficiente e rastreável quanto à autorização, margem projetada, risco informado no ARF e demonstrativos correlatos, considerando-se como critérios o art. 167, III, da Constituição Federal, o art. 4º, § 3º, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q10. No ciclo do PLDO 2027, o PLDO da União e o respectivo AMF, elaborados pelo Poder Executivo Federal, demonstram e permitem verificar a continuidade dos investimentos em andamento, com conceito, base, proporção e rastreabilidade suficientes, considerando-se como critérios o art. 165, § 12, da Constituição Federal, o art. 45 da LRF e, apenas como reforço setorial, os arts. 9º e 10 da LC 200/2023?

Q11. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta estimativas de impacto fiscal de recomendações resultantes de avaliações de políticas públicas com memória, metodologia e vínculo rastreável com avaliações formais, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, VI, da LRF e os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal?

Q12. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal discrimina estimativa, compensação, metodologia e demonstrativos de renúncias e benefícios tributários, preservando controlabilidade no primeiro ciclo posterior

à LC 224/2025, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, o art. 12, o art. 14 e o art. 1º, § 1º, da LRF e a LC 224/2025?

Q13. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal preserva comparabilidade e rastreabilidade na transição PIS/COFINS para CBS/IS nos demonstrativos publicados, inclusive quanto a IV-15, IV-16, benefícios zerados sem memória e tratamento da CPRB, sem condicionar a auditoria ao DGT-RFB futuro, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, da LRF, a LC 214/2025 e a LC 224/2025?

15. *Pelo teor das questões, percebe-se que as seis primeiras cuidam do núcleo fiscal do PLDO 2027, envolvendo metas fiscais, resultado primário, trajetória da dívida, precatórios, factibilidade operacional, contingenciamento e receitas, com predominância de análises quantitativas e testes voltados à reconstituição dos cálculos.*

16. *As questões 7 a 9 tratam dos riscos fiscais, especialmente da integração entre AMF e ARF, da suficiência dos cenários, da integridade do inventário de riscos, da reserva de contingência, bem como da Regra de Ouro.*

17. *Por fim, as questões 10 a 13 examinam aspectos específicos de conformidade, transparência, rastreabilidade e controle, relativos aos investimentos em andamento, ao spending review, às renúncias tributárias e à transição de PIS/Cofins para CBS/IS, matérias relevantes à gestão orçamentária pelo Poder Executivo e ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal.*

I.4 Metodologia e Limitações

18. *O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. Os procedimentos de fiscalização aplicados envolveram análise documental, análise quantitativa e pesquisas na legislação pertinente, na jurisprudência temática e na literatura especializada.*

19. *A principal limitação aos exames efetuados decorre das inovações trazidas pela Emenda Constitucional 132/2023 e pela Lei Complementar 214/2025, que instituíram a reforma tributária sobre o consumo, com a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e do Imposto Seletivo, em substituição gradual aos tributos vigentes (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS). Nesse sentido, citam-se:*

i) a coexistência, ao longo do período de transição, dos sistemas tributários antigo e novo, com sobreposição parcial das bases de arrecadação, o que compromete a comparabilidade da série histórica de receitas e dificulta a aplicação das metodologias tradicionais de projeção dos agregados fiscais que compõem os cenários de referência;

ii) a baixa previsibilidade da arrecadação no período inicial da transição, em razão da fase de testes da CBS e do IBS com alíquotas reduzidas e mecanismos de compensação, bem como da ainda não consolidação das alíquotas de referência a serem fixadas pelo Senado Federal, fatores que repercutem sobre a confiabilidade das estimativas de receita e das metas de resultado primário;

iii) os efeitos sobre a mensuração dos gastos tributários, decorrentes da reformulação dos regimes diferenciados e específicos de tributação e da instituição de novos mecanismos compensatórios e de fundos, que demandam ajustes metodológicos na demonstração e na estimativa dos benefícios fiscais.

I.5 Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Ação de Controle

20. *O volume de recursos fiscalizados envolve os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2027 constantes do AMF, quais sejam, R$ 2.768,2 bilhões e R$ 2.760,2 bilhões, respectivamente (peça 39, p. 18).*

21. *Estima-se que o presente trabalho tenha potencial de contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal e para a transparência da gestão fiscal, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.*

I.6 Processos Conexos

22. *Foram identificados dois processos que guardam conexão com os temas selecionados para fins deste acompanhamento: o TC 006.084/2025-7, relativo aos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2026 — PLDO 2026, e o TC*

017.113/2025-3, referente ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2026 — PLOA 2026, ambos de relatoria do ministro Antonio Anastasia.

II. ACHADOS DE AUDITORIA

II.1 Achado 1: Evidenciação insuficiente, no AMF, da compatibilidade entre os resultados fiscais e a trajetória decenal da DBGG/PIB.

II.1.1 Situação Encontrada

23. *O Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 não apresenta elementos suficientes para verificar a compatibilidade entre as metas de resultado primário, o resultado primário projetado, o resultado primário requerido para estabilização da DBGG/PIB e a trajetória decenal da dívida pública. Embora o Anexo IV.3 (peça 38) apresente a trajetória projetada da DBGG/PIB, os resultados primários projetados dos governos central e regionais, o conceito de resultado primário requerido e sua comparação gráfica com o resultado projetado, não são disponibilizados, no próprio AMF, parâmetros, cálculos, decomposições e memórias metodológicas suficientes para permitir a reprodução ou verificação da compatibilidade afirmada.*

24. *Sob a ótica da trajetória da dívida, o Anexo IV.3 do PLDO 2027 informa que a DBGG/PIB apresenta elevação até 2029, quando alcança 87,8% do PIB, passando a declinar a partir de 2030, até atingir 83,4% do PIB em 2036. O anexo também apresenta tabela com a trajetória anual da DBGG e dos resultados primários projetados do Governo Central e dos governos regionais, indicando a evolução do resultado primário ao longo do horizonte decenal (peça 38, p. 2).*

25. *Em relação ao resultado primário requerido para estabilizar a DBGG/PIB, o Anexo IV.3 informa que esse resultado depende, sobretudo, do diferencial entre juros e crescimento nominal, além do nível inicial da dívida. O anexo também apresenta gráfico comparando o primário projetado e o primário requerido, indicando que, no cenário projetado, haveria convergência gradual do resultado projetado para patamar compatível com a estabilização da dívida a partir de 2030. Contudo, essa informação é apresentada em texto e representação gráfica, sem tabela numérica anual ou memória estruturada que evidencie, ano a ano, o resultado primário projetado, o primário requerido, a diferença entre ambos e a correspondente trajetória da DBGG/PIB (peça 38, p. 2-3).*

26. *Adicionalmente, embora o Anexo IV.3 apresente informações sobre a taxa implícita de juros da DBGG e parâmetros macroeconômicos utilizados nas projeções, como Selic, IPCA, crescimento real do PIB, deflator do PIB e taxa de câmbio, não há demonstração integrada que conecte tais parâmetros à trajetória projetada da dívida. Também não são apresentadas a decomposição dos principais fatores explicativos da variação anual da DBGG nem a identificação dos componentes de ajuste estoque-fluxo ou equivalentes que permitam compreender a passagem entre resultado primário, juros, crescimento nominal e variação da dívida.*

27. *A limitação da evidenciação fica demonstrada pelo fato de que a verificação da compatibilidade afirmada no AMF somente foi possível após diligência (peça 22). Em resposta, a STN encaminhou a Nota Técnica 4239/2026/MF (peça 26) e a memória de cálculo da DBGG (peça 29), documentos que permitiram verificar a coerência interna da projeção. A partir desses elementos complementares, constatou-se que os parâmetros informados conduzem à trajetória publicada da dívida, que a soma dos fatores de variação corresponde à variação anual da DBGG e que a evolução do primário projetado em relação ao primário requerido é compatível com a inflexão da dívida a partir de 2030.*

28. *Dessa forma, a impropriedade identificada não reside na inconsistência do resultado primário requerido nem da trajetória projetada da DBGG/PIB, mas na insuficiência de demonstração no próprio Anexo de Metas Fiscais. Os elementos que permitiram verificar a compatibilidade entre metas fiscais, resultado primário efetivo, primário requerido e trajetória da dívida somente foram disponibilizados após a atuação da equipe de auditoria, e não diretamente no AMF submetido ao Congresso Nacional.*

29. *A insuficiência apontada também já foi objeto de deliberações anteriores do Tribunal. O Acórdão 1.679/2024-TCU-Plenário, rel. min. Antonio Anastasia, deu ciência ao Ministério da*

Fazenda acerca da ausência, no AMF, das premissas utilizadas na projeção da DBGG; e o Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, rel. min. Weder de Oliveira, determinou à STN que evidenciasse, nos próximos PLDOs, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB. No PLDO 2027, houve avanço com a apresentação do resultado primário requerido em texto e representação gráfica, mas ainda sem a série numérica anual, as decomposições e a memória metodológica necessárias à verificação plena da compatibilidade exigida pela LRF. Uma das causas da impropriedade é a opção por apresentar a trajetória de estabilização da dívida de forma simplificada, sem demonstrar como e por que os resultados fiscais projetados conduzem à estabilização afirmada. Faltam, no próprio AMF, a série anual do resultado primário requerido para estabilização (primário estabilizador), a decomposição dos fatores de variação da DBGG e os componentes do ajuste estoque-fluxo, sem os quais a relação entre resultado primário, primário estabilizador e trajetória da dívida não pode ser reproduzida a partir do documento.

30. *Na manifestação consolidada do Ministério da Fazenda, a STN sustentou que o AMF do PLDO 2027 evoluiu em relação ao ciclo anterior, pois passou a apresentar a trajetória decenal da DBGG/PIB, o resultado primário requerido para sua estabilização, os parâmetros macroeconômicos e a taxa implícita de juros. Informou, ainda, que o modelo é divulgado no Relatório de Projeções Fiscais, que a memória detalhada é encaminhada internamente à SOF e que avaliará incluir no Anexo IV.3 a referência a documentos metodológicos oficiais (peça 90, p. 4). Os argumentos são parcialmente procedentes quanto ao avanço do demonstrativo e ao compromisso de aprimoramento, mas não afastam a situação encontrada: a memória e as decomposições necessárias à verificação somente foram obtidas após diligência e permanecem fora do AMF submetido ao Congresso. Portanto, mantém-se a comunicação à CMO, sem nova determinação ao Executivo, pois o item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário já contém comando prospectivo sobre o mesmo núcleo de evidenciação.*

II.1.2 Critérios

31. *A situação encontrada deve ser examinada à luz do regime jurídico aplicável ao Anexo de Metas Fiscais e à sustentabilidade da dívida pública. O art. 4º, § 5º, III, da LRF exige que o AMF evidencie, no horizonte de dez anos, o efeito esperado e a compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, inclusive mediante a demonstração do nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB. Essa obrigação não se limita à apresentação genérica da trajetória da dívida ou à menção conceitual ao primário estabilizador, pois pressupõe elementos que permitam verificar a relação entre metas fiscais, resultado primário, primário estabilizador e dinâmica da dívida.*

32. *A exigência de compatibilidade entre metas fiscais e trajetória sustentável da dívida também decorre do art. 2º, §§ 1º e 2º, da LC 200/2023, segundo o qual as metas de resultado primário devem guardar coerência com a sustentabilidade da dívida pública. No mesmo sentido, a Portaria STN/MF 2.057/2025, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, Parte II — Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 1 — Metas Anuais, prevê a necessidade de apresentação de memória, metodologia, parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados pretendidos.*

33. *Sob essa ótica, a apresentação do primário estabilizador apenas por meio de texto e representação gráfica, desacompanhada de memória metodológica suficiente, parâmetros, cálculos e decomposições que permitam sua verificação, não atende integralmente ao dever de evidenciação previsto para o AMF. A obrigatoriedade de demonstrar, no próprio AMF, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB foi reconhecida pelo Plenário no Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, item 9.1, que determinou à STN a evidenciação dessa informação nos próximos PLDOs.*

II.1.3 Consequências

34. *Como consequência, observa-se redução da transparência e da verificabilidade da compatibilidade entre as metas fiscais, o resultado primário requerido para estabilização da DBGG/PIB e a trajetória projetada da dívida pública. A ausência, no próprio Anexo de Metas Fiscais,*

de série numérica anual, memória metodológica estruturada e decomposição dos principais fatores de variação da DBGG limita a capacidade de controle externo, do Congresso Nacional e da sociedade de avaliar a consistência da trajetória fiscal apresentada no PLDO.

35. *Adicionalmente, a deliberação legislativa sobre o esforço fiscal requerido para o horizonte decenal passa a se apoiar em demonstração incompleta, na medida em que a compatibilidade entre metas fiscais e trajetória da dívida é indicada, mas não plenamente demonstrada no AMF. Essa limitação dificulta, em especial, a avaliação da relevância dos componentes de ajuste estoque-fluxo e de outros fatores que influenciam a formação do nível projetado da DBGG/PIB.*

36. *Por fim, a permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO pode comprometer a comparação intertemporal da trajetória projetada da dívida pública e reduzir a capacidade de acompanhamento da efetividade das metas fiscais em relação ao objetivo de estabilização da DBGG/PIB.*

II.1.4 Proposta de Encaminhamento

37. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea "a", e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário.*

II.2 Achado 2: Evidenciação insuficiente, no AMF, da composição e da memória de cálculo das deduções da meta de resultado primário.

II.2.1 Situação Encontrada

38. *Verificou-se insuficiência na evidenciação, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027, das deduções consideradas para fins de apuração do cumprimento da meta de resultado primário. Embora o AMF IV.02, em sua Tabela 9, registre para o exercício de 2027 deduções no montante agregado de*

R$ 65.658,3 milhões, equivalente a 0,45% do PIB (peça 39, p. 31), o anexo não apresenta a abertura desse valor por componente, não individualiza o fundamento normativo aplicável a cada parcela e não explicita a forma de quantificação de cada exclusão considerada na passagem do resultado primário antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

39. *Sob a ótica da reconciliação fiscal, o AMF informa que o resultado primário projetado antes das deduções para o Governo Central em 2027 corresponde a 0,05% do PIB, ao passo que o centro da meta de resultado primário foi fixado em 0,50% do PIB. A diferença entre esses valores decorre de deduções legais no montante de 0,45% do PIB, de modo que parcela substancial do resultado considerado para fins de cumprimento da meta não corresponde ao resultado primário projetado antes das deduções, mas a valores excluídos ou compensados nos termos do regime fiscal aplicável (peça 39, p. 6).*

40. *Em relação à evidenciação dessas deduções, verificou-se que a Tabela 9 do AMF IV.02 apresenta a reconciliação entre resultado primário antes das deduções, deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta apenas em nível agregado. Dessa forma, a partir do próprio AMF, não é possível identificar, de forma suficiente, quais componentes integram o montante de R$ 65.658,3 milhões, qual o fundamento legal específico de cada parcela e como foi calculado o valor atribuído a cada uma delas. Essa limitação reduz a transparência da passagem entre o resultado primário antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta fiscal (peça 39, p. 31).*

41. *Adicionalmente, as diligências realizadas demonstram que as informações necessárias à verificação da composição das deduções existiam e puderam ser apresentadas posteriormente pela STN e pela SOF (peças 21 e 22). A Nota Técnica 4239/2026/MF (peça 26), a planilha de resposta encaminhada pela STN (peça 28), a Nota Técnica 784/2026/MPO (peça 33) e a*

Nota Técnica 419/2026/MPO (peça 32) permitiram identificar e reconciliar a composição das deduções da meta para 2027, distinguindo o resultado primário antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

42. *No caso dos precatórios e requisições de pequeno valor, principal componente das deduções, as informações complementares encaminhadas pelos órgãos gestores permitiram verificar a aplicação da regra de incorporação gradual prevista no art. 165, § 21, da Constituição Federal. Assim, a impropriedade identificada não reside na existência das deduções, na ausência de fundamento legal ou na aplicação da regra de precatórios e RPVs, mas na insuficiência de demonstração desses elementos no próprio Anexo de Metas Fiscais.*

43. *A insuficiência apontada também deve ser analisada à luz de deliberação anterior do Tribunal. No Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, o TCU já havia tratado da necessidade de aprimoramento da evidenciação das informações fiscais relacionadas à apuração das metas e à compatibilidade entre resultados fiscais e trajetória da dívida. No PLDO 2027, embora o AMF apresente o valor agregado das deduções, ainda não explicita, em quadro próprio ou memória demonstrativa, a composição, a base legal individualizada e a forma de cálculo de cada parcela considerada para fins de apuração do resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

44. *A apresentação de linha agregada única, sem abertura por componente e sem memória de cálculo, limita a verificabilidade da meta fiscal e reduz a transparência sobre a diferença entre o resultado primário projetado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

45. *A SOF (peça 84, p. 3 e 7), a Casa Civil (peça 88, p. 2-3) e o Ministério da Fazenda (peça 90, p. 2-5) sustentaram que o art. 4º, § 2º, VI, da LRF exige a evidenciação dos principais agregados, sem criar as categorias legais de resultado primário efetivo e resultado computável, e que a abertura adicional não deve alcançar detalhamento microscópico. Os comentários são parcialmente procedentes quanto à terminologia, à contenção do comando aos componentes materiais e à distribuição de competências. A versão final emprega as expressões resultado antes das deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta e, diante da informação de que a elaboração do quadro compete à SOF segundo a matriz de responsabilidades da Junta de Execução Orçamentária, exclui a STN do destinatário da determinação (peça 90, p. 5). Não procede, porém, a conclusão de que a linha agregada de R$ 65.658,3 milhões seja suficiente. Pela materialidade das deduções, os incisos II e VI do § 2º do art. 4º da LRF, lidos conjuntamente, exigem memória e metodologia que tornem reconstruível o cálculo. Mantêm-se, pois, a determinação à SOF e a comunicação à CMO, com redação estreita e sem atribuir ao termo 'resultado primário efetivo' natureza legal.*

II.2.2 Critérios

46. *Para a adequada apuração da meta de resultado primário, o Anexo de Metas Fiscais deve permitir compreender não apenas o valor final considerado para fins de cumprimento da meta, mas também os ajustes, deduções ou compensações que explicam a passagem entre o resultado primário projetado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Nesse sentido, o art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais acompanhado de memória e metodologia de cálculo capazes de justificar os resultados pretendidos.*

47. *A exigência de memória e metodologia de cálculo deve ser interpretada, ainda, à luz do art. 1º, § 1º, da LRF, segundo o qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, mediante, entre outros elementos, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. A transparência da meta fiscal requer, portanto, que seus componentes materiais e os ajustes que determinam o resultado considerado para fins de seu cumprimento sejam apresentados de modo suficientemente claro, fundamentado e verificável.*

48. *Essa exigência ganha especial relevância diante do art. 4º, § 2º, inciso VI, da LRF, com redação dada pela LC 200/2023, segundo o qual o AMF deve conter quadro demonstrativo do*

cálculo da meta de resultado primário, evidenciando os principais agregados de receitas e despesas e os resultados. No caso do PLDO 2027, as deduções consideradas para fins de apuração da meta representam 0,45 p.p. do PIB dos 0,50 p.p. correspondentes ao centro da meta, constituindo elemento material e determinante da reconciliação entre o resultado primário projetado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

49. *O Manual de Demonstrativos Fiscais, Parte II — Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 1 — Metas Anuais, aprovado pela Portaria STN/MF 2.057/2025, também orienta que a memória e a metodologia de cálculo esclareçam a obtenção dos valores relativos a receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e dívida pública, mediante demonstração dos parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados pretendidos. Assim, quando parcela relevante do resultado considerado para fins de cumprimento da meta decorre de deduções legais, a abertura de sua composição, a indicação da base normativa específica e a memória de cálculo correspondente tornam-se necessárias para a adequada verificabilidade da meta fiscal.*

50. *Adicionalmente, o art. 4º, § 7º, da LRF estabelece que a LDO não pode dispor sobre exclusão de despesas primárias da apuração da meta de resultado primário. Desse modo, as deduções consideradas no cálculo da meta devem decorrer de fundamento normativo próprio e ser identificáveis no AMF, de forma a permitir verificar quais parcelas foram excluídas ou compensadas, qual base legal autoriza cada tratamento e como cada valor foi quantificado. A apresentação dessas deduções apenas em linha agregada reduz a transparência da apuração do resultado considerado para fins de cumprimento da meta e limita a verificação da aderência do demonstrativo ao regime fiscal aplicável.*

II.2.3 Consequências

51. *Como consequência, observa-se redução da transparência e da verificabilidade da composição do resultado considerado para fins de cumprimento da meta de resultado primário, em razão da apresentação das deduções apenas em valor agregado no AMF IV.02. A ausência de abertura por componente, de indicação individualizada da base legal aplicável e de memória de cálculo limita a capacidade de controle externo, do Congresso Nacional e da sociedade de compreender a passagem entre o resultado primário projetado antes das deduções, as deduções legais e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta fiscal.*

52. *Adicionalmente, essa forma de apresentação pode induzir interpretação imprecisa acerca do resultado primário projetado antes das deduções no PLDO 2027. Embora o centro da meta de resultado primário corresponda a 0,50% do PIB, as deduções legais representam 0,45 p.p. do PIB, enquanto o resultado primário projetado antes das deduções equivale a 0,05% do PIB. Assim, a ausência de demonstração detalhada das deduções reduz a clareza sobre a parcela do resultado considerado para fins de cumprimento da meta que decorre de esforço fiscal efetivo e a parcela que decorre de exclusões ou compensações autorizadas por normas específicas.*

53. *Por fim, a deliberação legislativa sobre o PLDO 2027 passa a se apoiar em demonstração incompleta da reconciliação entre resultado primário antes das deduções, deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Como se trata de conteúdo de instrumento anual, a permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO pode comprometer a comparação intertemporal das metas fiscais e ampliar o risco de repetição da impropriedade, com prejuízo à transparência fiscal e à qualidade do processo decisório orçamentário.*

II.2.4 Proposta de Encaminhamento

54. *Determinar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000.*

55. *Comunicar à CMO que o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

II.3 Achado 3: Evidenciação insuficiente, no AMF, de demonstração suplementar da trajetória da DBGG/PIB sob o parâmetro operativo do limite inferior adotado para a limitação de empenho.

II.3.1 Situação Encontrada

56. *O PLDO 2027 apresenta desalinhamento entre a trajetória de estabilização da DBGG/PIB demonstrada no Anexo de Metas Fiscais e o parâmetro fiscal adotado pelo próprio projeto para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. O AMF IV.03 (peça 38) apresenta a trajetória decenal da DBGG/PIB com base no cenário associado ao centro da meta de resultado primário, enquanto o art. 68 do PLDO 2027 (peça 40, p. 43) adota o limite inferior do intervalo de tolerância da meta como referência para a correção bimestral da execução orçamentária e financeira.*

57. *Sob a ótica da apuração do resultado fiscal de 2027, a diferença entre o centro da meta e o limite inferior do intervalo de tolerância pode ser evidenciada pela reconciliação entre o resultado considerado para fins de cumprimento da meta e o resultado primário projetado antes das deduções, consideradas as deduções legais de 0,45% do PIB:*

Tabela 4: Reconciliação entre parâmetro fiscal, deduções legais e resultado antes das deduções equivalente — centro da meta (cenário do AMF IV.03) vs. limite inferior do intervalo de tolerância (art. 68 do PLDO 2027), 2027

Parâmetro fiscal considerado	*Resultado considerado para fins de cumprimento da meta (% do PIB)*	*Deduções legais (% do PIB)*	*Resultado antes das deduções equivalente (% do PIB)*	*Observação*
Centro da meta	*0,50*	*0,45*	*0,05*	*Cenário utilizado no AMF IV.03 para demonstrar a trajetória da DBGG/PIB*
Limite inferior da meta	*0,25*	*0,45*	*-0,20*	*Parâmetro adotado pelo art. 68 do PLDO 2027 para avaliação bimestral e limitação de empenho*

Fonte: Elaborado pela equipe, com base no PLDO 2027, AMF e Nota Técnica 4239/2026/MF.

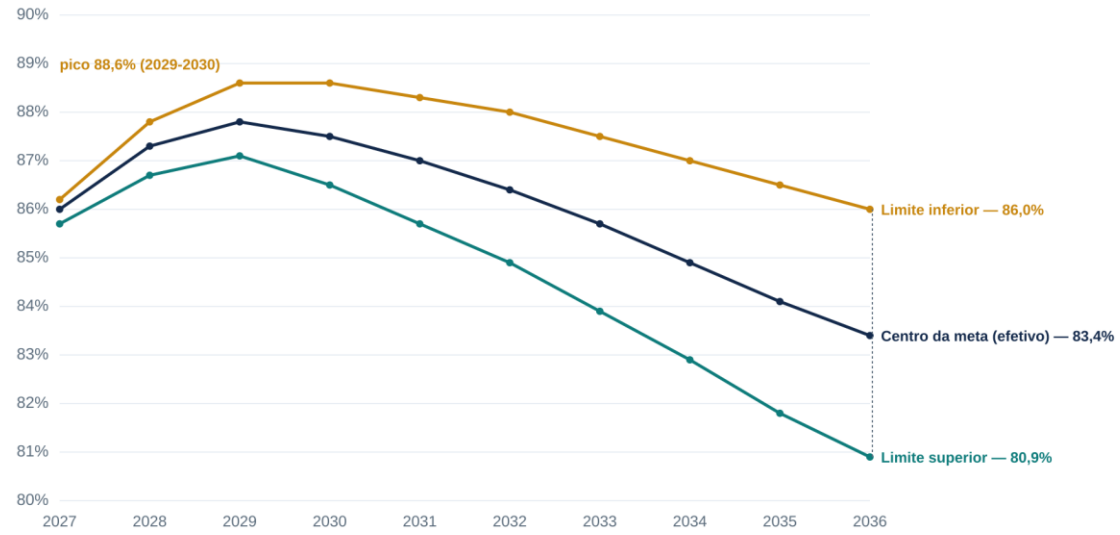
58. *A tabela evidencia que o cenário fiscal utilizado para demonstrar a trajetória da dívida no AMF é mais favorável do que aquele que serve de referência ordinária para o acionamento da limitação de empenho prevista no próprio PLDO. Enquanto o centro da meta corresponde a resultado primário projetado antes das deduções equivalente a 0,05% do PIB, o limite inferior, mantidas as mesmas deduções legais, corresponde a primário efetivo equivalente a -0,20% do PIB.*

59. *Em relação à trajetória da dívida, o AMF IV.03 apresenta a estabilização da DBGG/PIB com base no cenário associado ao centro da meta fiscal, no qual a dívida atinge aproximadamente 86,0% do PIB em 2027, alcança ponto de inflexão a partir de 2030 e encerra o horizonte decenal em 83,4% do PIB em 2036 (peça 38, p. 2). Contudo, apenas com as informações constantes do próprio AMF não é possível verificar de forma suficiente os efeitos que o cumprimento apenas do limite inferior da meta produziria sobre essa trajetória, embora esse seja o parâmetro adotado pelo art. 68 para a limitação de empenho e movimentação financeira.*

60. *Após diligência realizada (peça 22), a STN apresentou projeções da DBGG/PIB sob três hipóteses: cumprimento do centro da meta, cumprimento apenas do limite inferior e cumprimento do limite superior do intervalo de tolerância. No cenário do centro da meta, correspondente ao utilizado no AMF, a DBGG/PIB cai de aproximadamente 86,0% em 2027 para 83,4% em 2036, com inflexão a partir de 2030. No cenário do limite inferior, a DBGG/PIB atinge pico de 88,6% em 2029-2030 e encerra 2036 em 86,0% do PIB (peça 26, p. 5-6). As três trajetórias são apresentadas no*

Gráfico 1, em que se confrontam o cenário do centro da meta — utilizado no AMF — e o cenário do limite inferior, parâmetro da correção bimestral.

Gráfico 1: Trajetória da DBGG/PIB sob as hipóteses do intervalo de tolerância (2027-2036)



Fonte: elaborado pela equipe a partir de projeções da STN (Nota Técnica 4239/2026/MF).

61. *A comparação entre os cenários demonstra que o centro da meta e o limite inferior não são intercambiáveis para fins de evidenciação da trajetória da dívida. Em 2036, a DBGG/PIB projetada no cenário do limite inferior supera em 2,6 p.p. do PIB a trajetória projetada no cenário do centro da meta. A divergência acumulada cresce ao longo do horizonte, alcançando 0,3 p.p. do PIB em 2027, 1,1 p.p. em 2030, 1,8 p.p. em 2033 e 2,6 p.p. em 2036, evidenciando diferença material entre os resultados fiscais considerados.*

62. *Dessa forma, a insuficiência identificada está na ausência, no próprio AMF, de evidenciação suplementar dos efeitos do parâmetro operativo adotado pelo PLDO para a correção bimestral da execução orçamentária e financeira. A trajetória construída sob o centro da meta deve ser preservada como demonstração principal; contudo, quando o art. 68 do projeto adota o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para a limitação de empenho, o AMF deve permitir compreender, de forma complementar, os efeitos desse parâmetro sobre a trajetória da DBGG/PIB.*

63. *A Casa Civil e o Ministério da Fazenda argumentaram que o art. 4º, § 5º, III, da LRF toma a meta central como referência, que o limite inferior apenas aciona eventual limitação de empenho e que outros instrumentos e a dinâmica de receitas e despesas podem produzir resultado superior ao piso. A STN sugeriu que trajetórias alternativas pudessem ser apresentadas no ARF e informou que avaliará evidenciar os limites inferior e superior, além do centro da meta (peça 88, p. 3; peça 90, p. 4-7). Os comentários são procedentes para preservar a trajetória central, afastar a caracterização do limite inferior como resultado necessariamente perseguido e reconhecer a utilidade de cenários simétricos. Não eliminam, contudo, a lacuna informacional ex ante: o art. 68 somente aciona a correção bimestral diante de risco de descumprimento do limite inferior, e resultados passados acima do piso não demonstram a trajetória que o mecanismo normativo assegura para o horizonte do PLDO. A apresentação no ARF pode complementar, mas não substitui, a demonstração de compatibilidade fiscal que o art. 4º, § 5º, III, atribui ao AMF. A própria disposição da STN de avaliar trajetórias alternativas confirma a viabilidade da medida. Mantêm-se, portanto, a determinação de demonstração suplementar sob o parâmetro operativo e a comunicação à CMO, sem retirar da meta central sua função legal principal nem impedir a apresentação adicional do limite superior.*

II.3.2 Critérios

64. *A demonstração da trajetória da DBGG/PIB no Anexo de Metas Fiscais deve ser coerente com o parâmetro fiscal adotado pelo próprio projeto de lei para orientar a execução*

orçamentária e financeira. Nos termos do art. 2º, §§ 1º e 2º, da LC 200/2023, as metas de resultado primário devem ser compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública, de modo que a definição da meta fiscal não pode ser examinada de forma dissociada de seus efeitos sobre o endividamento no horizonte de médio prazo.

65. *Nesse sentido, o art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF exige que o Anexo de Metas Fiscais evidencie, no horizonte de dez anos, o efeito esperado e a compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, demonstrando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG/PIB. Essa obrigação, reconhecida pelo Plenário no Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, item 9.1, pressupõe que a demonstração seja construída sobre parâmetro de resultado fiscal compatível com aquele efetivamente adotado pelo projeto para fins de acompanhamento e correção da execução fiscal.*

66. *O art. 4º, § 5º, inciso IV, da LRF também determina que o AMF contenha os intervalos de tolerância para a verificação do cumprimento das metas de resultado primário. Além disso, o art. 7º da LC 200/2023 estabelece que o descumprimento do centro da meta, desde que observado o limite inferior do intervalo de tolerância e as demais condições legais, não configura infração. Assim, o limite inferior integra a própria arquitetura normativa da meta fiscal e funciona como parâmetro operativo mínimo para a aferição de seu cumprimento.*

67. *Essa lógica é reproduzida no PLDO 2027, cujo art. 68 adota o limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário como referência para a avaliação bimestral de receitas e despesas e para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. Desse modo, se o próprio projeto utiliza o limite inferior como parâmetro para a correção bimestral da execução, a demonstração da trajetória da DBGG/PIB no AMF deve permitir avaliar os efeitos desse parâmetro sobre a sustentabilidade da dívida, e não apenas os efeitos do cenário associado ao centro da meta.*

68. *Por fim, o Manual de Demonstrativos Fiscais, Parte II — Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 1 — Metas Anuais, aprovado pela Portaria STN/MF 2.057/2025, orienta que a memória e a metodologia de cálculo explicitem os parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados fiscais pretendidos e permitam avaliar a consistência das metas fiscais, dos resultados projetados e do endividamento público. Sob essa ótica, a ausência de demonstração, no próprio AMF, dos efeitos do limite inferior sobre a trajetória projetada da DBGG/PIB limita a verificabilidade da compatibilidade entre a meta fiscal admitida pelo arcabouço e a estabilização da dívida pública.*

II.3.3 Consequências

69. *Como consequência, observa-se prejuízo à transparência e à verificabilidade da demonstração da trajetória da DBGG/PIB no Anexo de Metas Fiscais. O AMF evidencia a estabilização da dívida com base no cenário associado ao centro da meta de resultado primário, enquanto o art. 68 do PLDO 2027 adota o limite inferior do intervalo de tolerância como parâmetro para a avaliação bimestral e para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. Essa diferença reduz a clareza sobre a compatibilidade entre o parâmetro fiscal admitido pelo projeto para a execução orçamentária e a trajetória de estabilização apresentada no AMF.*

70. *Adicionalmente, a deliberação legislativa sobre o PLDO 2027 passa a se apoiar em demonstração incompleta da relação entre o parâmetro de acionamento da limitação de empenho, o resultado primário projetado e a trajetória da dívida pública. A ausência, no próprio AMF, de simulação ou demonstração dos efeitos do limite inferior sobre a DBGG/PIB limita a avaliação da sustentabilidade fiscal do cenário admitido pelo arcabouço do projeto, especialmente porque o cumprimento apenas do limite inferior não produz a mesma trajetória de endividamento demonstrada no cenário do centro da meta.*

71. *Essa limitação é material, pois as projeções encaminhadas pela STN após diligência indicam que, em 2036, a DBGG/PIB no cenário de cumprimento apenas do limite inferior supera em 2,6 p.p. do PIB a trajetória projetada no cenário do centro da meta. Assim, os cenários não são intercambiáveis para fins de avaliação da sustentabilidade da dívida.*

72. *Por fim, como se trata de conteúdo integrante de legislação anual, a permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO pode comprometer a comparação intertemporal das metas fiscais e da trajetória projetada da DBGG/PIB, com prejuízo à transparência fiscal, à qualidade da deliberação legislativa e à capacidade de acompanhamento do cumprimento das metas em relação ao objetivo de estabilização da dívida pública.*

II.3.4 Proposta de Encaminhamento

73. *Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal da DBGG/PIB sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023.*

74. *Comunicar à CMO que o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral.*

II.4 Achado 4: Rastreabilidade e comparabilidade insuficientes da proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento e à conservação do patrimônio público.

II.4.1 Situação Encontrada

75. *A análise do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 revelou que a Seção IV.4 apresenta a proporção exigida pelo art. 165, § 12, da Constituição Federal, mas não oferece memória em nível suficiente para reconstruir o numerador de R$ 21,17 bilhões nem nota de reconciliação da mudança de base em relação ao ciclo anterior. Os demonstrativos possuem finalidades distintas e complementares, de modo que a insuficiência remanescente está na rastreabilidade do cálculo agregado e na comparabilidade entre ciclos, e não na ausência formal das duas seções.*

76. *Para 2027, a Seção IV.4 informa que 43,3% dos recursos para investimentos serão destinados à continuidade dos investimentos em andamento (tal percentual corresponde à relação entre R$ 21,17 bilhões destinados a essa finalidade e R$ 48,90 bilhões considerados no denominador). Para 2028 e 2029, o demonstrativo apresenta proporções de 40,7% e 41,0%, respectivamente. A metodologia descrita considera despesas do Grupo de Natureza de Despesa 4, os identificadores de resultado primário RP 2 e RP 3, o Anexo IX do PLOA 2026 e o momento orçamentário.*

77. *A Seção IV.5 relaciona 174 projetos ou subtítulos em andamento e 47 ações de conservação do patrimônio público, identificados por ação, localizador e descrição, mas não informa os valores atribuídos a cada item nem indica quais elementos compõem o numerador divulgado na Seção IV.4. Essa ausência reduz a possibilidade de confrontar o cálculo agregado com a relação de projetos. À luz dos comentários dos gestores, contudo, não se toma a decomposição integral por projeto como condição de validade da Seção IV.4, no entanto, o ponto remanescente é a falta de memória suficiente, no maior nível de abertura disponível, para reconstruir o numerador e compreender sua relação com o universo informado.*

78. *Em termos práticos, o IV.4 apresenta o percentual e os valores agregados, enquanto o IV.5 apresenta a relação de projetos e ações. A deficiência não consiste em exigir identidade de função entre os demonstrativos, mas em o AMF não oferecer memória e reconciliação suficientes para que o leitor refaça o cálculo agregado e compare adequadamente os ciclos. O achado tampouco afirma que os 43,3% sejam insuficientes; registra que a adequação e a evolução dessa alocação não podem ser avaliadas com segurança a partir das informações disponibilizadas.*

79. *Também se verificou mudança relevante na base de cálculo entre os dois últimos ciclos, uma vez que, no PLDO 2026, o denominador correspondia ao piso de investimentos equivalente a 0,6% do PIB (art. 10 da Lei Complementar 200/2023); no PLDO 2027, passou a abranger as*

despesas discricionárias líquidas classificadas no GND 4 no momento orçamentário. A Exposição de Motivos do projeto, itens 9 e 10 (peça 43, p. 2), apresenta a alteração como aprimoramento conceitual e informa que a execução dos itens do IV.5 será atualizada por ocasião do PLOA 2027, todavia, embora tal remissão ao PLOA seja pertinente quanto à atualização da execução, não supre a decomposição do valor utilizado no cálculo do PLDO nem reconcilia as bases adotadas nos dois ciclos. Posto isso, os percentuais de 30,9% e 43,3% não são diretamente comparáveis (o primeiro correspondia a aproximadamente R$ 21,6 bilhões sobre R$ 69,8 bilhões, enquanto o segundo corresponde a R$ 21,17 bilhões sobre R$ 48,90 bilhões), razão pela qual o percentual aumentou, embora o valor absoluto destinado à finalidade tenha diminuído em cerca de R$ 430 milhões.

80. *A insuficiência de evidenciação já havia sido comunicada ao Ministério do Planejamento e Orçamento nos Acórdãos 1.679/2024-TCU-Plenário e 1.983/2025-TCU-Plenário, ambos de rel. min. Antonio Anastasia. Mais recentemente, o Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, proferido no TC 022.852/2025-5, determinou ao MPO providências para que os próximos PLDOs contenham relatório com informações sobre investimentos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público a priorizar, e o Acórdão 1.357/2026-TCU-Plenário, também de relatoria do min. Benjamin Zymler, recomendou metodologia objetiva e estimativas consolidadas por órgão. O PLDO 2027 manteve o cálculo agregado sem memória suficiente e alterou o denominador sem nota de reconciliação, razão pela qual se mantém a caracterização da deficiência, mas sem nova determinação sobre objeto já alcançado por deliberação correlata.*

II.4.2 Critérios

81. *O art. 45, caput, da LRF estabelece a prioridade dos projetos em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público, e seu parágrafo único exige relatório com as informações necessárias à aplicação dessa regra. O dispositivo não impõe, por si só, que a Seção IV.4 reproduza integralmente os valores de cada projeto da Seção IV.5, mas exige informação suficiente para que a prioridade possa ser acompanhada, consideradas as funções próprias de cada demonstrativo e o momento do ciclo orçamentário.*

82. *O art. 165, § 12, da Constituição Federal exige que a LDO contenha anexo com a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento. A divulgação do percentual deve vir acompanhada de metodologia e memória suficientes para que o cálculo agregado seja compreendido e refeito. A Seção IV.4 e a relação da Seção IV.5 possuem escopos distintos, mas complementares, e o dever de transparência do art. 1º, § 1º, da LRF requer que a mudança de conceito ou de base entre ciclos seja reconciliada.*

83. *Os Acórdãos 1.679/2024-TCU-Plenário e 1.983/2025-TCU-Plenário já registraram insuficiências nas informações relativas à proporção e aos investimentos em andamento. O Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário expediu determinação prospectiva ao MPO sobre relatório de investimentos e conservação, e o Acórdão 1.357/2026-TCU-Plenário recomendou metodologia objetiva e estimativas consolidadas por órgão. Esses precedentes reforçam a relevância da matéria e, ao mesmo tempo, recomendam que o presente processo evite reiterar comando já expedido, adotando ciência da deficiência consumada e comunicação à CMO.*

II.4.3 Consequências

84. *A falta de memória em nível suficiente impede o recálculo do numerador e reduz a rastreabilidade da proporção divulgada. Como consequência, ficam prejudicadas a transparência e a avaliação do atendimento prioritário aos investimentos em andamento e às ações de conservação, sem que isso signifique exigir decomposição integral por projeto já na Seção IV.4.*

85. *A alteração do denominador sem nota de reconciliação também pode induzir à conclusão de que houve melhora entre os ciclos, pois o percentual aumentou de 30,9% para 43,3%, enquanto o valor absoluto destinado à finalidade diminuiu.*

86. *Soma-se a isso a permanência da deficiência após dois pronunciamentos do Tribunal, ampliando o risco de repetição da impropriedade e de que eventual insuficiência de recursos não seja identificada durante a apreciação legislativa do PLDO.*

87. *Os comentários da SOF revelam fundamento adicional para a recalibração que a equipe já havia amadurecido internamente. Preserva-se a distinção entre a finalidade agregada da Seção IV.4, fundada no art. 165, § 12, da CF, e a relação de projetos da Seção IV.5, vinculada ao art. 45 da LRF, bem como as limitações temporais entre PLDO e PLOA (peça 84, p. 3-7). Os comentários não eliminam a falta de memória que permita reconstruir o numerador nem a ausência de nota de reconciliação entre bases não comparáveis. Considerando também os Acórdãos 1.066/2026-TCU-Plenário e 1.357/2026-TCU-Plenário, retira-se a nova determinação e adotam-se ciência da deficiência consumada e comunicação à CMO.*

II.4.4 Proposta de Encaminhamento

88. *Dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador de R$ 21,17 bilhões da proporção informada na Seção IV.4, nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior, o que reduz a verificabilidade e a comparabilidade do demonstrativo e não se coaduna com a transparência da gestão fiscal preconizada pelos arts. 1º, § 1º, e 48, caput, da LC 101/2000, aplicada à evidenciação da proporção prevista no art. 165, § 12, da Constituição Federal.*

89. *Comunicar à CMO que os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e que a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade.*

II.5 Achado 5: Ausência de explicação, no IV.15 do AMF, das descontinuidades da transição para CBS/IS e da mudança metodológica na estimativa da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

II.5.1 Situação Encontrada

90. *A análise do demonstrativo IV.15 do Anexo de Metas Fiscais revelou duas descontinuidades relevantes que não foram explicadas no PLDO 2027: a ruptura da série decorrente da transição de PIS/Pasep e Cofins para CBS e IS e a mudança metodológica na estimativa da CPRB. O demonstrativo contém as estimativas exigidas pelo art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, mas não apresenta as informações necessárias para compreender a perda de comparabilidade entre os ciclos, em desacordo com o dever de transparência previsto nos arts. 1º, § 1º, e 48 da mesma lei.*

91. *Em relação à transição de PIS/Pasep e Cofins para CBS e Imposto Seletivo, entre a projeção para 2027 constante do IV.15 do PLDO 2026 e o valor para o mesmo exercício apresentado no IV.15 do PLDO 2027, o total das renúncias passa de R$ 648,11 bilhões (peça 47, p. 77) para R$ 434,32 bilhões, diferença de R$ 213,79 bilhões. No demonstrativo mais recente, as rubricas relativas ao PIS/Pasep, estimadas em R$ 31,88 bilhões no ciclo anterior, e à Cofins, estimadas em R$ 154,87 bilhões (peça 47, p. 86), aparecem zeradas (peça 46, p. 11), ou seja, dos R$ 213,79 bilhões de redução aparente, R$ 186,75 bilhões correspondem justamente às antigas rubricas de PIS/Pasep e Cofins que estavam estimadas no ciclo anterior e passaram a aparecer zeradas no PLDO 2027. As novas rubricas da CBS e do IS também não apresentam valores (peça 46, p. 11). O AMF não explica que os benefícios associados aos tributos em extinção e os tratamentos diferenciados instituídos pela LC 214/2025 pertencem a sistemas distintos e não possuem correspondência direta, nem esclarece por que as novas renúncias ainda não puderam ser quantificadas. Assim, infere-se que alterações de base, composição ou agrupamento em itens como Simples Nacional, entidades sem fins lucrativos, Prouni, agricultura, Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio, Minha Casa Minha Vida e desenvolvimento regional reforçam que a diferença agregada não pode ser interpretada como corte linear de benefícios.*

92. *Corroborando, o dado acima dimensiona a ruptura visual da série, mas não autoriza concluir que houve economia fiscal nesse montante, pois as novas renúncias de CBS e IS pertencem a regime tributário diverso e ainda não foram quantificadas no demonstrativo.*

93. *Por seu turno, na reunião técnica de 18/6/2026, a Receita Federal esclareceu que os benefícios de PIS/Pasep, Cofins e parte do IPI deixam de existir com esses tributos, enquanto os*

tratamentos diferenciados da CBS e do Imposto Seletivo foram instituídos sob lógica própria. Segundo o órgão, não há equivalência item a item, a alíquota de referência ainda não estava fixada e ainda não existia base econômica madura das operações sujeitas à CBS, razão pela qual as novas linhas foram registradas sem valor identificado. A Receita informou, ainda, que a transição entre 2027 e 2033 dará origem a nova série estatística, sujeita a revisões anuais. Com efeito, tais explicações afastam, neste momento, a exigência de uma ponte quantitativa integral, mas reforçam a necessidade de o AMF explicitar a ruptura da série, o início do novo conjunto de estimativas e as limitações existentes.

94. *Após a reunião, por meio do Ofício 237/2026/AUDIT/RFB, de 25/6/2026 (peça 50), a RFB encaminhou a Nota CETAD/COPAN/DIPAG 084/2026 (peça 51), que formalizou as explicações sobre a transição PIS/Pasep e Cofins para CBS/IS. A nota afirma que não existe ponte quantitativa entre os benefícios fiscais de PIS/Pasep e Cofins e os que poderão existir para a CBS, pois se trata de tributos juridicamente distintos, com fundamentos constitucionais, hipóteses de incidência, sistemáticas de apuração e regimes de créditos próprios. Também registra que a substituição de PIS/Pasep e Cofins pela CBS não implica migração automática dos benefícios anteriores e que eventual continuidade, adaptação ou substituição dependerá de previsão legal expressa no novo regime. A resposta, assim, reforça a justificativa técnica para não exigir ponte quantitativa integral entre regimes, mas também evidencia a necessidade de o AMF explicar a ruptura da série e as limitações de comparabilidade para o usuário externo.*

95. *Quanto à mudança metodológica na estimativa da CPRB, para o mesmo exercício de 2027, a estimativa diminuiu de R$ 13,04 bilhões no PLDO 2026 para R$ 2,57 bilhões no PLDO 2027, redução de R$ 10,47 bilhões, equivalente a 80,27%. A rubrica permaneceu no bloco previdenciário e vinculada à Lei 12.546/2011, mas o IV.15 não informou que os dois ciclos utilizaram metodologias distintas nem apresentou as bases e as premissas que explicariam a variação. A Receita Federal informou que as duas projeções foram elaboradas com métodos provisórios porque, nas datas das estimativas, não havia base consolidada de receita bruta por atividade. Os cálculos empregaram massa salarial e dados de arrecadação de maneiras diferentes, e nenhum dos valores corresponde, até o momento, à estimativa considerada mais provável. Segundo o órgão, a EFD-Reinf passou a disponibilizar dados de receita bruta por atividade, ainda sujeitos a inconsistências, que estão sendo utilizados para revisar a metodologia. A Receita espera que o valor revisto se situe entre as duas estimativas e admitiu a aplicação retrospectiva do novo método, além de também confirmar que a Lei 14.973/2024 estabeleceu a reoneração gradual da CPRB e que a desoneração dos municípios constitui componente distinto.*

96. *Vale explicitar que a EFD-Reinf mencionada pela Receita é a Escrituração Fiscal Digital de Retenções e Outras Informações Fiscais, e que, no contexto da CPRB, sua relevância decorre da possibilidade de oferecer dados de receita bruta por atividade, necessários para estimar a contribuição substitutiva, pelo que, justamente por ainda haver inconsistências nessa base, a comparação entre os dois ciclos exige memória metodológica.*

97. *Por fim, no bloco PIS/Cofins-CBS/IS, a deficiência resulta da mudança estrutural do sistema tributário e da inexistência, confirmada pela RFB, de ponte quantitativa direta entre os benefícios dos tributos extintos e os tratamentos que poderão existir no novo regime. Quanto à CPRB, a variação decorre do uso de metodologias provisórias distintas, em contexto de reoneração gradual e de indisponibilidade, à época, de base consolidada de receita bruta por atividade. Em ambos os casos, o IV.15 foi encaminhado sem nota que traduzisse essas limitações para o usuário. A resposta formal da RFB corrobora a explicação técnica quanto à transição CBS/IS e apresenta, para os autos, elementos metodológicos adicionais sobre a CPRB, mas não equivale à evidenciação no AMF nem à disponibilização desses elementos no demonstrativo apreciado pelo Congresso Nacional. A impropriedade não está na ausência das estimativas nem na falta de uma ponte quantitativa integral entre regimes diferentes, mas na insuficiência de evidenciação e de comparabilidade, razão pela qual se mantém o atual Achado 5, sem sobreposição às análises que serão realizadas em processo específico da DIREF, conforme a delimitação apresentada no Apêndice B.*

98. *A SOF sustentou que sua atuação sobre os Anexos IV.15 e IV.16 é predominantemente consolidatória e que não detém os dados nem a competência técnica para produzir as notas metodológicas tributárias (peça 84, p. 8-11). Na manifestação consolidada, o Ministério da Fazenda e a RFB reconheceram o mérito da apuração e a falta de clareza do IV.15, informaram que o novo DGT deverá justificar divergências relevantes, inclusive a ausência de estimativa da CBS e a redução da CPRB, e pediram a conversão da ciência em recomendação (peça 90, p. 12-14). Os argumentos são parcialmente procedentes quanto à distribuição de competências e ao compromisso de aprimoramento, razão pela qual permanecem excluídos a SOF e outros órgãos sem competência material dos encaminhamentos dirigidos à RFB. O reconhecimento da falta de clareza, contudo, reforça o mérito do achado. As explicações apresentadas fora do AMF não eliminam a omissão consumada no IV.15 submetido ao Congresso, e um projeto futuro do DGT não substitui o dever de transparência do ciclo examinado. Mantêm-se, portanto, a ciência à RFB, a recomendação de aprimoramento orientada ao resultado e o envio de subsídios à CMO, sem exigir ponte quantitativa artificial entre regimes juridicamente distintos.*

II.5.2 Critérios

99. *O art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais contenha demonstrativo da estimativa e da compensação das renúncias de receita. Essa obrigação deve ser interpretada em conjunto com os arts. 1º, § 1º, e 48 da mesma lei, que vinculam a responsabilidade fiscal ao planejamento e à transparência, de modo que, quando alteração estrutural do sistema tributário interrompe a comparabilidade entre ciclos, o demonstrativo deve identificar a ruptura da série, as limitações de estimação e o marco de início da nova série, exceto se não for tecnicamente possível estabelecer correspondência numérica entre benefícios de regimes distintos, caso em que a informação deve explicar essa limitação sem criar equivalência artificial. Com efeito, a estimativa das renúncias consta do anexo, e a não quantificação dos tratamentos relativos à CBS e ao Imposto Seletivo encontra, neste momento, justificativa técnica nas limitações expostas pela Receita Federal, razão pela qual a impropriedade não consiste, portanto, na ausência do conteúdo obrigatório ou de uma ponte quantitativa integral, mas na insuficiência de evidenciação e de comparabilidade.*

100. *Por conseguinte, o art. 161 do PLDO 2027 e o art. 48, § 1º, inciso IV, da LRF reforçam o dever de transparência ativa e de divulgação padronizada das informações sobre incentivos e benefícios tributários, e a LC 214/2025, especialmente seus arts. 345, 347, 349, 378 a 383, 409 a 411, 542 e 544, disciplina a transição para a CBS e o Imposto Seletivo, a extinção das contribuições anteriores e o tratamento dos créditos e benefícios no novo sistema. O marco normativo explica a mudança estrutural, mas não dispensa nota no AMF que permita compreender seus efeitos sobre a série de renúncias.*

101. *Quanto à CPRB, os arts. 7º a 9º-B da Lei 12.546/2011 e os arts. 1º, 4º e 5º da Lei 14.973/2024 disciplinam o benefício e sua reoneração gradual. O art. 4º, § 8º, inciso XII, da LC 224/2025 exclui a CPRB da redução linear de incentivos e benefícios prevista nessa lei. A materialidade da alteração entre as estimativas e a falta de explicação no IV.15 tornam necessária a divulgação das bases, das premissas e das mudanças metodológicas, de modo a distinguir os efeitos da reoneração legal daqueles decorrentes do método de projeção.*

102. *Em termos substantivos, a Lei 12.546/2011 disciplina o regime em que determinados setores substituem a contribuição previdenciária patronal sobre a folha pela contribuição incidente sobre a receita bruta, ao passo que a Lei 14.973/2024 disciplina a saída gradual desse regime, com recomposição progressiva da tributação sobre a folha, razão pela qual a simples existência da reoneração não basta para explicar a queda de R$ 10,47 bilhões, sendo necessário separar o efeito legal da mudança de base e de método.*

II.5.3 Consequências

103. *Sem explicação sobre a ruptura da série, os R$ 186,75 bilhões anteriormente associados ao PIS/Pasep e à Cofins, ou mesmo a queda agregada de R$ 213,79 bilhões, podem ser interpretados como redução efetiva dos benefícios tributários. Essa conclusão não é sustentada pelos dados, pois os*

regimes não são diretamente comparáveis e as renúncias relativas à CBS e ao Imposto Seletivo ainda não foram quantificadas.

104. *No caso da CPRB, a ausência de nota metodológica impede avaliar a confiabilidade da redução de R$ 10,47 bilhões e distinguir quanto da variação decorre da reoneração prevista em lei, das bases de dados empregadas ou da alteração do método de projeção.*

105. *As duas lacunas, portanto, reduzem a integridade informacional do IV.15 e dificultam a apreciação, pela CMO e pelo Congresso Nacional, da evolução e da materialidade das renúncias constantes do PLDO 2027.*

II.5.4 Proposta de Encaminhamento

106. *Dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000.*

107. *Recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior.*

108. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, que a redução agregada de R$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 do AMF do PLDO 2027 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e que a estimativa da CPRB foi reduzida em R$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia, das bases, das premissas e das alterações em relação ao ciclo anterior.*

II.6 Achado 6: Restrição do dever de prestar informações sobre despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) ao Poder Executivo federal, sem alcançar os demais Poderes e órgãos autônomos.

II.6.1 Situação Encontrada

109. *O exame do art. 134, § 9º, do PLDO 2027 revela limitação no alcance subjetivo do relatório descritivo consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado da União. O dispositivo prevê a prestação de informações para subsidiar relatório a ser publicado no primeiro quadrimestre de 2028, abrangendo atos normativos editados em 2027 que importem criação ou aumento de DOCC, nos termos do art. 17 da Lei Complementar 101/2000. Contudo, restringe expressamente essa obrigação aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes da República e os órgãos constitucionalmente autônomos.*

110. *Sob a ótica do alcance institucional do demonstrativo, a restrição prevista no PLDO 2027 não corresponde ao escopo definido pelo Tribunal no item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira. Naquela deliberação, foi determinada a elaboração de plano de ação para viabilizar a elaboração anual de Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União, abrangendo as DOCCs criadas no exercício por leis, medidas provisórias e atos administrativos oriundos de todos os Poderes da República e dos órgãos constitucionalmente autônomos.*

111. *Em relação ao conteúdo esperado do demonstrativo, o alcance definido pelo Tribunal compreende a identificação das DOCCs criadas no exercício, os critérios de classificação, o aumento da despesa no exercício de vigência e nos dois subsequentes, as medidas de compensação e tópico específico sobre gastos com pessoal. Entretanto, ao limitar a prestação de informações aos órgãos executores do Poder Executivo federal, o art. 134, § 9º, do PLDO 2027 não assegura, no*

próprio projeto, a abrangência necessária para consolidar as despesas obrigatórias de caráter continuado da União em sua totalidade.

112. *Dessa forma, o relatório descritivo consolidado previsto no PLDO 2027 não alcança todo o universo institucional das DOCCs da União. A limitação compromete a aferição consolidada dos requisitos do art. 17 da LRF, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, à demonstração da origem dos recursos e à comprovação de que a criação ou aumento da despesa não afetará as metas fiscais, mediante compensação quando cabível.*

113. *Não foi apresentada manifestação de mérito específica sobre este achado nas peças 81 a 90. Mantêm-se, portanto, a situação encontrada e a comunicação à CMO, sem alteração de destinatário ou de fundamento.*

II.6.2 Critérios

114. *O item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira, determinou a elaboração de plano de ação para viabilizar a elaboração anual de Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União. Esse demonstrativo deve abranger as despesas obrigatórias de caráter continuado criadas no exercício por leis, medidas provisórias e atos administrativos oriundos de todos os Poderes da República e dos órgãos constitucionalmente autônomos.*

115. *Além disso, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — estabelecem requisitos para a criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado. Esses dispositivos exigem estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrar em vigor e nos dois subsequentes, demonstração da origem dos recursos para seu custeio e comprovação de que a despesa não afetará as metas fiscais, mediante compensação quando cabível.*

II.6.3 Consequências

116. *Como consequência, o Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União permanece com alcance parcial, sem refletir de forma íntegra e fidedigna o universo das DOCCs da União. A restrição do demonstrativo aos órgãos executores do Poder Executivo federal reduz a abrangência do instrumento e limita sua capacidade de consolidar as DOCCs criadas no exercício por todos os Poderes da República e pelos órgãos constitucionalmente autônomos.*

117. *Adicionalmente, observa-se redução da utilidade do instrumento para o acompanhamento das DOCCs e para a avaliação dos impactos fiscais de atos normativos editados fora do Poder Executivo federal. Sem a inclusão desses atos no demonstrativo consolidado, permanece incompleta a visão sobre a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado no âmbito da União.*

118. *Por fim, a limitação identificada representa descumprimento parcial do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, e retarda a plena implementação do demonstrativo anual consolidado. Também gera prejuízo à verificação consolidada do atendimento ao art. 17 da Lei Complementar 101/2000 no âmbito da União.*

II.6.4 Proposta de Encaminhamento

119. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea "a", e § 2º, da Lei 8.443/1992, que a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestação de informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal — sem contemplar os demais Poderes e os órgãos constitucionalmente autônomos — descumpre parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000.*

II.7 Achado 7: Margens negativas recorrentes e de elevada magnitude da Regra de Ouro.

II.7.1 Situação Encontrada

120. *O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 classifica a Regra de Ouro como risco legal e projeta margens negativas em todos os exercícios do horizonte apresentado: R$ 409,0 bilhões em 2027, R$ 293,2 bilhões em 2028, R$ 484,4 bilhões em 2029 e R$ 537,6 bilhões em 2030. Essa situação é recorrente nos ARFs dos PLDOs 2025, 2026 e 2027, nos quais também se verificam margens negativas ao longo dos respectivos horizontes projetados.*

Tabela 5: Margens negativas da Regra de Ouro no ARF do PLDO 2027 e variação frente ao ARF do PLDO 2026 (R$ bilhões).

Exercício	*ARF PLDO 2026*	*ARF PLDO 2027*	*Variação*
2027	*-399,9*	*-409,0*	*Piora de 9,1*
2028	*-303,1*	*-293,2*	*Melhora de 9,9*
2029	*-409,5*	*-484,4*	*Piora de 74,9*
2030	—	*-537,6*	*Exercício novo*

Fonte: ARF dos PLDOs 2026 e 2027. Margem negativa indica insuficiência projetada (operações de crédito acima das despesas de capital). A coluna do ARF PLDO 2026 é calculada a partir da margem do ARF PLDO 2027 e da variação informada no texto; o exercício de 2030 não constava do horizonte do ARF PLDO 2026.

121. *Além da elevada magnitude, as margens negativas indicam tendência de agravamento ao longo do horizonte projetado, ainda que com oscilação intermediária. A série parte de insuficiência já expressiva, apresenta alívio pontual no exercício seguinte e volta a se deteriorar nos anos posteriores, culminando, em 2030, no maior déficit projetado. A Tabela 2 detalha essas margens e sua variação frente ao ARF do PLDO 2026: a insuficiência piora em 2027 e, sobretudo, em 2029, melhora levemente em 2028 e atinge o maior déficit em 2030, exercício novo na série. Esse comportamento, de piora, alívio pontual e nova piora, confirma que o risco não é um descompasso isolado, mas pressão recorrente sobre a conformidade com a Regra de Ouro, num alvo que se desloca a cada ciclo.*

122. *O próprio ARF qualifica as estimativas como preliminares e simplificadas. O texto do PLDO 2027 também prevê mecanismos de tratamento da insuficiência, especialmente a autorização legislativa condicionada por maioria absoluta, a substituição ou o remanejamento de fontes e a adequação durante a execução, conforme os arts. 22, 48 e 60 do projeto. O art. 22, § 2º, remete à mensagem do PLOA a memória de cálculo da diferença positiva entre operações de crédito e despesas de capital.*

123. *Dessa forma, as projeções evidenciam risco relevante para a gestão orçamentária e financeira, mas não caracterizam, por si sós, descumprimento da Regra de Ouro. Também não se aponta, neste achado, falha automática pela ausência, no PLDO, de memória completa que o próprio projeto remete à etapa do PLOA. A impropriedade examinada é de natureza preventiva: a recorrência e a magnitude das margens negativas indicam risco de dependência sistemática de mecanismos excepcionais ou de gestão de fontes para assegurar a conformidade final.*

124. *A Casa Civil informou que as margens negativas da Regra de Ouro são divulgadas desde 2019 e que o risco tem sido administrado por fontes condicionadas e autorização do Congresso (peça 88, p. 4). O comentário revela fundamento adicional para a contextualização preventiva já amadurecida pela equipe. Reconhecem-se expressamente os mecanismos existentes e a ausência de conclusão sobre descumprimento atual, sem afastar a materialidade e a recorrência das margens projetadas para 2027-2030. Mantêm-se o alerta e a comunicação à CMO para prevenir que a ressalva constitucional excepcional se converta em solução sistemática.*

II.7.2 Critérios

125. *O art. 167, inciso III, da Constituição Federal veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Congresso Nacional por maioria absoluta. A operacionalização desse limite também consta do art. 32 da Lei de Responsabilidade*

Fiscal e do art. 6º da Resolução do Senado Federal 48/2007, indicados pelo próprio ARF como base normativa da Regra de Ouro.

126. *O art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022 inclui a garantia de cumprimento da Regra de Ouro entre os objetivos do regime fiscal sustentável. Além disso, o art. 1º, § 1º, da LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.*

127. *Também se aplica o art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, segundo o qual os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos quando constatarem fatos capazes de comprometer os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidade na gestão orçamentária. O alerta possui caráter preventivo e não pressupõe descumprimento consumado.*

II.7.3 Consequências

128. *Como consequência, a magnitude e a recorrência das margens negativas aumentam o risco de a elaboração e a execução orçamentárias dependerem de substituição ou remanejamento de fontes, utilização de superávit financeiro ou autorização legislativa excepcional para viabilizar despesas correntes financiadas por operações de crédito.*

129. *Caso essas alternativas sejam insuficientes ou não sejam aprovadas, poderá haver compressão de despesas correntes, restrições à execução de políticas públicas ou dificuldades para o funcionamento regular da administração. Há, ainda, risco de utilização recorrente da ressalva constitucional prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, reduzindo o caráter excepcional do financiamento de despesas correntes por operações de crédito.*

130. *Esses efeitos são potenciais e mitigados pelos mecanismos previstos no próprio PLDO, mas a recorrência das margens negativas em sucessivos ciclos e sua elevada magnitude justificam comunicação preventiva, sem converter a projeção preliminar em conclusão de descumprimento da Regra de Ouro.*

II.7.4 Proposta de Encaminhamento

131. *Alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, reduzindo o caráter excepcional do financiamento de despesas correntes por operações de crédito.*

132. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea "a", e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o ARF do PLDO 2027 projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 — R$ 409,0 bilhões em 2027, R$ 293,2 bilhões em 2028, R$ 484,4 bilhões em 2029 e R$ 537,6 bilhões em 2030 —, indicando risco de que o enfrentamento dessas insuficiências dependa recorrentemente da ressalva do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, cuja utilização exige autorização do Congresso Nacional por maioria absoluta.*

II.8 Achado 8: Evidenciação insuficiente, no ARF, dos efeitos potenciais dos riscos fiscais materiais sobre a meta e a dívida.

II.8.1 Situação Encontrada

133. *O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 apresenta riscos fiscais materiais, entre eles demandas judiciais de risco possível e provável, no total de R$ 2.273,2 bilhões; compensação de resultado primário das empresas estatais, reclassificada de "remoto" para "possível" em 2026 e 2027; margens negativas da Regra de Ouro durante todo o horizonte de 2027 a 2030; e estoque de Dívida Ativa de R$ 708,3 bilhões.*

134. *Em separado, o ARF apresenta sensibilidades da receita, da despesa, do resultado primário e da dívida a variações macroeconômicas, além de testes de estresse e fan charts.*

135. *Foram identificadas ligações documentais e quantitativas parciais entre o ARF e o AMF, especialmente quanto às receitas, às despesas selecionadas, ao resultado primário, à DBGG e à DLSP. Contudo, a evidenciação disponível não permite relacionar, de forma sistemática e na medida tecnicamente possível, os riscos fiscais materiais às variáveis fiscais afetadas, ao horizonte, ao canal de transmissão e à ordem de grandeza dos respectivos efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida.*

136. *O ARF também não explicita como os riscos e sensibilidades nele apresentados se relacionam com a distinção, constante do AMF, entre resultado primário projetado antes das deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Essa lacuna é relevante porque o AMF diferencia o resultado primário projetado antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta, enquanto o ARF não apresenta camada correspondente que permita verificar se e como os riscos materiais repercutem sobre essas grandezas.*

137. *A diligência encaminhada à STN confirma a limitação. O item 2.1.o do Ofício 080/2026-AudFiscal (peça 22) solicitou memória técnica, nota metodológica, planilha, estudo ou documento de suporte que demonstrasse como os riscos materiais do ARF 2027 foram incorporados, ou deliberadamente não incorporados, aos parâmetros do AMF 2027, com indicação, por risco, da variável afetada, horizonte, unidade de mensuração, probabilidade ou hipótese, impacto estimado e tratamento no cenário-base, em sensibilidade, em teste de estresse, em fan chart ou fora das projeções.*

138. *Nos §§ 35 a 40 da Nota Técnica SEI 4239/2026/MF (peça 26, p. 9-10), a STN informou, em síntese, que não há correspondência direta entre os riscos apresentados no ARF e as projeções de receita e despesa que fundamentam o AMF; que os valores do ARF representam exposições máximas potenciais, que podem ser menores, distribuir-se por vários exercícios ou sequer se concretizar; que não seria apropriado incorporar tais riscos integralmente à trajetória central do AMF; que eventos mais prováveis estariam refletidos no cenário fiscal central; e que a materialização de riscos seria absorvida, ao longo da execução, pelos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias e pelos mecanismos de limitação de empenho.*

139. *A resposta da STN esclarece a metodologia geral adotada e justifica a não incorporação integral dos riscos ao cenário-base, mas não apresenta matriz ou memória individualizada por risco material. Também não identifica, para cada risco, a variável fiscal afetada, o horizonte considerado, o canal de transmissão, o impacto potencial, o tratamento conferido nas projeções ou eventual limitação de mensuração. Além disso, não foi identificada, na planilha apresentada pela STN (peça 28), memória ou análise específica relativa ao item 2.1.o. As abas do arquivo abrangem os itens somente até o 2.1.m, sem indicação de que alguma delas contenha as informações requeridas para o item 2.1.o. Assim, embora contribua para a compreensão geral da metodologia utilizada, a resposta não supre a lacuna de evidenciação examinada neste achado.*

140. *A impropriedade, portanto, não está na ausência de incorporação integral dos riscos ao cenário central do AMF, nem na conclusão de que algum risco necessariamente romperá a meta fiscal. O achado é de evidenciação e utilidade decisória: o PLDO não permite ao leitor avaliar, de forma suficiente, como os riscos fiscais materiais podem afetar a meta, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida.*

141. *Em concreto, o ARF deveria traduzir cada risco material em seus efeitos potenciais sobre os parâmetros fiscais, relacionando, na medida tecnicamente possível, o risco à variável afetada, ao horizonte, ao canal de transmissão e à ordem de grandeza de seus efeitos sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida, nos termos do art. 4º, § 3º, da LRF. Trata-se de achado de evidenciação, não de mérito: não se afirma que algum risco romperá a meta, mas que o anexo não permite ao leitor avaliá-lo.*

142. *Este achado distingue-se, sem duplicar, do Achado 1, relativo à evidenciação da relação entre o resultado primário e o primário estabilizador no AMF, e do Achado 7, relativo às margens negativas da Regra de Ouro. Aqui se examina especificamente a evidenciação, no ARF, do efeito potencial dos riscos materiais sobre a meta e a dívida.*

143. *A SOF esclareceu que não elabora metodologicamente o ARF, não projeta a trajetória da dívida e não edita o Manual de Demonstrativos Fiscais (peça 84, p. 9-10). Na manifestação consolidada, a STN distinguiu riscos macroeconômicos de riscos específicos e sustentou que os conceitos de 'riscos materiais' e 'canal de transmissão' precisavam ser delimitados. Afirmou que os riscos macroeconômicos admitem sensibilidades quantitativas, ao passo que muitos riscos específicos correspondem a exposições máximas sem distribuição temporal ou probabilidade confiável, o que tornaria inexequível uma quantificação uniforme por exercício, embora reconheça a possibilidade de aprimorar a evidenciação dos riscos macroeconômicos (peça 90, p. 10-12). Os argumentos são procedentes quanto à competência e parcialmente procedentes quanto ao escopo. Retira-se a articulação com o MPO/SOF e mantém-se a recomendação ao Ministério da Fazenda, por intermédio da STN, com redação orientada ao aprimoramento da evidenciação conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis.*

II.8.2 Critérios

144. *O art. 4º, § 3º, da LRF impõe ao Anexo de Riscos Fiscais obrigação bipartida: avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informar as providências a serem tomadas caso se concretizem. A primeira parte da obrigação — avaliar os riscos capazes de afetar as contas públicas — abrange evidenciar de que modo e em que ordem de grandeza tais riscos podem repercutir sobre os resultados fiscais e a trajetória da dívida. É esse o fundamento direto deste achado.*

145. *O art. 164-A da Constituição Federal, o art. 2º da LC 200/2023 e o art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF estabelecem a sustentabilidade da dívida pública e a compatibilidade entre metas de resultado primário e trajetória de convergência da dívida como referências do regime fiscal. Embora o art. 4º, § 5º, inciso III, discipline diretamente o AMF, sua leitura conjunta com o art. 4º, § 3º, permite examinar se as informações do ARF podem ser relacionadas, na medida tecnicamente possível, aos parâmetros fiscais apresentados no AMF.*

146. *Esse critério não pressupõe incorporação integral dos riscos ao cenário-base do AMF, nem quantificação precisa de todos os riscos materiais. Exige, porém, que o ARF evidencie o tratamento adotado, as limitações de mensuração e, quando cabível, a relação entre os riscos materiais, as variáveis fiscais afetadas, o horizonte, o canal de transmissão e os efeitos potenciais ou ordens de grandeza sobre o resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida*

II.8.3 Consequências

147. *Como consequência, a evidenciação limitada dificulta avaliar como os riscos fiscais materiais podem afetar o resultado primário, o intervalo de tolerância da meta e a trajetória da dívida, reduzindo a utilidade decisória da leitura conjunta do ARF e do AMF.*

148. *As sensibilidades macroeconômicas, os testes de estresse, os fan charts e os mecanismos de acompanhamento da execução mitigam essa limitação, pois oferecem informações relevantes sobre a incerteza fiscal e sobre a reação do sistema ao longo do exercício. Contudo, esses instrumentos não explicitam, por si sós, a relação entre os riscos inventariados e os parâmetros centrais da regra fiscal, especialmente quando o AMF distingue o resultado primário projetado antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

149. *A ausência dessa ponte sistemática limita a capacidade do Congresso Nacional, do controle externo e da sociedade de compreender, no momento da apreciação do PLDO, quais riscos fiscais materiais possuem maior potencial de afetar a meta, intervalo de tolerância e a dívida, quais foram considerados nas projeções, quais permaneceram fora delas e quais limitações técnicas justificam o tratamento adotado.*

II.8.4 Proposta de Encaminhamento

150. *Recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis,*

a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida.

151. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea "a", e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 não evidencia, de forma suficiente, o modo, o horizonte, o canal de transmissão e a ordem de grandeza com que os riscos fiscais materiais elencados podem afetar a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida, elementos necessários à avaliação prevista no art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 e relevantes para a apreciação legislativa do projeto neste ciclo.*

II.9 Achado 9: Ausência de mecanismos de correção, de compensação ou de consequências para a meta de resultado primário do Programa de Dispêndios Globais (PDG).

II.9.1 Situação Encontrada

152. *O exame do PLDO 2027 evidencia ausência de mecanismo corretivo expressamente previsto para o caso de descumprimento da meta de resultado primário do Programa de Dispêndios Globais (PDG), aplicável ao conjunto das empresas estatais federais não dependentes do setor não financeiro. Embora o art. 3º do projeto fixe meta específica para o PDG, não foram identificados dispositivos que estabeleçam medidas corretivas, mecanismos de compensação ou consequências jurídico-orçamentárias em caso de descumprimento dessa meta.*

153. *Sob a ótica normativa, a situação reproduz lacuna já verificada na LDO 2026, Lei 15.321/2025, uma vez que também não se identificam, no PLDO 2027, regras destinadas a disciplinar a resposta institucional diante de eventual desvio em relação à meta de resultado primário das estatais federais não dependentes. Dessa forma, a meta é prevista no projeto, mas não acompanhada de mecanismo que assegure sua correção ou recomposição no curso da execução.*

154. *Em relação ao processo legislativo anterior, verificou-se que, na tramitação do PLDO 2026, o § 2º do art. 3º, que permitia a compensação entre as metas de resultado primário do Governo Central e do PDG, foi suprimido por adendo do relator. O PLDO 2027 manteve essa ausência de regra de compensação, sem substituir o dispositivo suprimido por outro mecanismo corretivo aplicável ao descumprimento da meta do PDG.*

155. *Adicionalmente, o item 5.3.3.3.3 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 informa que eventual descumprimento da meta das estatais repercute negativamente sobre a avaliação das contas públicas. Essa previsão, contudo, limita-se a reconhecer efeito avaliativo posterior, sem estabelecer medida corretiva obrigatória, mecanismo de compensação ou providência corretiva ou de responsabilização durante a execução fiscal.*

156. *Dessa forma, embora a meta de resultado primário do PDG permaneça prevista no PLDO 2027, ela não é acompanhada de mecanismo que permita induzir seu cumprimento, compensar eventual frustração ou corrigir desvios durante a execução, o que limita sua efetividade como instrumento de controle fiscal das empresas estatais federais não dependentes.*

157. *A SOF demonstrou que o PDG não integra os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e que o MPO/SOF não é responsável por sua disciplina (peça 84, p. 10). O comentário é procedente quanto ao destinatário e, à luz da peça 17, identifica a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais como unidade competente. Por essa razão, mantém-se o achado, mas se afasta a recomendação de inclusão de conteúdo normativo nos próximos PLDOs e se preserva a comunicação à CMO para subsidiar a apreciação do projeto.*

II.9.2 Critérios

158. *A situação deve ser examinada à luz do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, segundo o qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.*

159. *Também se aplicam o art. 3º, inciso I, e o art. 5º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, que tratam da capacidade de resposta como princípio da governança pública e do controle como mecanismo para seu exercício, compreendendo processos estruturados para mitigar riscos.*

160. *No mesmo sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, aprovado pela Portaria-TCU 230/2014, estabelece que o monitoramento de metas deve ser dotado de capacidade de gerar respostas corretivas, que os arranjos devem incluir mecanismos de tratamento de riscos e que a ausência de consequências previstas em norma para o descumprimento elimina mecanismo de responsabilização.*

II.9.3 Consequências

161. *Como consequência, a ausência de mecanismos previamente definidos de correção, compensação ou resposta reduz a capacidade da meta de resultado primário do PDG de induzir providências corretivas diante de eventual desvio.*

162. *Adicionalmente, aumenta-se o risco de deterioração do resultado primário do PDG ao longo da execução. Esse risco já foi evidenciado em 2025, quando a piora do resultado das estatais não dependentes contribuiu para o risco de descumprimento da meta do Governo Central, levando o Poder Executivo à limitação de empenho e movimentação financeira da ordem de R$ 3,29 bilhões no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme o RARDP do 5º bimestre de 2025 e o Decreto 12.763/2025.*

163. *Por fim, o próprio PLDO 2027 reconhece que o risco de descumprimento persiste para 2027. Assim, a manutenção da meta do PDG sem mecanismos previamente definidos de correção, compensação ou resposta preserva uma limitação na capacidade de induzir providências corretivas durante a execução, com risco de nova deterioração do resultado primário das empresas estatais não dependentes.*

II.9.4 Proposta de Encaminhamento

164. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea "a", e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento.*

III. CONCLUSÃO

165. *O presente acompanhamento teve por objetivo avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do PLDO 2027, especialmente quanto à compatibilidade entre metas fiscais e trajetória da dívida, à reconciliação entre o resultado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, à transparência das deduções e exclusões, à factibilidade da programação fiscal, aos critérios de limitação de empenho, à suficiência das informações relativas às receitas consideradas no cenário fiscal, à evidenciação dos riscos fiscais materiais no ARF e ao tratamento conferido à Regra de Ouro.*

166. *Em síntese, verificou-se que o PLDO 2027 apresenta a arquitetura formal das metas fiscais, dos intervalos de tolerância, das deduções da meta, dos mecanismos de limitação de empenho, das projeções de receitas e despesas, dos demonstrativos de investimentos, renúncias e benefícios tributários, do Anexo de Riscos Fiscais, da Regra de Ouro e da meta de resultado primário do PDG. Contudo, em diversos pontos, a demonstração material ainda se mostra incompleta, especialmente quanto à transparência, à memória de cálculo, à decomposição de valores, à reconstruibilidade dos cálculos, à rastreabilidade das informações, à comparabilidade entre ciclos e à explicitação dos efeitos fiscais relevantes sobre a meta, a dívida pública e a execução orçamentária.*

167. *Entre as insuficiências identificadas, destaca-se a do Achado 3: a demonstração da estabilização da DBGG/PIB foi construída sob o centro da meta, sem evidenciação suplementar da trajetória associada ao limite inferior adotado pelo art. 68 do projeto para a limitação de empenho e movimentação financeira. Segundo as projeções encaminhadas pela própria STN, a diferença entre*

essas trajetórias alcança 2,6 p.p. do PIB em 2036, o que confirma a materialidade informacional da distinção.

168. *Quanto à primeira questão, constatou-se que o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 não demonstra, de forma completa e verificável, a compatibilidade entre as metas de resultado primário, o resultado primário projetado, o resultado primário requerido para estabilização da DBGG/PIB e a trajetória decenal da dívida pública. Embora o AMF apresente a trajetória projetada da DBGG/PIB, o conceito de resultado primário requerido e sua comparação gráfica com o resultado projetado, não disponibiliza, no próprio anexo, a série numérica anual, a decomposição dos fatores de variação da dívida e a memória metodológica suficiente para reprodução ou verificação da compatibilidade afirmada.*

169. *Quanto à segunda questão, verificou-se que o PLDO 2027 permite identificar apenas em nível agregado a passagem entre o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para o cumprimento da meta. Os comentários esclareceram que a LRF utiliza a expressão 'principais agregados', mas não afastaram a necessidade conjunta de memória e metodologia para os componentes materiais das deduções, que somam R$ 65.658,3 milhões.*

170. *Quanto à terceira questão, concluiu-se que o PLDO 2027 identifica o tratamento normativo aplicável aos precatórios e requisições de pequeno valor, mas não demonstra, no próprio AMF, de forma suficientemente detalhada, os valores que explicam sua incorporação ao resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Assim, embora as informações complementares encaminhadas após diligência tenham permitido verificar a aplicação da regra constitucional, permanece insuficiência de transparência monetária no AMF quanto ao impacto desses valores sobre a passagem entre o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

171. *Quanto à quarta questão, a análise indicou que o PLDO 2027 apresenta trajetória fiscal e mecanismos formais de acompanhamento da execução, mas a suficiência da demonstração fiscal permanece limitada em pontos relevantes. Em especial, a ausência de demonstração, no próprio AMF, dos efeitos do limite inferior da meta sobre a trajetória da DBGG/PIB reduz a capacidade de avaliar integralmente a relação entre resultado primário projetado, mecanismos de correção fiscal e sustentabilidade da dívida pública.*

172. *Quanto à quinta questão, concluiu-se que o PLDO 2027 define critério formal para a avaliação bimestral e para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, mas adota, no art. 68, o limite inferior do intervalo de tolerância da meta como referência, e não o centro da meta de resultado primário. Com isso, a regra pode preservar o cumprimento formal do limite inferior do intervalo de tolerância, mas não necessariamente assegura esforço suficiente para a obtenção do centro da meta nem para a trajetória de resultado primário projetado utilizada na demonstração da estabilização da DBGG/PIB.*

173. *Quanto à sexta questão, concluiu-se que as projeções de receitas e os demonstrativos relacionados a receitas, renúncias e benefícios fiscais apresentam limitações de transparência, metodologia e rastreabilidade em pontos relevantes. As impropriedades identificadas no relatório indicam que, em determinadas situações, o AMF não explicita de forma suficiente as bases, premissas, memórias de cálculo, compensações ou limitações metodológicas necessárias à plena avaliação das estimativas fiscais apresentadas, especialmente no contexto da transição tributária e das alterações metodológicas examinadas.*

174. *Quanto à sétima questão, concluiu-se que há ligações documentais e quantitativas parciais entre o ARF e o AMF, especialmente quanto às receitas, às despesas selecionadas, ao resultado primário, à DBGG e à DLSP. A STN esclareceu, nas respostas à diligência e na peça 90, que os riscos macroeconômicos admitem sensibilidades quantitativas, enquanto muitos riscos específicos correspondem a exposições máximas sem distribuição temporal ou probabilidade confiável e não devem ser incorporados integralmente ao cenário central. Esses argumentos afastam a exigência de quantificação preditiva uniforme, mas não eliminam a necessidade de evidenciação proporcional à*

natureza do risco. O ARF ainda não permite identificar sistematicamente, na medida tecnicamente possível, a variável afetada, o canal, o horizonte estimável, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos materiais.

175. *Quanto à oitava questão, concluiu-se que o ARF do PLDO 2027 mantém inventário formal de riscos fiscais materiais e apresenta sensibilidades, testes de estresse e fan charts. A distinção trazida pela STN entre riscos macroeconômicos e riscos específicos é pertinente: os primeiros admitem evidenciação quantitativa de efeitos sobre resultado primário e dívida, enquanto, para os segundos, pode não existir probabilidade confiável ou distribuição anual. Ainda assim, o anexo pode explicitar, proporcionalmente à natureza de cada risco e quando tecnicamente possível, a variável fiscal afetada, a natureza e o canal do impacto, o horizonte estimável, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento nas projeções e as limitações de mensuração. Mantém-se, com essa delimitação, a conclusão de que a utilidade decisória do ARF pode ser aprimorada.*

176. *Quanto à nona questão, concluiu-se que o PLDO 2027 trata formalmente a Regra de Ouro, prevê mecanismos de autorização condicionada, substituição ou remanejamento de fontes e adequação durante a execução, e classifica o tema como risco legal no ARF. Contudo, o ARF projeta margens negativas recorrentes e de elevada magnitude em todo o horizonte de 2027 a 2030, com tendência de agravamento ao final da série. As alternativas governamentais são juridicamente plausíveis, mas não estão quantificadas de modo a demonstrar cobertura suficiente das insuficiências projetadas. Assim, não se caracteriza descumprimento da Regra de Ouro nesta etapa, mas subsiste risco relevante de dependência recorrente da ressalva constitucional do art. 167, inciso III, da Constituição Federal.*

177. *Quanto à décima questão, concluiu-se que o AMF apresenta a proporção destinada aos investimentos em andamento, mas não oferece memória em nível suficiente para reconstruir o numerador nem nota de reconciliação das bases usadas entre ciclos. Os comentários da SOF esclareceram a distinção entre as Seções IV.4 e IV.5 e as limitações temporais do PLDO, razão pela qual a determinação por decomposição integral por projeto foi substituída por ciência da deficiência consumada, acompanhada de comunicação à CMO.*

178. *Quanto à décima primeira questão, concluiu-se que o IV.06 do Anexo de Metas Fiscais atende, em essência, ao art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao identificar políticas avaliadas pelo CMAP e informar economias estimadas de R$ 55,4 bilhões entre 2026 e 2029. A comparação entre ciclos demonstra evolução em relação aos PLDOs anteriores, especialmente pela separação entre avaliações formais do CMAP e revisão de gastos, bem como pela identificação das políticas avaliadas. Embora ainda permaneça limitação quanto à individualização, para cada política, do nexo entre avaliação, recomendação e estimativa fiscal, a diligência demonstrou a existência de memórias setoriais de suporte. Por essa razão, a limitação identificada afeta a utilidade decisória do anexo, mas não possui gravidade suficiente para caracterizar achado autônomo nesta etapa, permanecendo passível de acompanhamento em ciclo posterior.*

179. *Quanto à décima segunda questão, permanece documentado no Apêndice B que o IV.16 não permitia reconstruir, no próprio AMF, todas as compensações examinadas. O tema, contudo, foi retirado do rol de achados autônomos e remetido à fiscalização específica da DIREF, a fim de evitar sobreposição e encaminhamentos concorrentes, sem que isso importe afirmar a inexistência da deficiência informacional.*

180. *Por fim, quanto à décima terceira questão, constatou-se que o IV.15 não explica a ruptura de comparabilidade provocada pela transição PIS/Cofins-CBS/IS nem as limitações que impediram a quantificação das novas renúncias. O demonstrativo também não explicita a mudança metodológica que reduziu a estimativa da CPRB em R$ 10,47 bilhões entre os dois ciclos. As explicações apresentadas pela Receita Federal nas peças 50 a 65 e reiteradas na manifestação consolidada da peça 90 afastam a exigência de correspondência artificial entre PIS/Cofins e CBS/IS e trazem elementos metodológicos sobre a CPRB. A RFB reconheceu, ainda, a falta de clareza do demonstrativo e informou que o novo DGT deverá conter justificativas para divergências relevantes.*

Esses elementos corroboram a viabilidade da recomendação, mas não estavam evidenciados no IV.15 submetido ao Congresso Nacional. A conclusão da questão 13, portanto, não exige ponte quantitativa integral entre regimes distintos; exige que o AMF explique a falta de comparabilidade e indique, de modo claro, as limitações metodológicas da nova série e da estimativa da CPRB.

181. *De todo o exposto, registre-se que a análise das peças 81 a 90, detalhada no Apêndice A, resultou na retirada do Achado 5 da peça 66, documentado no Apêndice B; na substituição da determinação do Achado 4 por ciência, acompanhada de comunicação à CMO; no refinamento terminológico dos Achados 2 e 3; na exclusão da STN do destinatário da determinação do Achado 2; e na correção dos destinatários dos atuais Achados 5 e 8, correspondentes aos Achados 6 e 9 da peça 66. A manifestação da RFB corroborou as deficiências de clareza dos Anexos IV.15 e IV.16 e anunciou providências no novo DGT. A recomendação do Achado 8 foi orientada ao aprimoramento da evidenciação conforme a natureza dos riscos e a disponibilidade de informações confiáveis. No Achado 9, retirou-se a recomendação de inclusão de conteúdo normativo nos próximos PLDOs e preservou-se a comunicação à CMO. Foram mantidos os demais encaminhamentos quando os comentários não afastaram a desconformidade ou o risco identificado.*

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

182. *Registre-se, preliminarmente, que as deliberações sugeridas não têm por objeto substituir o juízo político do Poder Executivo ou do Congresso Nacional sobre o conteúdo final do PLDO 2027, mas assegurar a suficiência informacional dos anexos obrigatórios elaborados por órgãos jurisdicionados, especialmente quanto à memória de cálculo, metodologia, decomposição, reconciliação e verificabilidade das informações fiscais submetidas à apreciação legislativa. A adequação jurídico-institucional dos instrumentos de encaminhamento propostos, inclusive por incidirem sobre peça orçamentária em tramitação, é examinada em despacho apartado, sem prejuízo da fundamentação própria de cada achado quanto ao critério infringido, à situação encontrada e à providência sugerida.*

183. *Ante o exposto, com fulcro no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:*

a) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, I, 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que:

a.1) o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário;

a.2) o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta;

a.3) o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral;

a.4) os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior, relativos aos investimentos em andamento, foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade;

a.5) a redução agregada de R$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e a estimativa da CPRB foi reduzida em R$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia e das alterações em relação ao ciclo anterior;

a.6) a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestar informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes e órgãos autônomos, descumpre parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário,

na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000;

a.7) o ARF projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 - R$ 409,0 bilhões, R$ 293,2 bilhões, R$ 484,4 bilhões e R$ 537,6 bilhões, respectivamente -, indicando risco de dependência recorrente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal;

a.8) o ARF não evidencia, de forma suficientemente sistemática e compatível com a natureza de cada risco, as variáveis fiscais afetadas, o período em que seus efeitos podem se materializar, quando passível de estimativa, o canal de transmissão, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento conferido nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos fiscais materiais, informações relevantes para avaliar seus efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida;

a.9) o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento;

b) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador de R$ 21,17 bilhões da proporção informada na Seção IV.4 nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior, o que reduz a verificabilidade e a comparabilidade do demonstrativo e não se coaduna com a transparência da gestão fiscal preconizada pelos arts. 1º, § 1º, e 48, caput, da LC 101/2000, aplicada à evidenciação da proporção prevista no art. 165, § 12, da Constituição Federal;

c) determinar à SOF/MPO, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000;

d) determinar à STN/MF, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória da DBGG/PIB construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023;

e) recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior;

f) recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida;

g) alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer os mecanismos de autorização condicionada e gestão de fontes já utilizados;

h) dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000;

i) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao MGI, ao MF, ao MPO, à Casa Civil, à RFB, à SOF, à STN e à CMO;

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

**

DESPACHO **[PRONUNCIAMENTO DA SUBNIDADE AUDFISCAL]**

I. Da adequação dos encaminhamentos relativos ao conteúdo do PLDO 2027

1. *A proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização estrutura-se em dois planos complementares. De um lado, há comunicações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), destinadas a subsidiar a apreciação legislativa do PLDO 2027 em tramitação. De outro, há determinações, recomendações, ciências e alerta dirigidos a órgãos do Poder Executivo responsáveis pela elaboração da peça orçamentária e de seus anexos, com efeitos predominantemente projetados para os próximos ciclos. Essa arquitetura preserva a competência do Congresso Nacional e afasta a leitura de que o Tribunal estaria exercendo controle prévio abstrato de proposição legislativa.*

2. A tese a ser defendida não é a de que o TCU possa determinar livremente o conteúdo de projeto de lei. A tese é mais estreita: em acompanhamento de PLDO, o TCU pode expedir encaminhamentos a órgãos jurisdicionados do Poder Executivo sobre deveres administrativos de elaboração, evidenciação, memória de cálculo, metodologia, consistência fiscal e transparência dos anexos obrigatórios, quando tais deveres decorrem diretamente da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 200/2023 ou da legislação orçamentária, uma vez que o objeto do controle não é a deliberação parlamentar futura, mas a suficiência informacional da peça elaborada administrativamente pelo Executivo.

II. Competência para o acompanhamento e distinção em relação a proposições legislativas em geral

3. A competência do Tribunal para acompanhar o PLDO decorre do art. 71 da Constituição Federal, do art. 41, inciso I, alínea "a", da Lei 8.443/1992 e do art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, conjugados com os arts. 4º e 59 da LRF e com a prática institucional de envio de subsídios à CMO durante a apreciação das peças orçamentárias. Trata-se de linha de atuação continuada, observada, entre outros, nos Acórdãos 2.183/2022-TCU-Plenário, 2.230/2023-TCU-Plenário, 1.679/2024-TCU-Plenário, 1.983/2025-TCU-Plenário e 2.859/2025-TCU-Plenário, relativos a acompanhamentos de PLDO e PLOA.

4. O precedente restritivo do Vale Gás, Acórdão 1.838/2025-TCU-Plenário, deve ser enfrentado e distinguido. Naquele caso, discutia-se representação autônoma contra projeto de lei ordinário de política pública ainda em tramitação, sem ato concreto de gestão, execução orçamentária ou movimentação patrimonial. A posição vencedora afastou a possibilidade de o Tribunal funcionar como instância revisora prévia do processo legislativo ordinário. O caso do PLDO é distinto: o acompanhamento incide sobre peça integrante do ciclo orçamentário, elaborada administrativamente

por órgãos jurisdicionados, com fundamento normativo específico na Resolução-TCU 142/2001 e na legislação fiscal.

5. A própria deliberação do Vale Gás preserva essa distinção. Na declaração de voto que contribuiu para a formação da maioria, registrou-se que a análise de aspectos do PLOA constitui competência específica do TCU por força do art. 41, inciso I, alínea "a", da Lei 8.443/1992 e da Resolução-TCU 142/2001, tratando-se de atribuição normativa excepcional que não se estende a toda e qualquer proposição legislativa. Portanto, o precedente não impede o acompanhamento de PLDO/PLOA, mas, ao contrário, ajuda a delimitar seu fundamento e seu alcance.

6. Essa distinção foi reforçada pelo Acórdão de Relação 3.409/2026-TCU-Segunda Câmara, no TC 009.943/2026-9, que não conheceu representação individual sobre metodologia de apuração da meta de resultado primário do PLDO 2027 e registrou que a matéria já se encontrava sob escrutínio desta Corte no TC 006.412/2026-2. O acórdão não é precedente de mérito sobre os encaminhamentos, mas confirma que este acompanhamento é o foro adequado para examinar os aspectos fiscais e de conformidade do PLDO 2027.

III. O objeto controlado: ato administrativo de elaboração com conteúdo mínimo vinculado

7. A elaboração do PLDO e de seus anexos é ato administrativo de órgãos jurisdicionados. Nos termos da Lei 10.180/2001, compete ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, sob coordenação da Secretaria de Orçamento Federal e com insumos de órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional, a Receita Federal e a Secretaria de Política Econômica, elaborar, consolidar e encaminhar a proposta. Embora o produto final seja submetido ao Congresso Nacional como projeto de lei, a conduta de elaborá-lo com observância do conteúdo mínimo legal é administrativa, atual e sujeita ao controle externo.

8. Esse conteúdo mínimo é vinculado, na medida em que a Constituição exige que a LDO disponha sobre as diretrizes de política fiscal e respectivas metas em consonância com trajetória sustentável da dívida (art. 165, § 2º), que a elaboração dos planos e orçamentos reflita a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida (art. 164-A, parágrafo único) e que anexo específico demonstre a proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento (art. 165, § 12). A LRF, por sua vez, exige, no AMF, memória e metodologia das metas anuais (art. 4º, § 2º, II), demonstrativo de estimativa e compensação de renúncias (art. 4º, § 2º, V), quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário (art. 4º, § 2º, VI), demonstração da compatibilidade das metas com a estabilização da DBGG/PIB (art. 4º, § 5º, III) e, no ARF, avaliação dos riscos fiscais e das providências correspondentes (art. 4º, § 3º).

9. Quando a lei elege o PLDO e seus anexos como lugar dessas demonstrações, sua ausência, insuficiência ou inconsistência, quando comprometa conteúdo legalmente exigido ou a verificabilidade do demonstrativo, não constitui mera divergência técnica sobre escolhas fiscais. Trata-se, em verdade, de desconformidade informacional objetiva: a informação legalmente obrigatória não está completa, verificável, comparável ou acompanhada de memória de cálculo suficiente para que o Congresso Nacional, o controle externo e a sociedade compreendam a premissa fiscal submetida à deliberação legislativa.

IV. Adequação dos instrumentos à luz da Resolução-TCU 315/2020

10. A manifestação consolidada do Ministério da Fazenda, fundamentada em análise da PGFN, sustenta que a determinação prevista na Resolução-TCU 315/2020 pressupõe irregularidade em curso ou iminente; que o PLDO é proposição legislativa de iniciativa reservada do Executivo; que a LRF não fixa o nível microscópico de desagregação ou a forma gráfica pretendida; e que comandos detalhados restringiriam a discricionariedade metodológica protegida pelo art. 5º da resolução. Defende, por isso, comunicação à CMO e recomendação, em lugar de determinação (peça 90, p. 2-3). A objeção é pertinente como critério de dosimetria, mas não como vedação geral. Ela parte da premissa de que a mera presença formal do anexo e de linhas agregadas esgota o dever legal. Quando a lei exige quadro demonstrativo, memória, metodologia ou demonstração de compatibilidade, a falta de elementos que tornem a informação materialmente reconstruível caracteriza desconformidade

atual na atividade administrativa de elaboração. O art. 5º preserva a escolha dos meios, mas não impede comando limitado ao resultado informacional objetivamente devido, sem formato gráfico, sistema ou método único.

11. O Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, no TC 022.342/2025-7, é o precedente mais direto. Nele, o Plenário determinou à Secretaria do Tesouro Nacional que, nos próximos PLDOs, evidencie, no AMF, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da relação DBGG/PIB no horizonte decenal, de forma comparável às metas de resultado primário propostas, com explicitação de premissas e limitações relevantes, em conformidade com o art. 4º, § 5º, III, da LRF. O mesmo acórdão recomendou o envio, durante a tramitação dos PLDOs, de estimativas atualizadas da trajetória da dívida ao Congresso Nacional.

12. Esse precedente demonstra que a determinação é cabível quando o comando se limita a exigir demonstração, memória, metodologia, premissas e rastreabilidade de informação fiscal legalmente obrigatória. Não se determinou resultado fiscal, meta, despesa, contingenciamento, corte ou alocação de recursos. O comando recaiu sobre a forma juridicamente necessária de evidenciar a compatibilidade fiscal no anexo legalmente previsto.

13. A proposta da equipe preserva esse limite. No Achado 1, a STN sustentou que o AMF do PLDO 2027 evoluiu, passou a apresentar a trajetória decenal da DBGG/PIB, o resultado primário requerido, parâmetros macroeconômicos e taxa implícita de juros, e informou que o modelo é divulgado no Relatório de Projeções Fiscais e que a memória detalhada é encaminhada internamente à SOF (peça 90, p. 4). Esses elementos confirmam avanço e rastreabilidade interna, mas não afastam a insuficiência no próprio AMF submetido ao Congresso. Ainda assim, o achado não gera nova determinação, pois a matéria já foi objeto do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário; mantém-se apenas o registro de persistência e a comunicação à CMO.

14. Também o Achado 2 se enquadra no campo próprio da determinação. O art. 4º, § 2º, inciso VI, da LRF exige quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com os principais agregados. No PLDO 2027, embora o AMF informe deduções agregadas de 0,45 p.p. do PIB, correspondentes a R$ 65.658,3 milhões, não há decomposição por componente material, base legal específica e memória de cálculo, o que impede reconstruir plenamente a passagem entre o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para cumprimento da meta. A manifestação do Ministério da Fazenda é acolhida quanto à contenção do comando e quanto à competência: segundo a matriz de responsabilidades da Junta de Execução Orçamentária, a elaboração do quadro compete à SOF, e não à STN (peça 90, p. 5). Corrige-se, portanto, o destinatário para a SOF e limita-se o objeto aos componentes materiais, sem impor detalhamento microscópico, formato ou método único.

15. A determinação proposta para o Achado 3 possui objeto distinto e complementar. O Ministério da Fazenda e a STN sustentam que a meta central orienta a política fiscal e a elaboração da LOA, que o limite inferior apenas aciona eventual contingenciamento e que receitas, despesas e outros instrumentos podem produzir resultado superior ao piso. A STN sugere trajetórias alternativas no ARF e informa que avaliará evidenciar os limites inferior e superior, além do centro (peça 90, p. 4-7). Os argumentos justificam preservar a trajetória central, não tratar o piso como resultado necessariamente perseguido e admitir apresentação simétrica. Não eliminam, porém, a lacuna: o art. 68 aciona a correção bimestral apenas diante de risco relativo ao limite inferior, e o ARF não substitui integralmente a demonstração que os arts. 4º, § 5º, III e IV, e 9º, caput, da LRF, combinados com o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, exigem para a avaliação da compatibilidade entre a trajetória da dívida, as metas fiscais e o parâmetro utilizado para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. Mantém-se, assim, demonstração suplementar no AMF, sem qualificar a central como inadequada e sem impedir cenário adicional do limite superior. A disposição da STN de avaliar trajetórias alternativas confirma a viabilidade técnica da medida.

16. Também há calibragem adequada no Achado 4. O Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário, no TC 022.852/2025-5, já deu ciência ao MPO sobre insuficiência das informações constantes do Anexo IV.5

do AMF para verificar o art. 45 da LRF e determinou ao Ministério que adote providências para incluir, nos PLDOs, relatório contendo informações sobre investimentos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público a serem priorizados. Por isso, no presente acompanhamento, a deficiência observada no PLDO 2027 deve ser registrada como irregularidade informacional consumada, mediante ciência ao MPO e comunicação à CMO, sem nova determinação ou recomendação sobre objeto correlato.

*17. A retirada da Questão 12, apresentada como Achado 5 na peça 66, do rol de achados autônomos também revela dosimetria. Na peça 90, a RFB reconhece que o IV.16 contém informações insuficientes, admite a necessidade de descrição mais clara da medida compensatória, do fundamento normativo e do valor, acolhe os apontamentos sobre a marcação '**' e o risco de dupla contagem e informa que as melhorias serão consideradas no novo DGT (peça 90, p. 8-10). A manifestação confirma a materialidade da deficiência, mas também reforça a adequação de preservar a análise no Apêndice B e encaminhar o tema, com as peças 89 e 90, à fiscalização específica da DIREF, evitando sobreposição e deliberações concorrentes.*

18. Já o atual Achado 5 permanece pertinente, pois trata da inteligibilidade do IV.15 do AMF: queda agregada das renúncias, transição PIS/Cofins-CBS/IS, não quantificação das novas renúncias e mudança metodológica da CPRB. A RFB reconheceu o mérito da apuração e a falta de clareza, informou que o novo DGT deverá justificar divergências relevantes e pediu a conversão da ciência em recomendação (peça 90, p. 12-14). O compromisso futuro reforça a viabilidade da recomendação, mas não apaga a omissão já consumada no anexo submetido ao Congresso. Mantém-se, portanto, a ciência à RFB para registrar a desconformidade materializada, acompanhada de recomendação prospectiva e comunicação à CMO; não se exige equivalência artificial entre regimes tributários distintos.

19. Por fim, os atuais Achados 6 a 9 também observam esse racional. No Achado 6, a resposta dos gestores ensejou a delimitação do problema à abrangência subjetiva do dever de prestar informações sobre as despesas obrigatórias de caráter continuado. No Achado 7, a elevada magnitude e a recorrência das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro justificam o alerta preventivo ao Poder Executivo federal, sem imputação de descumprimento consumado. No Achado 8, os esclarecimentos da STN contribuíram para a compreensão da metodologia geral adotada, mas não afastaram a oportunidade de aprimoramento da evidenciação dos riscos fiscais materiais. Em razão disso, a recomendação foi formulada de maneira sintética, orientada ao aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial, do tratamento conferido nas projeções e de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida. No Achado 9, considerando que eventual recomendação envolveria a inclusão de conteúdo normativo nos próximos PLDOs, esse encaminhamento foi retirado, preservando-se somente a comunicação à CMO.

V. O precedente contrário do TC 012.649/2021-0 e a forma de distingui-lo

20. O TC 012.649/2021-0 deve ser enfrentado expressamente porque contém o Acórdão 293/2025-TCU-Plenário, que deu provimento a pedido de reexame da União/AGU e tornou sem efeito parte do Acórdão 521/2024-TCU-Plenário. O precedente é relevante não por vedar toda atuação do TCU em matéria orçamentária, mas por indicar quando a atuação se torna vulnerável: comandos que interferem diretamente em dotação, cronograma de pagamento, composição de reserva, restos a pagar, espaço fiscal ou interpretação jurídica controvertida exigem fundamentação de consequências práticas muito mais intensa e, em certos casos, não se sustentam.

21. No Acórdão 521/2024-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Trabalho e Previdência que adotassem providências para inclusão, em leis orçamentárias subsequentes, de dotações necessárias ao pagamento do abono salarial relativo aos anos-base de 2020 e 2021, bem como que passassem a prever, na LOA do exercício imediatamente

subsequente ao ano-base, programações suficientes para suportar o pagamento das obrigações com abono salarial. Também deu ciência sobre a inadequação de reserva de contingência composta majoritariamente por recursos com indicador financeiro, à luz do art. 5º, inciso III, da LRF (TC 012.649/2021-0, peça 134, pp. 1-2; peça 225, pp. 1-2).

22. A AGU sustentou, em síntese, que a sistemática de pagamento do abono salarial possuía disciplina própria no Codefat; que a programação no ano-base +1 anteciparia dotação para despesa a ser paga em ano-base +2; que a medida poderia ampliar a inscrição de restos a pagar e comprimir despesas discricionárias; e que haveria impacto superior a R$ 30 bilhões na LOA 2024 ou na programação subsequente. No tema da reserva de contingência, alegou que a LDO 2024 admitia classificação financeira ou primária da reserva, que a ciência do TCU acabaria por afastar opção expressamente autorizada pela lei e que eventual exigência de reserva primária poderia reduzir espaço fiscal relevante ou produzir efeito prático inverso, inclusive criação de "reserva de emendas" (TC 012.649/2021-0, peças 184 a 192; peça 225, pp. 8-11).

23. O voto condutor do Acórdão 293/2025-TCU-Plenário acolheu a objeção. Quanto ao abono salarial, destacou a competência do Codefat, a ausência de invalidação da resolução que disciplinava o cronograma, a diferença entre reconhecimento contábil e programação orçamentária, o risco de aumento de restos a pagar, a redução de eficiência orçamentária e o impacto superior a R$ 30 bilhões sobre despesas discricionárias. Quanto à reserva, apontou que a LDO 2024 expressamente permitia classificação financeira ou primária, de modo que não havia irregularidade apta a fundamentar ciência nos termos da Resolução-TCU 315/2020 (TC 012.649/2021-0, peça 224, p. 1; peça 225, pp. 6-11).

24. Esse precedente deve ser lido como advertência de cautela, não como obstáculo à tese do PLDO 2027. Ali, a deliberação revisada impunha ou induzia efeitos orçamentários materiais: inclusão de dotações, alteração do ano de programação de despesa obrigatória, potencial aumento de restos a pagar, compressão de discricionárias e interferência na composição da reserva de contingência. Aqui, os encaminhamentos defendidos não determinam abertura de crédito, aumento de despesa, cancelamento de dotação, recomposição de reserva, antecipação de pagamento, inscrição em restos a pagar, alteração de meta fiscal, mudança de política pública ou redação final de dispositivo legal.

25. O núcleo da distinção é este: no TC 012.649/2021-0, a determinação passou a interferir na alocação e no momento orçamentário da despesa; no PLDO 2027, a determinação remanescente exige informação obrigatória, memória, metodologia, decomposição e reconciliação de demonstrativos legais. O efeito prático esperado não é deslocar recursos, mas permitir que a CMO e o Congresso compreendam e verifiquem a proposta que o próprio Executivo elaborou. Assim, o Acórdão 293/2025-TCU-Plenário reforça a necessidade de redações contidas, mas não invalida comandos de natureza informacional.

26. A experiência do TC 037.193/2020-1 reforça essa distinção em sentido favorável. No Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, o Tribunal determinou plano de ação para viabilizar demonstrativo consolidado de despesas obrigatórias de caráter continuado. A AGU, em pedido de reexame, alegou complexidade, anualidade orçamentária e separação de Poderes. No Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, o Plenário deu provimento apenas parcial ao recurso, mas manteve a natureza de determinação, ajustando o escopo e a periodicidade. O precedente é relevante porque preserva comando de governança, transparência e consolidação informacional destinado a dar concretude a deveres legais, sem substituir escolha alocativa.

VI. LINDB, consequências práticas e calibragem dos encaminhamentos

27. A LINDB, especialmente em seus arts. 20 e 21, exige que a decisão controladora considere suas consequências práticas e indique, quando for o caso, as condições para regularização proporcional, necessária e adequada. A proposta atual atende a esse parâmetro porque cada encaminhamento identifica: a norma que exige a informação; a informação ausente, incompleta ou

inconsistente; o modo como essa lacuna prejudica a verificação pelo Congresso; a providência concreta esperada; e o órgão que detém competência administrativa para providenciá-la.

28. As consequências práticas dos encaminhamentos do PLDO 2027 são proporcionais e administrativamente governáveis. Os comandos envolvem organização e disponibilização de informação fiscal, e não execução financeira ou imposição de escolhas alocativas. As próprias manifestações técnicas indicam viabilidade: a STN já mantém modelo de projeção, memória detalhada e cenários alternativos; a RFB já desenvolve o novo DGT para incorporar justificativas; e o ARF já contém sensibilidades e testes de estresse para riscos macroeconômicos (peça 90, p. 4-14). O custo incremental consiste em tornar inteligíveis, no anexo ou por referência adequada, informações já produzidas ou metodologicamente acessíveis. O benefício é permitir que a CMO, o Congresso, o TCU e a sociedade verifiquem a coerência entre metas, dívida, deduções, riscos e renúncias.

29. Por essa razão, a determinação deve ficar reservada a obrigações objetivas, suficientemente delimitadas e ainda não alcançadas por deliberação anterior; a recomendação, a oportunidades de aperfeiçoamento metodológico, de organização e de evidenciação da informação, preservada a escolha dos meios pelo gestor; e a ciência, ao registro de impropriedade ou deficiência já consumada, nos termos da Resolução-TCU 315/2020.

VII. Jurisprudência do STF sobre processo legislativo: utilidade e limites da analogia

30. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre mandado de segurança parlamentar reconhece, desde o MS 20.257/DF, que o parlamentar tem direito público subjetivo a não participar de processo legislativo conduzido em desconformidade com a Constituição, sobretudo quando a tramitação é constitucionalmente vedada. Em precedentes posteriores, como o MS 32.033/DF, o STF preservou essa linha, mas também delimitou seu alcance: não cabe controle judicial preventivo amplo do mérito material de projeto de lei em tramitação, salvo hipóteses excepcionais de vício formal, violação do devido processo legislativo ou afronta a cláusulas constitucionais explícitas que impeçam a própria deliberação.

31. Essa jurisprudência é útil por analogia limitada. Ela não transfere ao TCU a competência para impedir a tramitação de projeto de lei nem para revisar preventivamente seu mérito. Mas reforça uma ideia institucional importante: a regularidade do processo legislativo não é protegida apenas no momento posterior à aprovação da lei; há interesse jurídico em que a deliberação parlamentar ocorra em ambiente minimamente regular, transparente e informado. No caso do PLDO, a atuação do TCU não busca bloquear o processo legislativo, mas fornecer subsídio técnico e exigir que os anexos obrigatórios contenham informação suficiente para que o Congresso delibere com conhecimento da base fiscal submetida à sua apreciação.

32. A própria objeção da AGU no TC 012.649/2021-0 menciona a necessidade de cuidado para que o TCU não exerça controle de constitucionalidade substitutivo nem afaste lei sob o rótulo de interpretação, invocando, entre outros argumentos, a jurisprudência do STF sobre limites do controle por órgãos administrativos. Essa cautela deve ser acolhida, mas não conduz à supressão dos encaminhamentos ora defendidos. O relatório não propõe afastar dispositivo do PLDO ou de LDO vigente, mas, sim, propõe exigir que os órgãos elaboradores cumpram deveres legais de evidenciação, memória de cálculo, metodologia, comparabilidade e transparência fiscal.

VIII. Aplicação ao relatório do TC 006.412/2026-2

33. Aplicada essa matriz, e considerados os comentários das peças 81 a 90, os encaminhamentos propostos no relatório não configuram controle prévio abstrato do PLDO 2027. As comunicações à CMO apenas levam informação técnica ao Parlamento. As ciências registram desconformidades informacionais já materializadas. As recomendações orientam aprimoramentos com margem de conformação. As determinações remanescentes incidem sobre deveres objetivos de demonstração e memória, endereçados aos órgãos executivos competentes. A análise dos comentários e a correspondência entre a numeração da peça 66 e a versão final constam do Apêndice A; a Questão 12, anteriormente apresentada como Achado 5, está documentada no Apêndice B.

34. No que diz respeito aos Achados 1 e 3, relativos à DBGG/PIB, a proposta se alinha ao Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, evitando, especificamente no Achado 1, a reiteração de comando já expedido, enquanto o Achado 3 trata de objeto próprio e complementar. No Achado 1, as informações adicionais sobre o Relatório de Projeções Fiscais e a memória interna confirmam a capacidade técnica da STN, mas não substituem a evidenciação no AMF; mantém-se apenas registro de persistência e comunicação à CMO. No Achado 3, acolhem-se a centralidade da meta e a utilidade de cenários simétricos, mas permanece a necessidade de demonstração suplementar no AMF sob o parâmetro operativo do limite inferior. O cenário central é preservado e a apresentação adicional do limite superior permanece possível (peça 90, p. 4-7).

35. Quanto ao Achado 2, a determinação incide sobre dever objetivo de evidenciação previsto no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LRF. Não se propõe alterar a meta fiscal nem impor esforço adicional, mas exigir composição dos componentes materiais das deduções, bases legais e memória suficiente para reconciliar o cálculo. A informação da peça 90 sobre a matriz de responsabilidades é acolhida: a determinação passa a ser dirigida somente à SOF, excluída a STN, e não prescreve formato ou método único.

36. Quanto ao Achado 4, relativo aos investimentos em andamento, o relatório menciona expressamente o Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário. A deficiência permanece observável no PLDO 2027, pois a relação entre o numerador da proporção, os projetos listados e a mudança do denominador não é reconstruível no AMF. Contudo, não se deve qualificar a situação como descumprimento da deliberação anterior, pois o próprio acórdão já expediu determinação prospectiva ao MPO. Daí a adequação da ciência ao MPO e da comunicação à CMO sobre a não comparabilidade dos percentuais, sem nova determinação ou recomendação sobre objeto correlato.

37. Quanto à Questão 12, apresentada como Achado 5 na peça 66 e documentada no Apêndice B, sua retirada do rol de achados autônomos evita sobreposição com fiscalização específica da DIREF. A RFB reconheceu insuficiências do IV.16 e anunciou aprimoramentos no novo DGT (peça 90, p. 8-10), de modo que a retirada não significa inexistência da falha. A manifestação, com suas admissões e compromissos, deve acompanhar a remessa à unidade responsável pelo trabalho próprio.

38. O atual Achado 5 permanece porque a ausência de explicação no IV.15 sobre a transição PIS/Cofins-CBS/IS e sobre a CPRB afeta a inteligibilidade imediata do PLDO 2027. A RFB reconheceu o mérito e a falta de clareza, além de anunciar providências no novo DGT, mas pediu ciência convertida em recomendação (peça 90, p. 12-14). Mantém-se a ciência por registrar omissão já materializada no ciclo examinado; a recomendação cuida do aprimoramento futuro e a comunicação subsidia a CMO.

39. Por derradeiro, os atuais Achados 6 a 9 também observam essa dosimetria. O Achado 6 permanece apenas com comunicação à CMO, pois não houve comentário específico novo e não se propõe determinação sobre as DOCCs. O Achado 7 conserva alerta preventivo e comunicação, sem imputar violação atual da Regra de Ouro. No Achado 8, a recomendação foi formulada em termos de aperfeiçoamento dos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, do Manual de Demonstrativos Fiscais, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, sem impor metodologia preditiva uniforme. No Achado 9, foi retirada a recomendação relativa à inclusão de mecanismos normativos nos próximos PLDOs, mantendo-se somente a comunicação à CMO acerca da ausência desses mecanismos no PLDO 2027.

IX. Conclusão

40. A proposta de encaminhamento permanece juridicamente defensável após as peças 89 e 90, desde que mantida a tese estreita aqui delineada: o TCU não determina conteúdo legislativo discricionário nem substitui juízo político do Executivo ou do Congresso; controla a suficiência informacional de anexos obrigatórios elaborados administrativamente, com comandos limitados a deveres legais objetivos e sem prescrever método único. As manifestações dos gestores foram utilizadas para corrigir destinatários, reduzir abstrações, reconhecer limitações técnicas e diferenciar irregularidade consumada de oportunidade de aprimoramento.

41. O Acórdão 293/2025-TCU-Plenário, no TC 012.649/2021-0, e a objeção jurídica da peça 90 devem ser tratados como advertências de cautela, não como impedimento. Ambos recomendam evitar efeito alocativo, antecipação de despesa, afastamento de opção legal, ingerência metodológica excessiva e comandos sem irregularidade demonstrada. Essa cautela foi incorporada: a determinação do Achado 2 foi limitada aos componentes materiais e dirigida apenas à SOF; a do Achado 3 preserva a trajetória central e admite cenários adicionais; as ciências registram fatos consumados; e as recomendações respeitam a viabilidade e a margem técnica.

42. Dessarte, os encaminhamentos propostos configuram, quanto às determinações e ciências remanescentes, controle de legalidade sobre a atividade administrativa de elaboração dos anexos do PLDO, fundado em comandos legais expressos e em precedentes do Plenário; e, quanto às comunicações e recomendações, subsídio técnico ao processo legislativo e orientação de aprimoramento. A análise das peças 89 e 90 não elimina os achados, mas torna mais precisa a dosimetria, os destinatários, o alcance e a demonstração de viabilidade. Em todos os planos, preserva-se a esfera de deliberação do Congresso Nacional.

3. Anuindo ao pronunciamento da AudFiscal, com ponderação adicional, o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, mediante Parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, assim se manifestou:

Trata-se de relatório de acompanhamento dos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2027 (PLN 2/2026).

O PLDO/2027 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 15/4/2026 (peça 35). Em15/6/2026, o Poder Executivo encaminhou proposta de acréscimo do art. 25-A ao PLDO, para tratar do Orçamento Participativo. Atualmente, a matéria aguarda despacho do Presidente do Congresso Nacional para envio à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

O volume de recursos fiscalizados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) correspondeu aos montantes de R$ 2.768,2 bilhões e R$ 2.760,2 bilhões, referentes aos totais das receitas primárias líquidas (RPL) e das despesas primárias do Governo Central previstas para 2027, respectivamente (cf. Tabela 5 do Anexo IV.2 do PLDO/2027 - peça 39, p. 18).

Realizada a fiscalização, a AudFiscal apresentou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 91 a 93):

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Registre-se, preliminarmente, que as deliberações sugeridas não têm por objeto substituir o juízo político do Poder Executivo ou do Congresso Nacional sobre o conteúdo final do PLDO 2027, mas assegurar a suficiência informacional dos anexos obrigatórios elaborados por órgãos jurisdicionados, especialmente quanto à memória de cálculo, metodologia, decomposição, reconciliação e verificabilidade das informações fiscais submetidas à apreciação legislativa. A adequação jurídico-institucional dos instrumentos de encaminhamento propostos, inclusive por incidirem sobre peça orçamentária em tramitação, é examinada em despacho apartado, sem prejuízo da fundamentação própria de cada achado quanto ao critério infringido, à situação encontrada e à providência sugerida.

Ante o exposto, com fulcro no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:

a) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, I, 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que:

a.1) o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário;

a.2) o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta;

a.3) o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral;

a.4) os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior, relativos aos investimentos em andamento, foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade;

a.5) a redução agregada de R$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e a estimativa da CPRB foi reduzida em R$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia e das alterações em relação ao ciclo anterior;

a.6) a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestar informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes e órgãos autônomos, descumpre parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000;

a.7) o ARF projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 - R$ 409,0 bilhões, R$ 293,2 bilhões, R$ 484,4 bilhões e R$ 537,6 bilhões, respectivamente -, indicando risco de dependência recorrente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal;

a.8) o ARF não evidencia, de forma suficientemente sistemática e compatível com a natureza de cada risco, as variáveis fiscais afetadas, o período em que seus efeitos podem se materializar, quando passível de estimativa, o canal de transmissão, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento conferido nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos fiscais materiais, informações relevantes para avaliar seus efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida;

a.9) o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento;

b) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador de R$ 21,17 bilhões da proporção informada na Seção IV.4 nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior, o que reduz a verificabilidade e a comparabilidade do demonstrativo e não se coaduna com a transparência da gestão fiscal preconizada pelos arts. 1º, § 1º, e 48, caput, da LC 101/2000, aplicada à evidenciação da proporção prevista no art. 165, § 12, da Constituição Federal;

c) determinar à SOF/MPO, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000;

d) determinar à STN/MF, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória da DBGG/PIB construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023;

e) recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior;

f) recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida;

g) alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer os mecanismos de autorização condicionada e gestão de fontes já utilizados;

h) dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000;

i) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao MGI, ao MF, ao MPO, à Casa Civil, à RFB, à SOF, à STN e à CMO;

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

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, em atenção ao pedido de oitiva feito à peça 94.

II

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, sem prejuízo das considerações a seguir.

O PLDO/2027 estabelece que a meta de resultado primário para o exercício de 2027 é de superávit de R$ 73,2 bilhões (0,5% do PIB) para o Governo Central, com intervalo de tolerância entre superávit de R$ 36,6 bilhões (limite inferior – 0,25% do PIB) e superávit de R$ 109,8 bilhões (limite superior – 0,75% do PIB) (peça 40, p. 2). Essa meta de resultado, contudo, exclui diversas despesas do seu cômputo, de modo que o resultado real projetado para 2027 (com a inclusão de todas as despesas primárias previstas) é de superávit de apenas R$ 7,98 bilhões (peça 39, p. 18). A tabela a seguir, que reproduz parte do conteúdo da Tabela 9 do Anexo IV.2 do PLDO/2027 - peça 39, p. 31), mostra o detalhamento do resultado primário projetado para os anos de 2026 a 2030:

Especificação	***2026***	***2027***	***2028***	***2029***	***2030***
	R$ Milhões	***R$ Milhões***	***R$ Milhões***	***R$ Milhões***	***R$ Milhões***
A. GOVERNO CENTRAL	***-59.840,30[1]***	***7.989,90***	***97.142,30***	***157.492,10***	***228.621,20***
III - Receita Primária Líquida	*2.576.939,00*	*2.768.209,40*	*3.002.808,00*	*3.232.311,30*	*3.491.444,90*
IV - Despesa Primária Total	*2.636.779,30*	*2.760.219,50*	*2.905.665,70*	*3.074.819,20*	*3.262.823,70*
IV.1 - Benefícios Previdenciários	*1.123.937,20*	*1.204.633,30*	*1.283.732,40*	*1.364.678,80*	*1.449.146,50*
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	*457.556,30*	*459.278,10*	*478.508,20*	*495.703,80*	*514.116,90*
IV.3 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	*133.874,50*	*137.926,20*	*144.303,50*	*147.905,00*	*154.607,60*
IV.4 - Abono Salarial e Seguro-Desemprego	*96.627,80*	*104.794,00*	*113.442,90*	*122.851,60*	*132.900,90*
IV.5 - Complementação ao Fundeb	*67.563,40*	*73.467,60*	*78.726,40*	*84.413,70*	*90.683,80*
IV.6 - Sentenças Judiciais e Precatórios - Custeio e Capital	*45.263,30*	*30.149,60*	*46.718,20*	*45.084,00*	*45.147,40*

IV.7 - Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro	*30.242,90*	*30.717,80*	*30.744,10*	*30.071,00*	*30.458,30*
IV.8 - Custeio e Capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU	*24.382,70*	*41.382,90*	*44.556,20*	*46.774,40*	*51.253,10*
IV.9 - Outras Despesas Obrigatórias	*38.583,30*	*18.608,90*	*18.164,00*	*38.181,90*	*70.363,10*
IV.10 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	*618.748,10*	*659.261,00*	*666.769,90*	*699.155,00*	*724.146,10*
IV.10.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	*374.064,80*	*384.554,50*	*396.418,70*	*408.779,40*	*421.668,20*
IV.10.2 - Despesas Discricionárias fora dos limites de despesas primárias (LC 200/23)	*8.303,20*	*10.652,10*	*11.624,00*	*11.617,40*	*8.092,30*
IV.10.3 - Despesas Discricionárias sujeitas aos limites de despesas primária (LC 200/23)	*236.380,10*	*264.054,30*	*258.727,20*	*278.758,20*	*294.385,60*
IV.10.3.1 - Despesas Discricionárias Ordinárias do Poder Executivo	*186.478,60*	*207.081,60*	*198.802,70*	*215.838,70*	*228.301,80*
IV.10.3.2 - Emendas Impositivas	*37.786,20*	*44.418,90*	*46.972,70*	*49.581,80*	*52.346,00*
IV.10.3.3 - Emendas Não Impositivas	*12.115,30*	*12.553,80*	*12.951,80*	*13.337,70*	*13.737,90*
VI - Resultado Primário Governo Central (III - IV)	*-59.840,30*	*7.989,90*	*97.142,30*	*157.492,10*	*228.621,20*
B. GOVERNO CENTRAL - DEDUÇÃO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO	***63.355,50***	***65.658,30***	***60.119,10***	***53.598,80***	***43.557,40***
C. GOVERNO CENTRAL - RESULTADO PRIMÁRIO APÓS COMPENSAÇÃO DA META (A+B)	***3.515,20***	***73.648,20***	***157.261,40***	***211.090,90***	***272.178,60***
D.1. GOVERNO CENTRAL - CENTRO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO	***34.264,60***	***73.216,10***	***157.261,40***	***211.090,90***	***272.178,60***
D.2. GOVERNO CENTRAL - LIMITE INFERIOR DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO	***0***	***36.608,00***	***117.946,00***	***168.872,80***	***226.815,50***

[1] *No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Trimestre de 2026, a projeção de resultado primário foi ajustada para déficit de R$ 52.013,9 milhões.*

Como se vê, a partir de 2027, o centro da meta só deve ser atingido em razão da exclusão de vultosas despesas do cálculo do resultado primário. Para 2027, as exclusões estão estimadas globalmente em R$ 65,66 bilhões e têm por fundamento o art. 165, § 21, da Constituição (parcela das despesas com precatórios e requisições de pequeno valor), a Lei Complementar 221/2025 (despesas com projetos estratégicos em defesa nacional) e o art. 14-A, inciso I, da Lei Complementar 200/2023 (despesas temporárias com saúde e educação financiadas com recursos do Fundo Social).

Acerca dessas exclusões de despesas, a AudFiscal, no Achado 2 do Relatório de Fiscalização, apontou a evidenciação insuficiente, no Anexo de Metas Fiscais (AMF), da composição e da memória de cálculo das deduções da meta de resultado primário. Isso porque foi apresentado o montante agregado de R$ 65,66 bilhões, equivalente a 0,45% do PIB, sem discriminação dos seus componentes

e da respectiva memória de cálculo, em prejuízo à necessária transparência.

Após diligências à Secretaria de Orçamento Federal – SOF (peça 21) e à Secretaria do Tesouro Nacional - STN (peça 22), os dados analíticos foram apresentados (peças 26, 32 e 33) e a equipe de auditoria pôde reconciliar a composição das deduções da meta para 2027 e verificar o atendimento ao art. 165, § 21, da Constituição, que trata da incorporação gradual de despesas com precatórios e requisições de pequeno valor na apuração da meta de resultado primário. Ficou esclarecido que os componentes das deduções são os seguintes (peça 33, p. 3):

Discriminação	***2027***	***2028***	***2029***	***2030***
	R$ Milhões	***R$ Milhões***	***R$ Milhões***	***R$ Milhões***
Projetos Estratégicos de Defesa	*5.000,00*	*5.000,00*	*5.000,00*	*5.000,00*
Fundo Social – Recursos destinados à Educação Pública e à Saúde	*2.822,25*	*3.709,26*	*3.615,20*	*0*
Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	*57.836,06*	*51.409,83*	*44.983,61*	*38.557,38*
TOTAL	***65.658,31***	***60.119,09***	***53.598,81***	***43.557,38***

Não obstante os esclarecimentos prestados, remanesceu a evidenciação insuficiente de informações no próprio AMF, o que justifica a proposta de determinação corretiva constante da alínea "c" do item 183 do Relatório de Fiscalização (peça 91, p. 39).

Acerca das projeções de resultado primário, a Nota Técnica Conjunta 3/2026, elaborada pelas consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, destacou a "deterioração significativa" das projeções fiscais do PLDO/2027, em relação às do PLDO/2026, o que sinaliza que "a trajetória de consolidação fiscal tem se mostrado mais lenta do que o projetado pelo Poder Executivo" (documento disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10229652&ts=1781566357166&disposition=inline).

Com efeito, enquanto no PLDO/2026, as estimativas eram de superávit primário de 0,5% do PIB em 2027, 1% do PIB em 2028, e 1,25% do PIB em 2029, no PLDO/2027, esses percentuais foram reduzidos, respectivamente, para 0,05%, 0,62% e 0,93%.

Os resultados primários projetados no Anexo de Metas Fiscais do PLDO/2027 mostram-se insuficientes para evitar o crescimento da dívida bruta do governo central (DBGG) em relação ao PIB nos próximos 3 anos. De fato, pelas projeções do governo (Anexo IV.3 do PLDO/2027 – peça 38), a DBGG, que alcançou 78,6% do PIB em 2025, continuará crescendo até 87,8% do PIB em 2029, e depois passará a cair gradativamente, alcançando 83,4% do PIB em 2036 (Anexo IV.3 do PLDO/2027).

A equipe de auditoria, ao analisar o Anexo IV.3 do PLDO/2027 (peça 34), que contempla a trajetória de convergência da dívida pública exigida pelo art. 4º, § 5º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e pelo item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-Plenário (TC 022.342/2025-7), apresentou os seguintes achados (peça 91, pp. 12/4 e 17/21):

a) Achado 1: Evidenciação insuficiente, no AMF, da compatibilidade entre os resultados fiscais e a trajetória decenal da DBGG/PIB.

b) Achado 3: Evidenciação insuficiente, no AMF, de demonstração suplementar da trajetória da DBGG/PIB sob o parâmetro operativo do limite inferior adotado para a limitação de empenho.

No Achado 1, foi apontada a ausência, no próprio AMF, de "parâmetros, cálculos, decomposições e memórias metodológicas suficientes para permitir a reprodução ou verificação da compatibilidade afirmada" (peça 91, p. 12). Em específico, relatou-se a ausência de dados numéricos anuais (de 2026 a 2036) que evidenciassem o resultado primário projetado, o resultado primário requerido (para estabilizar a dívida) e a trajetória da DBGG. Também faltou a demonstração

analítica de como os parâmetros macroeconômicos utilizados (Selic, IPCA, crescimento do PIB e taxa de câmbio – peça 38, p. 4) impactaram a trajetória projetada da dívida.

Após diligência à STN (peça 22), a equipe de auditoria obteve os dados faltantes e logrou confirmar a compatibilidade entre as metas de resultado primário e a inflexão da DBGG a partir de 2030. No entanto, destacou que os dados deveriam constar do próprio AMF e propôs comunicar a falha de evidenciação à CMO.

No Achado 3, apontou-se o desalinhamento entre a trajetória de estabilização da DBGG indicada no AMF, que se baseia na obtenção de resultados primários (após a compensação de despesas) equivalentes ao centro da meta, e o art. 68, caput, do PLDO/2027 (peça 40, p. 43), que dispõe que a limitação de empenho (contingenciamento) deve pautar-se pelo limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário.

Diante do parâmetro estabelecido para o contingenciamento, verifica-se que o AMF deveria indicar, de forma complementar, qual seria a trajetória da dívida se os resultados primários obtidos equivalessem ao limite inferior da meta. Essa evidenciação possui enorme relevância, tendo em vista que, nos exercícios de 2024 e 2025, os resultados obtidos ficaram aquém do centro da meta (cf. Tabela 9 à peça 39, p. 31), devendo o mesmo ocorrer em 2026 (em que é projetado um superávit, já após exclusões de despesas, de R$ 3,5 bilhões, frente a um centro de meta de R$ 34,2 bilhões).

Feita diligência, a STN apresentou a projeção da DBGG para a hipótese de alcance do limite inferior da meta de resultado (peça 26, p. 6). Em tal cenário, a dívida cresce até 88,6% do PIB em 2029 e passa a cair a partir de 2031, chegando a 86% do PIB em 2036. Note-se que, no novo cenário, a dívida em 2036 em proporção ao PIB (ano final da série decenal) fica 2,6 pontos percentuais acima da prevista para o cenário baseado no centro da meta (83,4%).

A fim de melhorar a evidenciação no AMF, a AudFiscal propõe determinar à STN que, nos próximos PLDOs, "apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023".

A determinação proposta mostra-se essencial para o aprimoramento do AMF, além de ir ao encontro dos princípios da transparência e da prudência.

O Relatório de Fiscalização trouxe, ainda, mais seis achados, a seguir listados:

a) Achado 4: Rastreabilidade e comparabilidade insuficientes da proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento e à conservação do patrimônio público;

b) Achado 5: Ausência de explicação, no IV.15 do AMF, das descontinuidades da transição para CBS/IS e da mudança metodológica na estimativa da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

c) Achado 6: Restrição do dever de prestar informações sobre despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) ao Poder Executivo federal, sem alcançar os demais Poderes e órgãos autônomos.

d) Achado 7: Margens negativas recorrentes e de elevada magnitude da Regra de Ouro.

e) Achado 8: Evidenciação insuficiente, no ARF, dos efeitos potenciais dos riscos fiscais materiais sobre a meta e a dívida.

f) Achado 9: Ausência de mecanismos de correção, de compensação ou de consequências para a meta de resultado primário do Programa de Dispêndios Globais (PDG).

As falhas e ocorrências identificadas, não elididas pelos comentários dos gestores, justificam as propostas de alerta (Achado 7), determinação (Achados 2 e 3), recomendação (Achados 5 e 8), comunicação (Achados 1 a 9) e ciência (Achados 4 e 5) elaboradas pela unidade técnica.

Adicionalmente, verifica-se que o PLDO/2027, ao dispor sobre emendas de bancada estadual, contempla dispositivo idêntico ao contido no PLDO/2026 e que foi objeto de questionamento pelo

TCU no âmbito do TC 006.084/2025-7 (Acompanhamento). Nesse processo, foi prolatado o Acordão 1983/2025-Plenário, que contém a seguinte deliberação:

9.3 informar ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que:
(...)
9.3.3 o art. 87, § 1º, do PLDO/2026, ao prever que as indicações dos beneficiários das emendas de bancada estadual, bem como a ordem de prioridade para atendimento, sejam feitas por meio de ofício dos autores das emendas, contraria o art. 3º da LC 210/2024, segundo o qual "as indicações serão de responsabilidade da bancada (...) e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal" (parecer do MPTCU);

Eis a redação do art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO/2027 (peça 40, p. 54, grifou-se), que repete o disposto no art. 87, § 1º, inciso I, do PLDO/2026 (que deu origem ao art. 87, § 1º, inciso I, da Lei 15.321/2025):

Art. 82. A garantia de execução das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2027 com RP 7 compreenderá, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no art. 166, § 13 e § 18, da Constituição.
§ 1º Para viabilizar a execução das dotações ou das programações a que se refere o caput, serão observados os seguintes procedimentos e prazos:
I - as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridades para o atendimento, com início após cinco dias, contados da data de publicação da Lei Orçamentária de 2027, serão realizadas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações; e
(...)

Ante a repetição da irregularidade, propõe-se dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que o art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO/2027, ao prever que as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridade para atendimento das emendas de bancada estadual sejam feitas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações, contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que dispõe que "as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal".
Por fim, cumpre enfatizar a seguinte fundamentação contida no despacho do titular da Difes/AudFiscal, acerca da competência do TCU em processo de acompanhamento de PLDO (peça 92):

2. A tese a ser defendida não é a de que o TCU possa determinar livremente o conteúdo de projeto de lei. A tese é mais estreita: em acompanhamento de PLDO, o TCU pode expedir encaminhamentos a órgãos jurisdicionados do Poder Executivo sobre deveres administrativos de elaboração, evidenciação, memória de cálculo, metodologia, consistência fiscal e transparência dos anexos obrigatórios, quando tais deveres decorrem diretamente da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 200/2023 ou da legislação orçamentária, uma vez que o objeto do controle não é a deliberação parlamentar futura, mas a suficiência informacional da peça elaborada administrativamente pelo Executivo.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, com o seguinte acréscimo:

- dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que o art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO/2027, ao prever que as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridade para atendimento das emendas de bancada estadual sejam feitas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações, contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que dispõe que "as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal".

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento que tem por objeto examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027 – PLN 2/2026-CN), consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

2. Nos termos das disposições do art. 36 da Lei 8.443/1992, dos arts. 221 a 229 do Regimento Interno do TCU e da Resolução-TCU 291/2017, o fluxo de fiscalizações que culmina com a emissão do parecer prévio definido no art. 71, inciso I, da Constituição da República prevê duas grandes linhas de apuração:

a) exame de conformidade contábil das contas anuais do Presidente da República; e

b) verificação da aderência da atuação da Administração Pública Federal aos respectivos princípios constitucionais e legais, abrangendo avaliação do cumprimento de programas governamentais quanto aos aspectos de legitimidade, eficiência, economicidade, atingimento de metas e aderência às demais normas constitucionais e legais sobre gestão orçamentária e responsabilidade fiscal.

3. Para o alcance desses objetivos e emissão das opiniões conclusivas de conformidade previstas no art. 228 do RITCU, foram aprovadas, mediante o Acórdão 427/2026-Plenário, de minha relatoria, diversos objetos de fiscalização, em linha com a praxe que adotada nos últimos exercícios, entre os quais: i) Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2027 (PLDO 2027); ii) Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2027; iii) Planejamento e execução das receitas e das despesas orçamentárias e dos resultados fiscais da União de 2026; iv) Cumprimento dos limites e parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 200/2023; v) Benefícios tributários, financeiros e creditícios da União em 2026; vi) Renúncias de receitas em 2026; vii) Receitas e de despesas de natureza pública que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União em 2026; viii) Endividamento público referente ao exercício financeiro de 2026; ix) Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de 2026; x) Aspectos Macrofiscais e Orçamentários das Empresas Estatais Federais 2026; xi) Execução de programas, ações e políticas públicas com impacto fiscal e orçamentário relevantes em 2026.

4. O presente acompanhamento teve por objetivo, portanto, avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do PLDO 2027, especialmente quanto à compatibilidade entre metas fiscais e trajetória da dívida pública, à reconciliação entre o resultado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, à transparência das deduções e compensações, à capacidade corretiva da limitação de empenho, aos critérios de limitação

de empenho, à suficiência das informações relativas às receitas consideradas no cenário fiscal, à evidenciação dos riscos fiscais materiais no ARF e ao tratamento conferido à Regra de Ouro.

5. Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas 13 questões de auditoria, divididas em três grupos principais (Questões 1 a 6: núcleo fiscal do PLDO 2027; Questões 7 a 9: riscos fiscais; e Questões 10 a 13: aspectos específicos de conformidade, transparência, rastreabilidade e controle):

Q1. No ciclo do PLDO 2027, o AMF [Anexo de Metas Fiscais] elaborado pelo Poder Executivo Federal demonstra, no horizonte de dez anos, a compatibilidade entre metas fiscais, resultado primário projetado, resultado primário requerido para estabilização ou convergência da DBGG [Dívida Bruta do Governo Geral] e trajetória da dívida, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, III, da LRF, os arts. 164-A e 165, § 2º, da Constituição Federal e a LC 200/2023?

Q2. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal permitem reconciliar, sob perímetro homogêneo, meta formal, resultado antes das deduções, resultado considerado para fins de cumprimento da meta, intervalo de tolerância, compensações e exclusões, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 4º, § 7º, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q3. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal demonstram de forma transparente os efeitos da EC 136/2025 e do art. 2º, § 3º, do próprio PLDO 2027 sobre precatórios e requisições de pequeno valor computados na meta de resultado primário, inclusive o percentual de 39,4%, considerando-se como critérios o art. 165, §§ 21 e 22, da Constituição Federal, a EC 136/2025, o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q4. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta trajetória fiscal operacionalmente factível, com projeções de despesas obrigatórias, discricionárias líquidas, limites, exclusões e gatilhos fiscais suficientes para aferir exequibilidade, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, II, da LRF, a LC 200/2023, a LC 211/2024, a LC 221/2025, a LC 223/2025, quando materialmente aplicável, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q5. No ciclo do PLDO 2027, os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira definidos pelo Poder Executivo Federal, especialmente a referência ao limite inferior do intervalo de tolerância e o perímetro de despesas não sujeitas à limitação, preservam a capacidade corretiva do contingenciamento, considerando-se como critérios o art. 4º, I, b, o art. 9º e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF, a LC 200/2023 e o art. 68 do PLDO 2027?

Q6. No ciclo do PLDO 2027, as projeções de receita elaboradas pelo Poder Executivo Federal explicitam metodologia, premissas, base legal, probabilidade, cronograma e impacto fiscal de receitas condicionais, eventos não recorrentes e medidas em estudo incluídas no cenário-base, considerando-se como critérios o art. 12, o art. 4º, § 2º, II, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q7. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal documenta integração substantiva entre AMF e ARF [Anexo de Riscos Fiscais], inclusive por ponte quantitativa e cenários assimétricos sobre riscos fiscais relevantes, considerando-se como critérios o art. 4º, §§ 1º e 3º, o art. 4º, § 5º, III, da LRF e o art. 164-A da Constituição Federal?

Q8. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o ARF elaborado pelo Poder Executivo Federal mantém inventário crível de riscos fiscais, com reclassificações documentadas, providências acionáveis e coerência funcional entre riscos materiais e reserva de contingência, considerando-se como critérios o art. 4º, § 3º, o art. 5º, III, como ponte com a reserva de contingência na LOA, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, V, da LRF?

Q9. No ciclo do PLDO 2027, e em comparação com ciclos anteriores quando necessário para avaliar reincidência, o tratamento da Regra de Ouro pelo Poder Executivo Federal é coerente, suficiente e rastreável quanto à autorização, margem projetada, risco informado no ARF e demonstrativos correlatos, considerando-se como critérios o art. 167, III, da Constituição Federal, o art. 4º, § 3º, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q10. No ciclo do PLDO 2027, o PLDO da União e o respectivo AMF, elaborados pelo Poder Executivo Federal, demonstram e permitem verificar a continuidade dos investimentos em andamento, com conceito, base, proporção e rastreabilidade suficientes, considerando-se como critérios o art. 165, § 12, da Constituição Federal, o art. 45 da LRF e, apenas como reforço setorial, os arts. 9º e 10 da LC 200/2023?

Q11. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta estimativas de impacto fiscal de recomendações resultantes de avaliações de políticas públicas com memória, metodologia e vínculo rastreável com avaliações formais, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, VI, da LRF e os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal?

Q12. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal discrimina estimativa, compensação, metodologia e demonstrativos de renúncias e benefícios tributários, preservando controlabilidade no primeiro ciclo posterior à LC 224/2025, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, o art. 12, o art. 14 e o art. 1º, § 1º, da LRF e a LC 224/2025?

Q13. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal preserva comparabilidade e rastreabilidade na transição PIS/COFINS para CBS/IS nos demonstrativos publicados, inclusive quanto a IV-15, IV-16, benefícios zerados sem memória e tratamento da CPRB, sem condicionar a auditoria ao DGT-RFB futuro, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, da LRF, a LC 214/2025 e a LC 224/2025?

6. Conforme o Relatório de Acompanhamento, o volume de recursos fiscalizados envolveu os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2027 constante do Anexo de Metas Fiscais (AMF), nos valores de R$ 2.768,2 bilhões e R$ 2.760,2 bilhões, respectivamente.

7. Releva registrar a limitação aos exames efetuados em razão das inovações trazidas pela Emenda Constitucional 132/2023 e pela Lei Complementar 214/2025, que instituíram a reforma tributária sobre o consumo, com a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e do Imposto Seletivo, em substituição gradual aos tributos vigentes (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS). As limitações principais foram assim descritas no Relatório:

i) a coexistência, ao longo do período de transição, dos sistemas tributários antigo e novo, com sobreposição parcial das bases de arrecadação, o que compromete a comparabilidade da série histórica de receitas e dificulta a aplicação das metodologias tradicionais de projeção dos agregados fiscais que compõem os cenários de referência;

ii) a baixa previsibilidade da arrecadação no período inicial da transição, em razão da fase de testes da CBS e do IBS com alíquotas reduzidas e mecanismos de compensação, bem como da ainda não consolidação das alíquotas de referência a serem fixadas pelo Senado Federal, fatores que repercutem sobre a confiabilidade das estimativas de receita e das metas de resultado primário;

iii) os efeitos sobre a mensuração dos gastos tributários, decorrentes da reformulação dos regimes diferenciados e específicos de tributação e da instituição de novos mecanismos compensatórios e de fundos, que demandam ajustes metodológicos na demonstração e na estimativa dos benefícios fiscais.

8. A partir da execução da fiscalização, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 91), apresentou 9 achados principais, registrados em maiores detalhes no Relatório que precede este Voto e sintetizados a seguir. Declaro, desde já, minha aquiescência à essência do exame e das conclusões do Relatório de Acompanhamento (peças 91-93), e das ponderações adicionais trazidas pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 95). Adoto os fundamentos dos pareceres como minhas razões de decidir, à exceção de aspectos específicos que abordarei no decorrer deste Voto.

9. Mediante o **Achado 1 - Evidenciação insuficiente, no AMF, da compatibilidade entre os resultados fiscais e a trajetória decenal da DBGG/PIB**, a unidade técnica identificou que o Anexo de Metas Fiscais (AMF) do PLDO 2027 não contém elementos suficientes para que o leitor verifique, de forma autônoma, a compatibilidade entre as metas de resultado primário, o resultado requerido para estabilização da dívida e a trajetória projetada da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Embora o anexo apresente a evolução esperada da dívida e trate conceitualmente do resultado primário estabilizador, faltam séries numéricas, decomposições e memória metodológica que permitam reproduzir os cálculos.

10. O relatório destaca que a própria equipe de fiscalização somente conseguiu validar a coerência da trajetória da dívida após diligências junto à STN, que forneceu notas técnicas e memórias de cálculo não incorporadas ao AMF. A partir dessas informações adicionais, verificou-se que as projeções eram internamente consistentes, mas essa verificabilidade não decorria do documento submetido ao Congresso Nacional.

11. A impropriedade, portanto, não reside em erro de cálculo ou inconsistência da trajetória da dívida. O problema está na insuficiência da evidenciação, que dificulta ao Congresso, ao controle externo e à sociedade compreenderem a relação entre resultados fiscais, dívida pública, juros, crescimento econômico e demais fatores que influenciam a dinâmica da DBGG.

12. Cumpre assinalar que a insuficiência de evidenciação já foi apontada em deliberações anteriores do TCU: i) Acórdão 1.679/2024-Plenário (de minha relatoria) deu ciência ao Ministério da Fazenda acerca da ausência, no AMF, das premissas utilizadas na projeção da DBGG/PIB; e ii) Acórdão 1.438/2026-Plenário (Rel. Min. Weder de Oliveira) determinou à STN que evidenciasse, nos próximos PLDOs o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB.

13. A despeito do avanço no PLDO 2027, com apresentação do resultado primário requerido em texto e representação gráfica, a auditoria considerou que remanesce a falha, visto que a memória e as decomposições necessárias à verificação somente foram obtidas após diligência e permanecem fora do AMF submetido ao Congresso. A permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO tem potencial de comprometer a comparação intertemporal da trajetória projetada da dívida pública e reduzir a capacidade de acompanhamento da efetividade das metas fiscais em relação ao objetivo de estabilização da DBGG/PIB.

14. Anuo ao posicionamento da unidade técnica. A LRF exige não apenas a apresentação do resultado final das projeções, mas também dos elementos que permitam aferir sua consistência. A compatibilidade entre metas fiscais e sustentabilidade da dívida constitui um dos núcleos centrais do novo regime fiscal, razão pela qual a demonstração deve ser suficientemente transparente e reproduzível. Mostra-se adequada, portanto, a comunicação à CMO para subsidiar a apreciação parlamentar do PLDO 2027, "*que o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário*".

15. Em relação ao **Achado 2 - Evidenciação insuficiente, no AMF, da composição e da memória de cálculo das deduções da meta de resultado primário**, a fiscalização constatou que o AMF apresenta apenas de forma agregada as deduções consideradas para fins de cumprimento da meta de resultado primário. Embora seja informado o montante global de R$ 65,7 bilhões em deduções para 2027, não há demonstração dos componentes que integram esse valor, dos respectivos fundamentos legais nem das memórias de cálculo adotadas.

16. O problema assume relevância porque o resultado primário projetado antes das deduções corresponde a apenas 0,05% do PIB, enquanto a meta considerada para fins de cumprimento alcança 0,50% do PIB. Assim, parcela substancial da diferença decorre justamente dessas deduções, cuja composição não pode ser reconstruída a partir do próprio AMF.

17. As diligências realizadas demonstraram que as informações existem e foram posteriormente apresentadas pela STN e pela SOF. A unidade técnica concluiu, portanto, que a impropriedade não está na inexistência de fundamentação para as deduções, mas na ausência de transparência adequada no documento submetido à deliberação legislativa.

18. De forma análoga ao tratado no achado anterior, o Tribunal, por meio do já mencionado Acórdão 1.438/2026-Plenário (Rel. Min. Weder de Oliveira) já havia tratado da necessidade de aprimoramento da evidenciação das informações fiscais relacionadas à apuração das metas e à compatibilidade entre resultados fiscais e trajetória da dívida.

19. Conquanto o AMF do PLDO 2027 apresente o valor agregado das deduções, não foram explicitados, em quadro próprio ou memória demonstrativa, a composição, a base legal individualizada e a forma de cálculo de cada parcela considerada para fins de apuração do resultado considerado para fins de cumprimento da meta. A permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros pode comprometer a comparação intertemporal das metas fiscais, em prejuízo à transparência fiscal e à qualidade do processo decisório orçamentário.

20. Com base em tal exame, considerando a materialidade das deduções e seu impacto decisivo sobre a aferição da meta fiscal, bem como os princípios da transparência e da responsabilidade fiscal, a unidade técnica propôs a expedição de determinação à SOF para que, nos próximos PLDOs, "*faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes*

materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta". Além disso, propôs comunicar à CMO a respeito da constatação.

21. A despeito de concordar com a essência do exame empreendido pela unidade técnica neste Achado, avalio que a situação admite um encaminhamento parcialmente diverso.

22. Como dito, o ponto central da impropriedade apontada não residiu na inexistência da fundamentação para as deduções, mas sim na ausência de transparência adequada no documento submetido à deliberação legislativa.

23. Conforme registrado no Acompanhamento, "*a Nota Técnica 4239/2026/MF (peça 26), a planilha de resposta encaminhada pela STN (peça 28), a Nota Técnica 784/2026/MPO (peça 33) e a Nota Técnica 419/2026/MPO (peça 32) permitiram identificar e reconciliar a composição das deduções da meta para 2027, distinguindo o resultado primário antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta*" (peça 91, p. 15).

24. Acerca da matéria, verifico que em sua manifestação em sede de "comentários do gestor" (Nota Técnica SEI nº 1050/2026/MPO; peça 84, p. 1), a SOF/MPO admitiu que a "*a inclusão de informações adicionais sobre a composição das deduções constitui oportunidade de aprimoramento para os próximos ciclos de elaboração do PLDO, a ser avaliada no âmbito das competências da SOF e da STN*". Nesse sentido, pleiteou, como alternativa, a conversão da proposta em recomendação, de modo a que não se caracterizasse "*irregularidade ou descumprimento do art. 4º, § 2º, inciso VI, da LRF no PLDO 2027*".

25. No caso, ante a disposição da SOF/MPO, reiterada em sede de memorial apresentado (peça 96), de promover "colaboração institucional", no sentido de aprimorar a inclusão de informações adicionais sobre a composição das deduções, entendo viável converter a determinação sugerida em recomendação, mantida a redação remanescente e a comunicação à CMO, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

26. Entendo, assim, mais adequados os seguintes encaminhamentos:

- Recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000.
- Comunicar à CMO que o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

27. Por meio do **Achado 3 – Evidenciação insuficiente, no AMF, de demonstração suplementar da trajetória da DBGG/PIB sob o parâmetro operativo do limite inferior adotado para a limitação de empenho**, o acompanhamento identificou desalinhamento entre a trajetória da dívida apresentada no AMF e o parâmetro efetivamente utilizado pelo próprio PLDO para orientar a limitação de empenho. Enquanto o anexo demonstra a estabilização da dívida considerando o centro da meta fiscal, o art. 68 do projeto adota o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para a correção bimestral da execução.

28. Novamente, esclarece-se que as informações que permitiram essa comparação não estavam disponíveis no próprio AMF submetido ao Congresso Nacional. Somente após diligência do TCU a Secretaria do Tesouro Nacional encaminhou projeções complementares contemplando cenários alternativos.

29. Os cálculos apresentados pela STN após diligência demonstraram que os dois cenários produzem resultados significativamente distintos. No cenário do centro da meta, a dívida alcançaria aproximadamente 86,0% do PIB em 2027, passaria a declinar a partir de 2030 e atingiria 83,4% do PIB em 2036. Entretanto, quando considerada a hipótese de cumprimento apenas do limite inferior do

intervalo de tolerância, a DBGG/PIB atingiria patamar superior, chegando a 86,0% do PIB ao final de 2036, após alcançar pico de 88,6% do PIB em 2029-2030.

30. Observou a auditoria que a comparação entre os cenários demonstra que o centro da meta e o limite inferior não são intercambiáveis para fins de evidenciação da trajetória da dívida. Em 2036, a DBGG/PIB projetada no cenário do limite inferior supera em 2,6 pontos percentuais (p.p.) do PIB a trajetória projetada no cenário do centro da meta. Ao longo do horizonte, a divergência acumulada cresce, alcançando 0,3 p.p. do PIB em 2027, 1,1 p.p. em 2030, 1,8 p.p. em 2033 e 2,6 p.p., em 2036, evidenciando diferença material entre os resultados fiscais considerados.

31. A insuficiência identificada está na ausência, no próprio AMF, de evidenciação suplementar dos efeitos do parâmetro operativo adotado pelo PLDO para correção bimestral da execução orçamentária e financeira. Frisou a equipe de auditoria que a trajetória construída sob o centro da meta deve ser preservada como demonstração principal, contudo, quando o art. 68 do projeto adota o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para a limitação de empenho, o AMF deve permitir compreender, de forma complementar, os efeitos desse parâmetro sobre a trajetória da DBGG/PIB.

32. A ausência de evidenciação constatada gera, como consequência, prejuízo à transparência e à verificabilidade da demonstração da trajetória da DBGG/PIB no Anexo de Metas Fiscais. Conforme explicitado pela auditoria, a diferença entre as disposições do AMF e do art. 68 do PLDO 2027 reduz a clareza sobre a compatibilidade entre o parâmetro fiscal admitido pelo projeto para a execução orçamentária e a trajetória de estabilização apresentada no AMF.

33. Ademais, a deliberação legislativa sobre o PLDO 2027 passa a se apoiar em demonstração incompleta da relação entre o parâmetro de acionamento da limitação de empenho, o resultado primário projetado e a trajetória da dívida pública. Há impactos também na avaliação da sustentabilidade fiscal do cenário admitido pelo arcabouço do projeto, especialmente porque o cumprimento apenas do limite inferior não produz a mesma trajetória de endividamento demonstrada no cenário do centro da meta.

34. Considerando, portanto, que a ausência dessa demonstração complementar reduz a transparência, dificulta a verificação da compatibilidade entre as metas fiscais e a sustentabilidade da dívida e limita a capacidade do Congresso Nacional, do controle externo e da sociedade de avaliar adequadamente os impactos do regime fiscal proposto, entendo por adequado o encaminhamento proposto pela fiscalização, no sentido de:

- Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, (...) que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal da DBGG/PIB sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023.
- Comunicar à CMO que o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral.

35. No **Achado 4 - Rastreabilidade e comparabilidade insuficientes da proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento e à conservação do patrimônio público**, a fiscalização verificou que o AMF informa o percentual de recursos destinados à continuidade dos investimentos em andamento (proporção exigida pelo art. 165, § 12, da Constituição Federal), mas não fornece memória suficiente para reconstruir o cálculo do numerador correspondente a R$ 21,17 bilhões. Da mesma forma, não há nota de reconciliação que permita comparar adequadamente os resultados do PLDO 2027 com os ciclos anteriores.

36. Para o exercício de 2027, a Seção IV.4 informa que 43,3% dos recursos serão destinados à continuidade dos investimentos em andamento, sendo que tal percentual corresponde à relação entre R$ 21,17 bilhões destinados a essa finalidade e R$ 48,90 bilhões considerados no denominador.

37. Embora a Seção IV.5 apresente a relação dos projetos em andamento e das ações de conservação do patrimônio público, tais informações não são suficientes para reconstituir os valores utilizados no demonstrativo agregado da Seção IV.4. Isso reduz a rastreabilidade do cálculo e dificulta verificar a efetiva priorização dos investimentos em andamento.

38. A unidade técnica também observou que houve mudança significativa do denominador utilizado para apuração do percentual quando comparado ao ciclo anterior (PLDO 2026). Como resultado, o percentual aumentou de 30,9% para 43,3%, embora o volume absoluto de recursos destinados à finalidade tenha sofrido redução, em cerca de R$ 430 milhões.

39. Registre-se que a deficiência apontada não consiste em exigir identidade de função entre os demonstrativos (Seções IV.4 e IV.5), mas em o AMF não oferecer memória e reconciliação suficientes para que o leitor refaça o cálculo agregado e compare adequadamente os ciclos. Também não se pretende afirmar que os 43,3% sejam insuficientes, mas apenas registrar que a adequação e a evolução dessa alocação não podem ser avaliadas com segurança a partir das informações disponibilizadas.

40. Mais uma vez se assinala que a insuficiência de evidenciação já foi objeto de comunicação ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), mediante os Acórdãos 1.679/2024-Plenário e 1.983/2025-Plenário, ambos de minha relatoria. Mediante os Acórdãos 1.066/2026-Plenário e 1.357/2026-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal expediu, respectivamente, determinação prospectiva ao MPO sobre relatório de investimentos e conservação, e recomendação para adoção de metodologia objetiva e estimativas consolidadas por órgão.

41. Inobstante a relevância da matéria, e considerando a existência de comandos já expedidos em ocasiões recentes pelo Tribunal, a unidade técnica propôs: i) dar ciência ao MPO de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador da proporção informada na Seção IV.4, nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior; e ii) comunicar à CMO sobre a constatação descrita no achado.

42. Acolho, na essência, o exame empreendido pela unidade técnica, sem prejuízo de promover breve adequação no encaminhamento proposto.

43. O Relatório de Acompanhamento mencionou como um dos fundamentos para a expedição de ciência, o recente Acórdão 1.066/2026-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que determinou ao MPO "*providências para que os próximos PLDOs contenham relatório com informações sobre investimentos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público a priorizar, independentemente da classificação orçamentária das ações como projetos, atividades ou operações especiais, em atendimento ao art. 45, caput e parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal*" (subitem 9.2).

44. No entanto, há que se considerar que o mencionado subitem 9.2 do Acórdão 1.066/2026-Plenário foi objeto de embargos de declaração opostos pela União (MPO), os quais ainda estão pendentes de apreciação pelo Tribunal e se encontram, a rigor, sob efeito suspensivo. A peça recursal, conforme argumentado em memorial pela AGU (peça 95), pleiteia a compatibilização da decisão lá proferida com o também referenciado Acórdão 1.357/2026-Plenário.

45. Assim, entendo que estando o objeto ainda sob discussão nos embargos sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, seria mais adequado e prudente acompanhar o deslinde da matéria naqueles autos.

46. Acolho, por ora, a ponderação da AGU, de modo a converter a ciência em recomendação no que se refere à nota de reconciliação das diferenças, mantido o encaminhamento de comunicação à CMO:

- Recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que, nos próximos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, aperfeiçoe a evidenciação da metodologia empregada na Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais, mediante a inclusão de nota de reconciliação das alterações metodológicas relevantes em relação aos ciclos anteriores, de modo a fortalecer a rastreabilidade, a transparência e a comparabilidade das informações disponibilizadas ao Congresso Nacional e à sociedade;

- Comunicar à CMO que os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e que a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade.

47. Relativamente ao **Achado 5 - Ausência de explicação, no IV.15 do AMF, das descontinuidades da transição para CBS/IS e da mudança metodológica na estimativa da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB)**, a auditoria identificou duas descontinuidades relevantes no demonstrativo de renúncias tributárias do PLDO 2027. A primeira decorre da transição do sistema PIS/Cofins para CBS e Imposto Seletivo; a segunda relaciona-se à alteração metodológica utilizada para estimar a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

48. Em relação à transição de PIS/Pasep e Cofins para CBS e Imposto Seletivo, decorrente da reforma tributária, as renúncias estimadas passaram de R$ 648,1 bilhões para R$ 434,3 bilhões, redução aparente de R$ 213,8 bilhões. Entretanto, parte significativa dessa diferença decorre da substituição de tributos e da ausência de quantificação das novas rubricas associadas à CBS e ao Imposto Seletivo.

49. O AMF não explica que os benefícios associados aos tributos em extinção e os tratamentos diferenciados instituídos pela LC 214/2025 pertencem a sistemas distintos e não possuem correspondência direta, nem esclarece por que as novas renúncias ainda não puderam ser quantificadas. Assim, infere-se que alterações de base, composição ou agrupamento em itens como Simples Nacional, entidades sem fins lucrativos, Prouni, agricultura, Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio, Minha Casa Minha Vida e desenvolvimento regional reforçam que a diferença agregada não pode ser interpretada como corte linear de benefícios.

50. Quanto à mudança metodológica na estimativa da CPRB, a estimativa caiu de R$ 13,04 bilhões no PLDO 2026 para R$ 2,57 bilhões no PLDO 2027, importando em uma redução de R$ 10,47 bilhões (80,27%), sem que o demonstrativo apresentasse explicação suficiente das mudanças metodológicas e das premissas utilizadas.

51. No bloco PIS/Cofins-CBS/IS, apontou o acompanhamento que a deficiência resulta da mudança estrutural do sistema tributário e da inexistência, confirmada pela RFB, de ponte quantitativa direta entre os benefícios dos tributos extintos e os tratamentos que poderão existir no novo regime.

52. Quanto à CPRB, explicitou a fiscalização que a variação decorre do uso de metodologias provisórias distintas, em contexto de reoneração gradual e de indisponibilidade, à época, de base consolidada de receita bruta por atividade.

53. Em ambos os casos, o IV.15 foi encaminhado sem nota que traduzisse essas limitações para o usuário. Destacou a auditoria que a impropriedade não está na ausência das estimativas nem na falta de uma ponte quantitativa integral entre regimes diferentes, mas na insuficiência de evidenciação e de comparabilidade.

54. Concordo com o exame da unidade técnica. A transparência fiscal exige que rupturas de séries históricas e mudanças metodológicas sejam explicitadas de forma clara, especialmente quando envolvem valores de elevada materialidade. Dessa forma, reputo adequadas os encaminhamentos sugeridos de ciência, recomendação e comunicação à CMO, de modo a evitar interpretações equivocadas sobre a evolução das renúncias tributárias:

- Dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000.
- Recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, (...) que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior.

- Comunicar à CMO (...) que a redução agregada de R$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 do AMF do PLDO 2027 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e que a estimativa da CPRB foi reduzida em R$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia, das bases, das premissas e das alterações em relação ao ciclo anterior.

55. No que se refere ao **Achado 6 - Restrição do dever de prestar informações sobre despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) ao Poder Executivo Federal, sem alcançar os demais Poderes e órgão autônomos**, o exame do PLDO 2027 demonstrou que a obrigação de prestar informações para composição do relatório consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado foi limitada aos órgãos executores do Poder Executivo federal. A redação não alcança os demais Poderes nem os órgãos constitucionalmente autônomos.

56. Segundo a unidade técnica, essa limitação reduz a abrangência do demonstrativo e diverge da orientação fixada anteriormente pelo Tribunal, mediante o Acórdão 333/2022-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), na redação dada pelo Acórdão 929/2023-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), em que o Tribunal determinou a elaboração de plano de ação para viabilizar a elaboração anual de Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União, abrangendo as DOCCs criadas no exercício por leis, medidas provisórias e atos administrativos oriundos de todos os Poderes da República e dos órgãos constitucionalmente autônomos.

57. Como consequência, o relatório consolidado deixa de refletir integralmente as despesas obrigatórias criadas por atos normativos originados em outros Poderes ou órgãos independentes, comprometendo a avaliação global do impacto fiscal dessas medidas.

58. Concordo com a análise da AudFiscal. O objetivo de um demonstrativo consolidado é justamente fornecer visão abrangente das obrigações fiscais da União. A exclusão de parte relevante dos órgãos públicos reduz sua utilidade e dificulta a verificação dos requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da LRF. Desse modo, se mostra pertinente o encaminhamento proposto no sentido de:

- Comunicar à CMO, (...) que a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestação de informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal — sem contemplar os demais Poderes e os órgãos constitucionalmente autônomos — descumpre parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000.

59. Por intermédio do **Achado 7 - Margens negativas recorrentes e elevadas da Regra de Ouro**, a equipe de fiscalização considerou que o ARF do PLDO 2027 projeta insuficiências relevantes para o cumprimento da Regra de Ouro em todos os exercícios do horizonte analisado. As margens negativas alcançam R$ 409 bilhões em 2027, R$ 293 bilhões em 2028, R$ 484 bilhões em 2029 e R$ 538 bilhões em 2030.

60. Observou a auditoria que, além da alta materialidade, as margens negativas indicam tendência de agravamento ao longo do horizonte projetado, ainda que com oscilação intermediária. Avaliou que esse comportamento (de piora, alívio pontual e nova piora) confirma que o risco não é um descompasso isolado, mas pressão recorrente sobre a conformidade com a Regra de Ouro, num alvo que se desloca a cada ciclo.

61. A unidade técnica enfatiza que tais projeções não configuram descumprimento efetivo da regra constitucional, pois existem mecanismos legais para lidar com a insuficiência projetada. Contudo, os valores indicam dependência crescente de soluções excepcionais, como autorizações legislativas específicas e rearranjos de fontes de financiamento.

62. Também foi observado que o fenômeno não é episódico, mas recorrente em sucessivos ciclos orçamentários, a exemplo dos PLDOs 2025 e 2026, o que reforça sua relevância para a gestão fiscal e para a avaliação da sustentabilidade das contas públicas.

63. Considerou a fiscalização que a magnitude e a recorrência das margens negativas aumentam o risco de a elaboração e a execução orçamentárias dependerem da substituição ou

remanejamento de fontes, utilização de superávit financeiro ou autorização legislativa excepcional para viabilizar despesas correntes financiadas por operações de crédito.

64. Aquiescendo à conclusão da unidade técnica, tenho por adequado o encaminhamento sugerido de expedir alerta ao Poder Executivo Federal e comunicação à CMO:

- Alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, reduzindo o caráter excepcional do financiamento de despesas correntes por operações de crédito.
- Comunicar à CMO, (...)que o ARF do PLDO 2027 projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 — R$ 409,0 bilhões em 2027, R$ 293,2 bilhões em 2028, R$ 484,4 bilhões em 2029 e R$ 537,6 bilhões em 2030 —, indicando risco de que o enfrentamento dessas insuficiências dependa recorrentemente da ressalva do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, cuja utilização exige autorização do Congresso Nacional por maioria absoluta.

65. No que diz respeito ao **Achado 8 - Evidenciação insuficiente, no ARF, dos efeitos potenciais dos riscos fiscais materiais sobre a meta e a dívida**, o acompanhamento verificou que o Anexo de Riscos Fiscais apresenta inventário amplo de riscos, sensibilidades macroeconômicas, testes de estresse e fan charts, mas não permite relacionar adequadamente cada risco aos possíveis impactos sobre resultado primário, intervalo de tolerância e trajetória da dívida.

66. Registrou a fiscalização que, conquanto a STN tenha esclarecido que muitos riscos correspondem a exposições máximas e não podem ser incorporados automaticamente ao cenário-base, o ARF não informa, de modo sistemático, as variáveis afetadas, os canais de transmissão, o horizonte temporal de materialização e a ordem de grandeza dos impactos potenciais.

67. A deficiência identificada é, portanto, de evidenciação, e não de mérito. Não se afirma que os riscos necessariamente comprometerão as metas fiscais, mas que o documento não fornece informações suficientes para que o leitor avalie essa possibilidade.

68. Concordo com o entendimento da unidade técnica. A utilidade do Anexo de Riscos Fiscais depende precisamente de sua capacidade de traduzir riscos em potenciais efeitos fiscais. Acolho, portanto, a sugestão de recomendação ao Ministério da Fazenda e de comunicação à CMO, nos seguintes termos:

- Recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, (...) que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida.
- Comunicar à CMO, (...) que o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 não evidencia, de forma suficiente, o modo, o horizonte, o canal de transmissão e a ordem de grandeza com que os riscos fiscais materiais elencados podem afetar a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida, elementos necessários à avaliação prevista no art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 e relevantes para a apreciação legislativa do projeto neste ciclo.

69. Mediante o derradeiro **Achado 9 - Ausência de mecanismos de correção, de compensação ou de consequências para a meta de resultado primário do Programa de Dispêndios Globais (PDG)**, a auditoria observou que o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais não dependentes, mas não prevê mecanismos de correção, compensação ou consequências específicas para a hipótese de descumprimento dessa meta.

70. A situação reproduz lacuna já identificada em exercícios anteriores (LDO 2026, Lei 15.321/2025). Embora o projeto reconheça a relevância fiscal do resultado das estatais, deixa de estabelecer procedimentos que promovam a correção de desvios ou induzam seu cumprimento durante a execução orçamentária.

71. O relatório lembra, inclusive, que o desempenho das estatais já produziu efeitos relevantes sobre o quadro fiscal recente, contribuindo para a necessidade de limitação de empenho em exercícios anteriores.

72. Assiste razão à análise da unidade técnica. Metas fiscais somente cumprem integralmente sua função de governança quando acompanhadas de mecanismos institucionais que permitam monitorar desvios e promover correções. Assim, endosso o encaminhamento proposto pela auditoria, no sentido de expedir comunicação à CMO:

- Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea "a", e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento.

73. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, mediante Parecer à peça 95, endossou as conclusões da AudFiscal (peças 91-93), tendo acrescido ponderação com proposta de ciência, no sentido de que o PLDO 2027, ao dispor sobre emendas de bancada estadual, contempla dispositivo idêntico ao contido no PLDO 2026, o qual veio a ser objeto de questionamento no acompanhamento anterior (Acórdão 1983/2025-Plenário, de minha relatoria)

74. Com as vênias de praxe, deixo de acolher a medida sugerida pelo Parquet.

75. Conforme esclarecimento apresentado em memorial pela AGU (peça 95), o art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO 2027 não se contrapõe ao art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024. Enquanto a legislação complementar disciplina a formação da vontade da bancada estadual, exigindo deliberação coletiva e vedando a individualização das indicações por parlamentar, o dispositivo do PLDO cuida apenas da formalização e do encaminhamento dessas decisões aos órgãos responsáveis pela execução orçamentária, tratando-se, portanto, de normas que incidem sobre momentos distintos e complementares do procedimento, sem conflito jurídico aparente.

76. Assim, não identifico oportunidade para justificar a expedição de ciência. Considerando, ademais, que se trata de matéria inserida em projeto de lei ainda submetido à apreciação do Congresso Nacional, considero mais adequada a adoção de postura de autocontenção por esta Corte, razão pela qual acolho as ponderações da AGU e deixo de acolher a proposta de ciência sugerida pelo Ministério Público junto ao TCU

77 Por fim, releva destacar, pela pertinência, a ponderação trazida no pronunciamento Diretoria de Fiscalização do Financiamento Estatal – Difes/AudFiscal (peça 92), acerca da competência do TCU em processo de acompanhamento de PLDO:

1. A proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização estrutura-se em dois planos complementares. De um lado, há comunicações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), destinadas a subsidiar a apreciação legislativa do PLDO 2027 em tramitação. De outro, há determinações, recomendações, ciências e alerta dirigidos a órgãos do Poder Executivo responsáveis pela elaboração da peça orçamentária e de seus anexos, com efeitos predominantemente projetados para os próximos ciclos. Essa arquitetura preserva a competência do Congresso Nacional e afasta a leitura de que o Tribunal estaria exercendo controle prévio abstrato de proposição legislativa.
2. A tese a ser defendida não é a de que o TCU possa determinar livremente o conteúdo de projeto de lei. A tese é mais estreita: em acompanhamento de PLDO, o TCU pode expedir encaminhamentos a órgãos jurisdicionados do Poder Executivo sobre deveres administrativos de elaboração, evidenciação, memória de cálculo, metodologia, consistência fiscal e transparência dos anexos obrigatórios, quando tais deveres decorrem diretamente da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 200/2023 ou da legislação orçamentária, uma vez que o objeto do controle não é a deliberação parlamentar futura, mas a suficiência informacional da peça elaborada administrativamente pelo Executivo.

78. Feitas essas considerações, reitero minha anuência, em essência, aos pareceres nos autos, com as adequações dispostas neste Voto.

79. Por fim, registro meus elogios à equipe técnica da AudFiscal e ao Ministério Público junto ao TCU, representado no feito pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pelo competente exame realizado.

80. Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2406/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.412/2026-2.
1.1. Apenso: 009.943/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento (); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda (); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento ().
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027), PLN 2/2026-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no arts. 4º e 59 de da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (Lei do Regime Fiscal Sustentável - RFS).

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. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, I, 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que:

9.1.1. o Anexo de Metas Fiscais - AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário;

9.1.2. o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta;

9.1.3. o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral;

9.1.4. os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior, relativos aos investimentos em andamento, foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade;

9.1.5. a redução agregada de R$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e a estimativa da CPRB foi reduzida em R$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia e das alterações em relação ao ciclo anterior;

9.1.6. a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestar informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes e órgãos autônomos, descumpre parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000;

9.1.7. o ARF projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 - R$ 409,0 bilhões, R$ 293,2 bilhões, R$ 484,4 bilhões e R$ 537,6 bilhões, respectivamente -, indicando risco de dependência recorrente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal;

9.1.8. o ARF não evidencia, de forma suficientemente sistemática e compatível com a natureza de cada risco, as variáveis fiscais afetadas, o período em que seus efeitos podem se materializar, quando passível de estimativa, o canal de transmissão, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento conferido nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos fiscais materiais, informações relevantes para avaliar seus efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida;

9.1.9. o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento;

9.2. recomendar à SOF/MPO, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, aperfeiçoe a evidenciação da metodologia empregada na Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais, mediante a inclusão de nota de reconciliação das alterações metodológicas relevantes em relação aos ciclos anteriores, de modo a fortalecer a rastreabilidade, a transparência e a comparabilidade das informações disponibilizadas ao Congresso Nacional e à sociedade;

9.3. recomendar à SOF/MPO, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000;

9.4. determinar à STN/MF, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória da DBGG/PIB construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023;

9.5. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a

rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior;

9.6. recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida;

9.7. alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer os mecanismos de autorização condicionada e gestão de fontes já utilizados;

9.8. dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000;

9.9. enviar cópia do presente Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.9.1. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, em subsídio ao processo legislativo orçamentário;

9.9.2. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

9.9.3. Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretaria de Orçamento Federal;

9.9.4. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e

9.9.5. Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2406-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 025.613/2024-3
Natureza(s): Desestatização
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos
Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ARRENDAMENTO PORTUÁRIO. PORTO DE FORTALEZA/CE. ÁREA MUC04. TERMINAL DESTINADO À MOVIMENTAÇÃO E ARMAZENAGEM DE CARGA GERAL E CONTEINERIZADA. VIABILIDADE DA MODELAGEM. NECESSIDADE DE AJUSTES PONTUAIS NAS PREMISSAS TÉCNICAS E ECONÔMICO-FINANCEIRAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. AUTORIZAÇÃO PARA PROSSEGUIMENTO DO CERTAME APÓS O CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS FIXADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento de desestatização, mediante arrendamento portuário, da área denominada MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza/CE, destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e conteinerizada, pelo prazo de 25 anos.

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992, excerto da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (peça 81), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 82 e 83).

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, da área denominada MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza/CE, pelo prazo de 25 anos, destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e conteinerizada.

2. A análise destes autos é regida pelo rito estabelecido na Instrução Normativa TCU 81/2018, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização.

EXAME TÉCNICO

I. Da documentação enviada ao TCU

3. O primeiro conjunto de documentação sobre a desestatização do terminal foi encaminhada ao TCU via conecta no dia 25/6/2025, por meio do Ofício 154/2025/AECI-MPOR do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) (peça 5), de 24/6/2025. Em complemento, foram disponibilizados via *e-mail*, na mesma data, os documentos que não puderam ser enviados pelo conecta. No entanto, verificou-se a falta de informação essencial, a planilha financeira em MS Excel, a qual foi encaminhada por *e-mail* no dia 1/7/2025.

4. Nesse sentido, foram encaminhados pelo MPor os seguintes documentos:

a) Ofício 154/2025/SNP-MPOT (peça 5), que encaminha os principais arquivos relativos ao procedimento licitatório para arrendamento da área denominada MUC04;

b) Despacho Decisório 27/2025/SNP-MPOR (peça 7), que aprova o Ato Justificatório e o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), versão "rev. 02", referente à área denominada MUC04;

c) Ato Justificatório – Nota Técnica 67/2025/CGMO-DNOP-MPOR/DNOP-SNP MPOR/SNP-MPOR (peça 8), que tem por objetivo descrever as informações relativas à abertura da licitação de área denominada MUC04;

d) Minuta de Contrato MUC04 (peça 10);

e) Minuta de Edital MUC04 (peça 11);

f) Estudo-MUC04-Seção A – Apresentação rev2 (peça 14);
g) Estudo-MUC04-Seção B – Estudo de Mercado rev2 (peça 15);
h) Estudo-MUC04-Seção C – Engenharia rev2 (peça 16);
i) Estudo-MUC04-Seção D – Operacional rev2 (peça 17);
j) Estudo-MUC04-Seção E – Financeiro rev2 (peça 18);
k) Estudo-MUC04-Seção F – Ambiental rev2 (peça 19);
l) Estudo-Delimitação da área MUC04 – Layout existente (peça 16, p. 25);
m) Estudo-Delimitação da área MUC04 – Geral (peça 16, p. 24);
n) Estudo-Delimitação da área MUC04 – Carta náutica molhe; (peça 20);
o) Estudo-Ilustração conceitual MUC04 – Quantitativo – Parte 01 (peça 16, p. 26);
p) Estudo-Ilustração conceitual MUC04 – Quantitativo – Parte 02 (peça 16, p. 27); e
q) Estudo-Ilustração conceitual MUC04 – Quebra mar (peça 21).

5. Com relação ao escopo, em conformidade com a Portaria-AudPortoFerrovia 1/2025, assim foi definido na instrução de peça 22:

a) viabilidade técnica do arrendamento, em termos de sua estrutura operacional estar adequada para a demanda projetada, bem como o estudo demonstrar a utilização de parâmetros de desempenho que permitam identificar que o terminal proporcionará a melhoria dos serviços prestados no segmento;
b) viabilidade econômico-financeira, compreendendo a análise das estimativas de receita, do estudo de demanda, da estrutura tarifária, além das estimativas de despesas operacionais e de investimentos;
c) razoabilidade e coerência dos investimentos e dos custos operacionais projetados, especialmente a robustez das metodologias, bem como a economicidade e a eficiência dos custos unitários e quantidades; e
d) adequação das minutas jurídicas (edital, contrato e ato justificatório) e dos procedimentos da consulta e audiência públicas ao ordenamento jurídico e ao estudo de viabilidade, de forma a evitar incompatibilidades que possam macular o processo.

6. Ressalte-se que à luz do art. 2º, § 3º, da IN-TCU 81/2018, observado o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, não fazem parte do exame de mérito os temas não relacionados acima, em especial: o cálculo do WACC, que foi baseado no Acórdão 329/2022 da Antaq e cuja metodologia poderá ser objeto de trabalho específico da AudPortoFerrovia segundo recomendação do Acórdão 2.517/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira; a viabilidade ambiental; o regime tributário aplicável; e a metodologia de depreciação dos ativos imobilizados.

7. Entre os dias 8 e 10 de setembro de 2025, foi realizada visita técnica ao Porto de Fortaleza, de forma a conhecer *in loco* a área onde atualmente ocorre a movimentação e armazenagem de contêineres e observar sua relação com o terminal de passageiros.

8. Aproveitando a ocasião, também foi visitado o Porto de Pecém, no qual reside concorrente significativo do futuro MUC04, o terminal de contêineres de propriedade da APM *Terminals*, empresa de operação portuária que faz parte do gigante da navegação Maersk.

9. Nessa etapa foram enviados quatro Ofícios de Requisição (OR) para o MPor e um para a Antaq, que foram devidamente respondidos. Seus conteúdos e histórico de envio serão relatados oportunamente, conforme a necessidade do exame procedido neste relatório.

10. Cabe registrar que, após a apresentação das conclusões da análise proferida no EVTEA Rev2, o MPor solicitou a suspensão temporária da avaliação do processo de desestatização até o envio de nova documentação.

11. Em abril de 2026, a pasta ministerial encaminhou, por meio do Ofício nº 130/2026/AECI-MPOR (peça 50), o EVTEA do arrendamento atualizado para a versão "rev3" (peças 58 a 63), assim como foi enviado novo Ato Justificatório (peça 57), que exigiu nova análise dos estudos pela equipe.

12. A Tabela 6 visa correlacionar de forma analítica as alterações introduzidas nas premissas de entrada — especificamente nas vertentes operacional e de engenharia — com os seus respectivos reflexos nos resultados macroeconômicos do projeto e no dimensionamento das parcelas de arrendamento fixo e variável devidas à Autoridade Portuária.

Tabela 6: Comparativo entre a rev2 e a rev3 do EVTEA.

Parâmetro	Versão Anterior (Rev2)	Versão Atual (Rev3)	Impacto / Observação Técnica
Área Total do Terminal	137.988 m^2	148.119 m^2	Expansão física decorrente da inclusão do cais do berço 105 na poligonal do arrendamento.
Consignação Média	1.490 TEUs por navio	1.127 TEUs por navio	Redução do indicador sob a justificativa de adoção da média consolidada regional para incorporar a cabotagem.
Tempo Morto por Atracação	1 hora	2 horas	Incremento de 100% no tempo de inatividade, ancorado em ineficiências históricas do porto público.
Fator de Conversão	1,87 TEU/unidade	1,73 TEU/unidade	Mitigação do coeficiente com base na média do complexo portuário cearense (ao invés da média do próprio terminal), reduzindo a eficiência líquida do cais.
Fiscalização e Certificação	Rito regulatório padrão	Exigência de Verificação Independente por OIA	Nova obrigatoriedade de contratação de Organismo de Inspeção Acreditado para fiscalizar projetos e obras de risco compartilhado (Berço 105 e Molhe).
Prancha Média Geral	24 unidades/hora	23 unidades/hora	Redução da produtividade global de cais em decorrência do aumento do tempo morto e da menor consignação.
Capacidade Dinâmica do Cais	400.000 TEUs anuais	360.000 TEUs anuais	Nova capacidade calculada com base nos novos parâmetros operacionais.
Capacidade Dinâmica do Pátio	410.000 TEUs anuais	380.000 TEUs anuais	Redução do potencial de movimentação anual da retroárea decorrente dos novos parâmetros do estudo.
Receita Bruta Global	R$ 7.046.464.000,00	R$ 5.117.873.000,00	Reflexo direto da redução na demanda.
Valor de Arrendamento Fixo (mensal)	R$ 1.922.181,12	R$ 771.779,99	Redução material na remuneração fixa devida à Autoridade Portuária.
Arrendamento Variável (Gateway)	R$ 109,34 por TEU	R$ 66,50 por TEU	Redução material na remuneração variável devida à Autoridade Portuária.
Arrendamento Variável (Transbordo/Remoção)	R$ 54,67 por TEU	R$ 33,25 por TEU	Redução da tarifa aplicável especificamente às operações de transbordo e movimentações internas.

Fonte: elaboração própria.

13. Essa nova revisão promoveu ajustes técnicos e econômicos, destacando-se a inclusão e a recuperação estrutural do berço 105, a inclusão do berço 106 no escopo do arrendamento, a atualização dos valores de CAPEX e OPEX, além de adequações na extensão do molhe e na matriz de riscos do contrato.

14. Nesse sentido, com a aprovação formal desses novos estudos e das minutas jurídicas atualizadas pelo Despacho Decisório 15/2026/SNP-MPOR (peça 54), o Ministério solicitou formalmente a retomada da avaliação por este Tribunal.

II. Visão Geral

II.1 Visão Geral do Porto de Fortaleza

15. Conforme a Seção A do estudo (peça 58), o Porto Organizado de Fortaleza faz parte do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém, ao qual pertence, também, o Terminal Portuário do Pecém (TPP). O primeiro localiza-se no Município de Fortaleza, ao passo que o último se encontra nos Municípios de São Gonçalo do Amarante e Caucaia, a noroeste da capital cearense.

16. O TPP é um Terminal de Uso Privado (TUP) sob administração da Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A. (CIPP S.A.), sociedade de economia mista com autonomia administrativa vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado do Ceará.

17. O Porto Organizado de Fortaleza possui como autoridade portuária a Companhia Docas do Ceará (CDC), empresa pública vinculada ao MPor e fundada em 9 de abril de 1965. Sua poligonal foi definida pela Portaria 512/2019 do então Ministério da Infraestrutura (MInfra) e sua área de influência abrange os estados do Ceará, Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba, estendendo-se também às regiões Norte, Centro-Oeste e ao Vale do São Francisco.

18. O empreendimento abrange operações de movimentação de granéis sólidos (grãos, cereais e similares), granéis líquidos (sobretudo derivados de petróleo), carga geral solta e conteinerizada.

19. A diversidade operacional é expressiva, uma vez que o terminal movimenta simultaneamente produtos de naturezas distintas, abrangendo desde commodities agrícolas, como castanha de caju, cera de carnaúba, frutas, trigo e malte, até insumos industriais e energéticos, como metais, tecidos, lubrificantes, combustíveis e demais derivados de petróleo.

20. O Porto de Fortaleza está localizado na Enseada do Mucuripe, Município de Fortaleza, em posição geográfica privilegiada em razão da proximidade com os grandes portos internacionais da Europa e da América do Norte.

21. Essa condição locacional proporciona redução do custo do transporte e amplia a competitividade das operações. O traçado da poligonal pode ser verificado na figura a seguir.

Figura 1: Poligonal do Porto Organizado de Fortaleza

(...)

Fonte: peça 58, p. 4.

22. Segundo o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (2022) do Porto de Fortaleza, os berços de acostagem podem ser resumidos na figura a seguir:

Figura 2: Infraestrutura de acostagem do Porto de Fortaleza

(...)

Fonte: peça 58, p. 8.

23. A próxima tabela apresenta as principais características operacionais dos berços do Porto:

Tabela 7: Características operacionais dos berços do Porto de Fortaleza

Berço	Calado (1)	Porte Bruto (2)	Comprimento (3)	Boca (4)
101	NA	NA	NA	NA
102	5,0 a 7,0	50.000	232	30
103	10,3	50.000	232	30
104	11	60.000	232	30
105	11	60.000	232	40
106	11	50.000	232	35
201	10,4	50.000	222	33
202	10,4	60.000	222	33

Fonte: peça 58, p. 8.

24. Com relação ao acesso rodoviário, apresenta como principais conexões com sua hinterlândia as rodovias federais BR-116 (Rodovia Santos Dumont), BR-020 (Rodovia Presidente Juscelino Kubitscheck), a BR-222, além das rodovias estaduais CE-085 (via estruturante), CE-040, CE-060 e CE-065.

25. O anel viário de Fortaleza possui grande importância para a conexão entre as rodovias principais e o acesso ao porto. Segundo o Plano Mestre (2020), a via estruturante (chamada de Estrada Garrote ou Rota do Sol Poente) e a BR-222 são as principais ligações entre Fortaleza e o Terminal de Pecém (peça 58, p. 4 e 5).

26. Por sua vez, o acesso ferroviário ao porto está concessionado à Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL), empresa pertencente à Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que detém 91% de seu capital social. O estudo destaca que embora essa concessão possua 4.275 km, o acesso ao Porto do Fortaleza é realizado pela linha férrea Ramal de Mucuripe, com aproximadamente 16 km, implantado entre o pátio ferroviário de Parangaba (BPR) e o terminal ferroviário de Mucuripe (BMU).

27. Este ramal está inserido em parte densamente povoada do Município de Fortaleza-CE, acarretando restrições à Velocidade Máxima Autorizada (VMA) de 25km/h em todo o percurso. Além disso, em casos de transporte de produtos perigosos, o Plano Mestre (2020) indica que a Velocidade Média Comercial (VMC) anual da FTL é de 12km/h, contabilizando-se apenas o tempo em trânsito (peça 58, p. 5).

28. O estudo registra que o acesso aquaviário está descrito na carta náutica DHN-701. O canal retilíneo tem aproximadamente 3.500 metros de extensão e 160 metros de largura, que conduz diretamente à bacia de evolução e é demarcado por 12 boias luminosas. No canal, o calado máximo permitido é de 11,0 metros e a velocidade abaixo de 10 nós, não sendo possível a realização de cruzamentos nem tráfegos em via dupla.

II.2 Visão Geral do Arrendamento

29. A área destinada ao arrendamento MUC04 localiza-se no bairro de Mucuripe, município de Fortaleza, sendo delimitada pelas avenidas Leite Barbosa ao sudeste e José Saboia ao nordeste. Trata-se de área inserida no perímetro do Porto Organizado de Fortaleza, em posição estratégica para o desenvolvimento das atividades portuárias previstas no contrato de arrendamento.

30. A localização no bairro de Mucuripe confere ao empreendimento acesso facilitado às principais vias de escoamento da produção, bem como aos demais terminais que compõem o complexo portuário. O traçado da área de arrendamento pode ser verificado na figura a seguir.

31.

Figura 3: Área do MUC04

(...)

Fonte: peça 58, p. 11.

32. A área é caracterizada como "*brownfield*", ou seja, já possui infraestrutura dentro da área do futuro terminal, sendo que o empreendimento será executado sobre terreno operacionalmente em atividade.

33. O estudo esclarece que atualmente a operação de contêiner no Porto de Fortaleza sofre com limitações operacionais, atuando em área limitada e descontínua, por meio do Contrato de Transição

1/2025, que compreende as instalações portuárias denominadas FOR39, FOR35 (parcial) e FOR27 (parcial), consoante a próxima figura.

Figura 4: Áreas atuais para operação com contêiner (88.499,75 m²)

(...)

Fonte: peça 60, p. 2.

34. Com objetivo de otimizar a operação de contêiner no Porto de Fortaleza, seguindo o planejamento estratégico da Autoridade Portuária, a futura área a ser arrendada ao terminal MUC04 será composta pelas instalações portuárias FOR35, FOR36, FOR37, FOR39, FOR38 (parcial) e a inclusão da infraestrutura de atracação (berços 105 e 106), alcançando uma superfície total de 148.119 m².

Figura 5: Áreas e instalações do Porto de Fortaleza - médio e longo prazo

(...)

Fonte: peça 60, p. 3.

35. Em termos de investimentos, o projeto prevê que a futura arrendatária deverá dotar o terminal de capacidade operacional dinâmica anual de 360 mil TEU na fase definitiva. Para isso, o escopo inclui a implantação de pátio de contêineres com no mínimo 1.816 *ground slots*, a implementação das vias de circulação do terminal, a pavimentação de pátio complementar em área não estruturada, bem como a execução de melhorias na rede elétrica, iluminação e combate a incêndio para adequação dos pátios existentes.

36. No tocante à recepção e expedição terrestre, deverá ser realizada a implantação de *gates* (com no mínimo 2 *gate in* e 2 *gate out*), além da demolição de armazém e muros, da realização de cercamento e da construção de prédios administrativos em quantidade e especificações adequadas.

37. Está prevista também a aquisição de equipamentos adequados para a operação, contemplando no mínimo três guindastes do tipo *Mobile Harbour Crane* (MHC) *Post-Panamax*; seis empilhadeiras *Reach Stacker*, com capacidade de empilhamento mínimo de 5 contêineres de altura; a implantação de plataformas com tomadas *reefer* para o adequado atendimento da carga refrigerada; bem como a obtenção de balanças, *scanners*, subestação, *spreaders*, *terminal-tractors* e semirreboques.

38. Será obrigação do arrendatário, de igual forma, a execução de alguns investimentos estruturais vinculados à área do arrendamento, destacando-se a necessidade de elaboração de Estudo de Interação Hidrodinâmica, a extensão do molhe do porto (para combater a incidência das ondas *swell* e melhorar a segurança das embarcações), a construção de subestação e linha de transmissão 69 kV, além da recuperação e reforço estrutural do cais do berço 105.

39. Por fim, apresenta-se a tabela a seguir, que informa os principais parâmetros apresentados na rev3 do presente arrendamento:

Tabela 8: Principais parâmetros econômico-financeiros do MUC04 (Rev3, data base 7/2024)

Receita bruta global	**R$ 5.117.873 k**
Fluxo de caixa global do projeto	R$ 664.455 k
Investimento total	R$ 429.332 k
Despesa operacional total	R$ 2.487.122 k
Movimentação total (TEU)	5.892 k
Valor de remuneração mensal fixo	R$ 771,8 k
Valor de remuneração variável (R$/TEU gateway)	R$ 66,50
Valor de remuneração variável (R$/TEU transbordo/remoção)	R$ 33,25
Retorno não alavancado do projeto	
TIR após o imposto	9,92%
Valor presente líquido do projeto	R$ 0
Retorno não alavancado do projeto (sem valores de arrendamento)	
TIR após o imposto	15,97%

Valor presente líquido do projeto	R$ 147.364 k

Fonte: EVTEA. Elaboração: AudPortoFerrovia.

40. Cabe destacar que a Revisão 03 (Rev3) do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para o terminal MUC04 consolidou alterações significativas nas premissas de engenharia, mercado e financeiras em relação à versão anterior (Rev2).

41. No âmbito da engenharia, destaca-se a inclusão do cais do berço 105 na poligonal do arrendamento, expandindo a área total do terminal de 137.988 m² para 148.119 m².

42. Paralelamente, a capacidade dinâmica anual foi reduzida de 400 mil TEUs (rev2) para 360 mil TEUs na rev3. O orçamento de investimentos (CAPEX) para a recuperação estrutural do berço 105 foi atualizado com base nas tabelas oficiais SINAPI/SICRO, totalizando R$ 37.201.454,98 (redução realizada após constatação de valores superiores ao de bancos oficiais durante este trabalho, conforme será descrito neste relatório), além da nova exigência de certificação de projetos e obras de risco compartilhado por um Organismo de Inspeção Acreditado (OIA).

43. No estudo de mercado, a metodologia foi redesenhada para isolar a demanda de navios de grande porte vinculada exclusivamente ao Porto do Pecém. Essa atualização, em conjunto com os novos parâmetros operacionais, resultou em uma revisão da receita bruta global projetada, que passou de R$ 7.046.464.000,00 na Rev2 para R$ 5.117.873.000,00 na Rev3.

44. Essas modificações no fluxo de caixa impactaram diretamente os valores de remuneração à Autoridade Portuária. O arrendamento fixo mensal foi reduzido de R$ 1.922.181,12 para R$ 771.779,99. Já no arrendamento variável, o valor por movimentação de contêineres comuns (Gateway) foi alterado de R$ 109,34 para R$ 66,50 por TEU, enquanto a tarifa para contêineres de transbordo e remoção passou de R$ 54,67 para R$ 33,25 por TEU.

III. Adequação das Minutas Jurídicas e dos Procedimentos da Audiência Pública

III.1 Dos Procedimentos da Audiência Pública

45. O terminal MUC04 foi debatido perante a sociedade no âmbito da Audiência Pública-Antaq 5/2024, a qual dedicou o período de 21/3/2024 a 19/5/2024 para o recebimento de contribuições escritas e a data de15/5/2024 para, virtualmente, a apresentação de contribuições orais, nos termos da Deliberação-DG-Antaq 31/2024.

46. O relatório que examina as contribuições da audiência pública (peça 29) foi aprovado por meio do Acórdão-Antaq 605/2024.

Análise da AudPortoFerrovia

47. Em relação aos procedimentos da audiência pública, observa-se que as 97 contribuições encaminhadas foram respondidas de maneira individualizada e sem o uso de respostas padronizadas que pudessem limitar o alcance das respostas oferecidas pelo Poder Concedente.

48. Não obstante, verificou-se a recorrência de respostas que indicam caráter meramente protelatório, do tipo "vamos avaliar a possibilidade", sem que fossem apresentados posicionamentos conclusivos aos questionamentos formulados pela sociedade.

49. Essa questão já foi tratada por esta Corte no âmbito do Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, quando do exame do arrendamento dos terminais STS08 e 08A, para movimentação de granéis líquidos, localizados no Porto de Santos.

50. Na ocasião, foi argumentado no relatório da unidade técnica o seguinte:

> Entende-se que ao assim proceder a Antaq estaria limitando o alcance pretendido pelo controle social enquanto direito fundamental da sociedade civil e cerne do exercício da cidadania. Tal papel, inclusive, foi central na redemocratização materializada pela Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã.
>
> *In casu*, defende-se que o exercício de participação em um processo de audiência pública não se encerra com a mera apresentação de proposta, mas do efetivo debate com o Poder Público, por meio do exame e resposta motivados tornados públicos no extrato que ora se analisa.
>
> Ao transferir a resposta pretendida pelo particular, se for o caso, para o texto final do edital/contrato quando de sua publicação, entende-se inexistente justamente esse substrato fundamental do princípio, o debate e a troca de informações entre sociedade civil e poder público, na medida em que não constará expresso do processo a

justificativa para acatar, total ou parcialmente, ou não acatar determinada proposta. Veja-se, portanto, que, além do controle social, também se verificam implicações negativas aos princípios da transparência e da motivação.

Aduz-se, assim, que a razoabilidade do processo de condução da audiência pública perpassa por efetivamente responder todas as contribuições de maneira satisfatória e suficiente. Logo, se existe a necessidade de se analisar com maior profundidade, inclusive colhendo informações junto a outros órgãos e entes nacionais, internacionais, privados ou públicos, tal procedimento deve ser feito antes de a Comissão de Licitação tornar pública sua motivação. Por conseguinte, também deve ser prévio ao encaminhamento do processo de arrendamento para esta Corte, para seu exame nos termos da IN-TCU 81/2018.

51. Naquele contexto, foi elaborada a seguinte recomendação:

Recomendar à Antaq que avalie a conveniência e a oportunidade de responder em caráter final as contribuições por meio do extrato de audiência quando de sua publicização, evitando respostas do tipo "em análise" ou "vamos verificar a pertinência", na medida em que esse tipo de retorno não permite o alcance efetivo do controle social.

52. A proposta foi acatada pelo Ministro Relator, contudo, considerando a concordância da Antaq com seus termos e seu compromisso de efetivamente implementá-la, terminou por ser retirada do texto final do Acórdão.

53. **Apesar disso, entende-se que não há necessidade de proposta de encaminhamento sobre esta questão e que a mera referência disposta nesse relatório é suficiente para sensibilizar o Poder Concedente acerca da importância das respostas à sociedade serem, dentro do possível, finais em futuros leilões.**

54. Ressalte-se que as respostas de caráter protelatório representaram minoria no conjunto das manifestações analisadas. Ademais, o estudo do MUC04 passou por relevantes alterações decorrentes de contribuições da sociedade, a exemplo da ampliação do objeto contratual para cargas gerais e da inclusão do berço 106 no escopo do arrendamento. Tais modificações evidenciam o esforço empreendido pela comissão de licitação na análise aprofundada das contribuições recebidas.

55. **Portanto, não se verificam em relação aos procedimentos de audiência pública irregularidades aptas a impedir o prosseguimento do feito.**

III.2 Da Minuta de Edital

56. Inicialmente, convém contextualizar acerca do encaminhamento das minutas jurídicas pelo Poder Concedente no âmbito deste processo antes de relatá-las, inclusive para melhor entendimento por parte do leitor. Por esta razão, isso está sendo feito nesse momento e não no tópico de análise da referida documentação.

57. A minuta de edital encaminhada originalmente encontra-se acostada à peça 11, enquanto a de contrato na peça 10. Verificou-se, à época, que diversos valores constantes dos documentos não estavam em conformidade com o estudo, o que gerou questionamento ao Poder Concedente no âmbito do 2º Ofício de Requisição (OR). Em resposta, o MPor havia encaminhado versões atualizadas (peças 28 e 27), que, no entanto, deixavam a maioria dos valores em branco. Posteriormente, após a suspensão temporária do processo para ajustes do projeto, o Ministério encaminhou, em abril de 2026, as minutas de Edital e Contrato definitivas (peças 55 e 56), correspondentes à "Revisão 03" do EVTEA, a qual apresenta os valores desatualizados.

58. Nesse sentido, o relato da documentação será feito com base na nova versão (Rev3), complementado pelos valores do estudo quando necessário para o relato eficiente de cada item.

59. Dado o exposto, inicia-se o relato sobre a minuta de edital informando que, com a inclusão dos berços 105 e 106, a área total do arrendamento MUC04, localizado no Porto de Fortaleza, passou a ser de 148.119 m².

60. Poderão participar do leilão pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio (item 9.1). De forma tradicional, a participação de cada proponente exige a apresentação de três volumes.

61. O primeiro trata da Declarações Preliminares, Representantes Credenciados, Participantes Credenciados e da Garantia de Proposta (item 16.1).

62. O segundo refere-se à proposta pelo arrendamento, que deverá indicar o valor da outorga em reais a ser pago à Autoridade Portuária com, no máximo, duas casas decimais, sendo vedada a apresentação de montante inferior a R$ 1,00 (item 17.2).

63. O terceiro elenca os documentos de habilitação:

(i) jurídica, no qual a proponente deve externar se operará como Sociedade de Propósito Específico ou assemelhada (item 19.2.1);

(ii) econômico-financeira, que, conforme o art. 69 da Lei 14.133/2021, limita-se à apresentação do demonstrativo do balanço patrimonial, de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, além de certidões negativas sobre feitos de falência (item 19.7);

(iii) fiscal, social e trabalhista (item 19.11); e

(iv) técnica, que se limitará à apresentação do Atestado de Visita Técnica ou da Declaração de Pleno Conhecimento, constante no item 5.2 do edital e do compromisso de, sob as penas da lei, obter, nas hipóteses não dispensadas pela legislação, a pré-qualificação como operadora portuária junto à Administração do Porto Organizado em que está localizado o arrendamento, ou contratar Operador Portuário pré-qualificado (item 19.12).

64. Ressalte-se que o leilão ocorrerá mediante a já tradicional inversão de fases, dessa forma, somente os documentos de habilitação do vencedor serão examinados. O critério será o do maior valor de outorga (item 22).

65. O item 27 do edital apresenta as obrigações prévias à celebração do contrato de arrendamento, *in verbis*:

27.1. As obrigações previstas na presente subseção, mais precisamente no Item 27.2, devem ser cumpridas pela Adjudicatária em até 45 (quarenta e cinco) dias a contar da publicação do ato de homologação e adjudicação, prorrogáveis, justificadamente, a critério do Poder Concedente.

27.2. Caberá à Adjudicatária apresentar ao Poder Concedente os seguintes documentos:

27.2.1. Comprovante de recolhimento da remuneração à B3 no valor R$ 485.719,86 (quatrocentos e oitenta e cinco mil, setecentos e dezenove reais e oitenta e seis centavos), cujo pagamento deverá ser efetuado no prazo previsto no Manual de Procedimentos;

27.2.2. Comprovante de pagamento à Autoridade Portuária do montante correspondente aos 25% (vinte e cinco por cento) do Valor da Outorga proposto pela Proponente Vencedora, sendo o restante do Valor da Outorga pago em cinco parcelas anuais, nas condições previstas na Minuta do Contrato de Arrendamento;

27.2.3. Comprovante de pagamento à empresa encarregada da realização dos estudos que deram origem a este Edital, conforme autorizado pelo art. 21, da Lei nº 8.987, de 1995, de acordo com orientação a ser emitida pela Antaq, no valor total de R$ 302.029,67 (trezentos e dois mil e vinte e nove reais e sessenta e sete centavos) à Infra S.A.

27.2.4. Quando for o caso, ata da assembleia geral de constituição da Arrendatária como uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) e o respectivo estatuto social, com a correspondente certidão da Junta Comercial e inscrição no CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas), em que conste:

27.2.4.1. a indicação de sua composição societária, com a descrição dos tipos de ações e da participação dos acionistas por tipo de ação;

27.2.4.2. seus órgãos de administração; e

27.2.4.3. que a sua finalidade exclusiva será explorar o objeto do Arrendamento.

27.2.5. Comprovação da subscrição de capital social inicial mínimo no valor R$72.147.600,00 (setenta e dois milhões, cento e quarenta e sete mil, seiscentos reais), bem como da integralização de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) desse capital social em moeda corrente nacional.

27.2.6. O Plano Básico de Implantação (PBI) dos investimentos exigidos na Minuta do Contrato de Arrendamento; e

27.2.7. Certidão hábil a comprovar a adimplência perante a Autoridade Portuária e à Antaq, referente a si própria e às pessoas jurídicas que, direta ou indiretamente, sejam Controladoras, Controladas, Coligadas ou possuam controlador comum com a Adjudicatária.

27.2.8. Nas hipóteses não dispensadas pela legislação, comprovar que se pré-qualificou como operadora portuária junto à Administração do Porto Organizado em que está localizado o Arrendamento ou de que contratou Operador Portuário pré-qualificado pela Administração do Porto, no mesmo prazo previsto no Item 27.1 deste Edital.

66. Cumpridas estas exigências, a Adjudicatária será convocada no prazo de até 150 dias contados a partir de seu cumprimento integral para assinar, com o Poder Concedente, o contrato de arrendamento (item 28.2).

Análise da AudPortoFerrovia

67. Observa-se que o edital segue o padrão adotado em outras minutas já analisadas por esta Corte em processos anteriores, sem divergências que demandem registro específico.

68. Cumpre, contudo, formular considerações acerca das regras de participação na etapa de lances verbais do leilão, nos termos previstos no edital, conforme se expõe a seguir.

22.7. Participarão do Leilão em viva-voz as Proponentes classificadas cuja oferta atenda a pelo menos uma das seguintes condições:

22.7.1. Esteja entre as 03 (três) maiores ofertas pelo Arrendamento; ou

22.7.2. O valor da oferta seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do Valor da Outorga, ofertado pela Proponente cuja proposta corresponda à maior oferta pelo Arrendamento.

69. Sobre o assunto, foi encaminhado o questionamento a seguir, no âmbito do 1ºOR (peça 31, p. 1):

No âmbito do Acórdão 1.018/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, foi emitida a seguinte deliberação:

9.3. recomendar ao MPor que revise o desenho atual do leilão para arrendamentos portuários, especialmente no que tange à apresentação de propostas, de forma que suas regras internas sejam coerentes e maximizem o incentivo a que os licitantes ofertem lances o mais próximo possível de seus preços de reserva, contribuindo para leilões mais benéficos às políticas públicas de transporte, por meio da seleção das melhores empresas e dos maiores valores de outorga, o que se traduz em maiores investimentos no setor.

Isso porque foi reconhecida possível limitação na atual regra de participação no leilão em viva voz, notadamente, o fato de os dois critérios bastantes: (i) estar entre as três maiores propostas e (ii) as propostas estarem no range de até 90% da proposta mais alta; serem alternativos. Ou seja, basta para dado licitante satisfazer apenas um desses critérios. Nesse cenário, caso a licitação possua três licitantes ou menos, eles automaticamente estariam na fase de leilão em viva-voz. Com efeito, não teriam qualquer incentivo a apresentar, desde logo, propostas agressivas, contribuindo para leilões teoricamente menos eficientes. Observa-se que a regra relatada continua sendo aplicada, nos termos do item 22.7 e subitens do edital em tela. Nesse sentido, questiona-se se já existem estudos elaborados pelo poder concedente em andamento e/ou com conclusão acerca da razoabilidade dessa regra.

70. Em resposta (peça 31, p. 1-3), foi informado que a literatura especializada em teoria dos leilões sustentaria que a incerteza quanto à extensão efetiva da concorrência pode induzir os licitantes a adotar postura mais competitiva, especialmente quando demonstrassem aversão ao risco.

71. Nessa circunstância, a ausência de conhecimento pleno acerca do número de concorrentes habilitados para a fase subsequente (viva-voz) pode estimular a formulação de lances iniciais mais elevados, aproximando-os de seus respectivos preços de reserva, a fim de maximizar as chances de êxito.

72. Por outro lado, alegam que eventual substituição do modelo atual fechado-aberto por modelo exclusivamente fechado, embora pudesse aumentar o sigilo e incentivar propostas mais agressivas na fase inicial, apresentaria desvantagens relevantes sob a ótica da teoria dos leilões.

73. Estudos clássicos indicariam que o formato híbrido (fechado-aberto) permitiria capturar ganhos adicionais de outorga na fase de viva-voz, uma vez que diante de propostas próximas, os licitantes teriam oportunidade de revisar e elevar seus lances ao identificar margem residual para superação do concorrente. No leilão puramente fechado, eventual diferença mínima entre o primeiro e o segundo colocado não geraria incremento adicional de valor, ocasionando perda potencial de receita para o poder concedente.

74. Ademais, aduz que a fase aberta favoreceria a revelação de informação competitiva e pode reduzir o chamado "*winner's curse*" (maldição do vencedor), mitigando riscos de propostas excessivamente conservadoras. Portanto, a eliminação da etapa viva-voz, além de reduzir o potencial arrecadatório, poderia limitar o alinhamento do resultado às políticas públicas de transporte que buscam maximizar investimentos no setor.

75. Cabe destacar que o Poder Concedente realizou levantamento estatístico elaborado a partir de dados consolidados pela EPL/Infra S.A. abrangendo 45 leilões de terminais portuários no formato fechado–aberto no período de 2018 a 2025, evidenciando que em 44% dos certames houve participação de apenas um proponente, enquanto 66% apresentaram pluralidade de proponentes.

76. Tal constatação reforçaria a pertinência de se examinar o atual desenho procedimental, de modo a preservar a fase de viva-voz nos leilões de terminais portuários e fomentar a apresentação de propostas mais agressivas na fase de envelopes fechados, notadamente em licitações com reduzido número de interessados.

77. Nisso, o Poder Concedente reconheceu que, considerando a natureza estratégica dos empreendimentos de infraestrutura portuária, reputa-se oportuna a análise de ajustes no critério de definição dos licitantes que avançarão para a fase de viva-voz.

78. Dessa forma, comprometeu-se a estudar alternativas para que se possa ocultar quantos concorrentes irão para a fase de viva-voz ou eventualmente reduzir o número mínimo de propostas estabelecidas em edital para essa fase, além de aperfeiçoar o critério relacionado ao "range de até 90% da proposta mais alta" para incorporar, de forma complementar, elementos técnicos extraídos dos EVTEAs. Ressalta, entretanto, que a implementação de tal metodologia demandará estudos adicionais para avaliação de seus impactos e viabilidade operacional.

79. Ponderou, contudo, que, no caso específico do arrendamento da área MUC04, a análise preliminar das manifestações de interesse e das condições de mercado aponta para expectativa de ampla participação de agentes econômicos, circunstância que tenderia a mitigar as preocupações registradas pela equipe de auditoria quanto ao critério atualmente vigente.

80. Não obstante, o mesmo reconhece a relevância da recomendação contida no item 9.3 do Acórdão 1.018/2025-TCU-Plenário e informam que já se encontram em andamento estudos internos voltados à avaliação de alternativas para o aperfeiçoamento das regras que disciplinam a transição entre as fases fechada e aberta dos certames.

81. Em relação à resposta do Poder Concedente, cumpre esclarecer, preliminarmente, que nas discussões travadas no âmbito do referido Acórdão desta Corte, em nenhum momento foi cogitada a substituição do modelo fechado-aberto pelo modelo puramente fechado. Isso porque, pela teoria econômica dos leilões, o modelo híbrido foi concebido precisamente para capturar as vantagens dos formatos aberto e fechado, resultando em leilões mais eficientes do que aqueles estruturados de forma puramente fechada ou aberta.

82. O que se buscou alertar foi que os critérios para participação na fase aberta no setor portuário são suficientemente amplos a ponto de neutralizar, na prática, as vantagens inerentes ao modelo híbrido.

83. Com efeito, em leilões com até três participantes — que, pelo histórico do setor, constituem a grande maioria — todos os licitantes seriam automaticamente admitidos à fase aberta. Acresce-se a isso o fato de que, atualmente, a obtenção de informações sobre o número de participantes em leilões de arrendamento portuário não apresenta barreiras relevantes. A conjugação desses dois elementos distorce a estrutura de incentivos do modelo originalmente concebido como fechado-aberto, convertendo-o, na prática, em um leilão puramente aberto. Esse efeito anula as vantagens da fase fechada — notadamente o estímulo a propostas mais agressivas e próximas do valor de reserva de cada agente —, resultando em leilão menos eficiente, no qual o vencedor tende a arrematar pelo valor correspondente à segunda melhor proposta (*second best*).

84. Nesse contexto, observa-se da resposta que o Poder Concedente está atento para esses efeitos negativos e procura realizar estudos internos para alterar a modelagem atual de leilão. De fato, a resposta no setor portuário pode se mostrar mais complexa do que simplesmente eliminar a regra do item 22.7.1 ou fazer com que as duas regras sejam somadas e não alternativas, como ocorre hoje.

85. Ademais, pode exigir calibragem mais adaptada à realidade do que os 90% ou medidas para tanto ocultar melhor informações sobre a quantidade de participantes, quando limitar o número de propostas na fase aberta.

86. Considerando que tais estudos se encontram em desenvolvimento, até por ocasião de deliberação anterior desta Corte ainda sob monitoramento, entende-se desnecessária a adoção de nova proposta neste processo.

87. Adicionalmente, assiste razão ao Poder Público quando afirma que a existência de interesse relevante neste leilão mitiga esta problemática, especialmente no caso de existirem quatro ou mais participantes **efetivos** na disputa.

88. **Assim, não se observam do edital irregularidades aptas a sugerir a paralisação do certame do terminal MUC04.**

III.3 Da Minuta de Contrato

89. Segundo o documento (peça 56), o Poder Concedente apresenta-se como a União, por intermédio do MPor, com interveniência da Antaq e da CDC.

90. Tradicionalmente, o termo especifica que são aplicáveis as disposições das Leis 12.815/2013; 12.529/2011; 10.233/2001; 14.133/2021; 9.784/1999; 8.987/1995; 13.334/2016; e 14.600/2023; do Decreto 8.033/2013; e das demais normas e regulamentos aplicáveis aos bens arrendados, áreas e infraestrutura públicas e às atividades objeto do contrato expedidos pelas autoridades competentes.

91. O prazo será de 25 anos contados da data de assunção. O termo poderá ser prorrogado por sucessivas vezes, a exclusivo critério do Poder Concedente, até o limite máximo de 70 anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ainda ao restabelecimento de seu equilíbrio econômico-financeiro (itens 3.1 e 3.3).

92. Nota-se que a cláusula de obrigações das partes apresenta-se de forma similar a dos vários contratos de arrendamento já analisados no âmbito desta Corte. Destaca-se que cabe à arrendatária (item 7.1), no prazo máximo de 12 meses a partir da data de assunção, realizar avaliação patrimonial completa dos bens do arrendamento, incluindo estimativa de vida útil e valor de mercado de cada ativo, registrada por meio de laudo independente e em consonância com o Plano Básico de Implantação (PBI) aprovado, e submetê-la à Antaq. Outra obrigação relevante é a de atender de forma não discriminatória terceiros interessados nos serviços de operação de cargas pelo terminal, considerando as disponibilidades e as condições gerais das Atividades, observada também a regulação sobre o tema, em especial o disposto na Resolução-Antaq 75/2022.

93. O contrato apresenta a obrigação de demanda do arrendatário, materializada na Movimentação Mínima Exigida (MME), na cláusula 7.1.2.1.

94. O termo prevê os seguintes parâmetros de desempenho e investimentos ao terminal:

7.1.2.2 Prestar as Atividades de acordo com os seguintes Parâmetros do Arrendamento:

i) A capacidade dinâmica total anual do empreendimento passará a ser de 360 mil TEU.

ii) A Prancha média geral será de 23 unidades por hora, a partir do quarto ano contratual.

7.1.2.3 Realizar, no mínimo, os investimentos descritos abaixo:

i. Desenvolvimento do terminal

a. Com vista a implantação de pátio de contêineres para atender a capacidade dinâmica mínima de 360 mil TEU/ano e adequadas vias de circulação do terminal, deverá ser realizada:

i) a pavimentação de pátio complementar em área não estruturada;

ii) execução de melhorias no pavimento, rede elétrica, iluminação e combate a incêndio, para adequação dos pátios existentes;

b. Com vista a recepção e expedição terrestre, deverá ser realizada:

i) implantação de gates de entrada e saída, com dimensionamento adequado para atender a capacidade dinâmica mínima de 360 mil TEU por ano;

c. Demolições de armazém e muros, realização de cercamento e construção de prédios administrativos em quantidade e especificações adequadas;

ii. Equipamentos

a. Aquisição de equipamentos de movimentação de cais, específicos para navios porta-contêineres Post-Panamax, com capacidade e quantitativo adequado para atender a capacidade dinâmica mínima de 360 mil TEU por ano, resguardando bom nível de serviço;

b. Aquisição de equipamentos de movimentação de pátio, com capacidade de empilhamento mínimo 5 de altura, em quantidade adequada para atender a capacidade dinâmica mínima de 360 mil TEU por ano;

c. Obtenção de plataformas com tomadas reefer, balanças, scanners, subestação, spreaders, terminal-tractors e semi-reboques, em quantidades e especificações adequadas para atender a capacidade dinâmica mínima de 360 mil TEU por ano;

iii. Sistema de acostagem

a. Recuperação e reforço estrutural do cais do berço 105, abrangendo a elaboração dos projetos e a execução das obras necessárias à reabilitação da estrutura de atracação, devendo a solução adotada assegurar, no mínimo, o tratamento das patologias e degradações estruturais identificadas, a recomposição da capacidade resistente e funcional da infraestrutura, a adequação das condições de segurança estrutural e operacional e a demonstração técnica de desempenho compatível com as solicitações inerentes às operações de atracação, amarração e movimentação portuária previstas para a instalação;

b. Contratação de Organismo de Inspeção Acreditado, para a fiscalização de projetos e obras de recuperação e reforço da estrutura de atracação do berço 105, que possui risco compartilhado entre o arrendatário e o poder concedente, nos moldes do art. 17, § 6º, da Lei 14.133/2021 nas fases de anteprojeto, projeto básico, executivo e execução de obras, nos termos do Apêndice 4 –Verificação independente da execução de investimentos por Organismo de Inspeção Acreditado;

iv. Investimento em área fora do arrendamento

a. Execução das obras de extensão do molhe do Porto de Fortaleza, abrangendo a elaboração dos projetos e a implantação da solução de engenharia necessária à mitigação dos efeitos das ondas de longo período (swell) sobre a operação portuária, devendo a solução adotada assegurar, no mínimo:

i) a melhoria das condições de abrigo e operabilidade dos berços afetados;

ii) a compatibilidade da estrutura projetada com as condições de navegação e com o canal de acesso ao porto;

iii) a demonstração técnica de desempenho hidrodinâmico e operacional compatível com as condições de segurança e operação previstas para a instalação;

b. Elaboração de Estudo de Interação Hidrodinâmica contemplando, no mínimo, a avaliação das condições meteoceanográficas, da interação hidrodinâmica das embarcações atracadas, das condições de amarração dos navios e dos efeitos decorrentes da solução de prolongamento do molhe, com a finalidade de subsidiar o dimensionamento, a validação e a fiscalização da intervenção;

c. Contratação de Organismo de Inspeção Acreditado, para a fiscalização de projetos e obras de extensão do molhe do Porto de Fortaleza, que possui risco compartilhado entre o arrendatário e o poder concedente, nos moldes do art. 17, § 6º, da Lei 14.133/2021 nas fases de anteprojeto, projeto básico, executivo e execução de obras, nos termos do Apêndice 4 –Verificação independente da execução de investimentos por Organismo de Inspeção Acreditado.

95. Os investimentos dos itens ‘i’, ‘ii’ e ‘iii’ deverão ser realizados até o terceiro ano contratual, enquanto o item ‘iv’ até o quinto ano contratual.

96. O valor global da contratação indicado na Rev3 é de R$ 5.117.873.292,43, correspondente ao montante estimado de receitas a serem obtidas pela arrendatária. Salienta-se que contratualmente tal numerário possui efeito meramente indicativo, não podendo ser utilizado por qualquer das partes para pleitear recomposição de seu equilíbrio econômico-financeiro (item 9.1.2).

97. São previstas as seguintes condições de pagamento:

i. R$ 771.779,99 por mês, a título de Valor do Arrendamento Fixo, pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento;

ii. R$ 66,50 por TEU, excluindo os contêineres oriundos da movimentação de transbordo e remoção, a título de Valor do Arrendamento Variável; pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento, observando o disposto na Subcláusula 9.2.3.1;

iii. R$ 33,25 por TEU de contêineres de transbordo e remoção, a título de Valor do Arrendamento Variável pelo direito de explorar as Atividades no Arrendamento e pela cessão onerosa da Área do Arrendamento, observando o disposto na Subcláusula 9.2.3.1.

98. Adicionalmente, estatui-se que o pagamento da outorga ocorrerá em cinco parcelas anuais.

99. Pela cláusula 10.1, serão livres os preços das atividades relacionadas às operações de movimentação e armazenagem de cargas no arrendamento, podendo a Antaq estabelecer os valores de cobrança de modo a coibir eventual abuso de poder econômico, o que exige prévio procedimento administrativo, no qual poderá solicitar e utilizar informações fornecidas pelos interessados. Acrescente-se que os preços praticados possuem finalidade de remunerar a arrendatária por todas as atividades necessárias e suficientes nele realizadas.

100. A matriz de riscos contratual está estabelecida na cláusula 13, sendo similar a outras minutas já examinadas por este Tribunal. Dessa forma, de forma exemplificativa, se alocou ao arrendatário (item 13.1) os riscos de não efetivação da demanda; de projeto, engenharia e construção; de atraso na obtenção das licenças; de caso fortuito e força maior que estejam disponíveis para cobertura de seguros oferecidos no Brasil, nas condições de mercado, na época da contratação e/ou renovação da apólice de seguros; de mudança no custo de capital, nas taxas de juros ou na inflação.

101. Para o Poder Concedente (item 13.2), destaca-se a atribuição do risco de custos decorrentes do atraso na disponibilização da área do arrendamento, desde que o atraso seja superior a 12 meses da Data de Assunção e haja comprovação de prejuízo significativo, além dos efeitos de alterações legislativas que comprovadamente alterem a composição econômico-financeira do Contrato.

102. O termo prevê, em consonância com a doutrina administrativa tradicional, que sempre que atendidas suas condições e mantida sua alocação de riscos, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro (item 14.1). No entanto, devido a sua característica de contrato de longo prazo, está previsto procedimento de revisão extraordinária, que terá por objetivo apurar as solicitações de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro efetuadas nos termos e hipóteses previstos em regulamento editado pelo Poder Concedente, pela Antaq e pelo contrato (item 14.2).

103. Acerca dos bens do arrendamento, a minuta rege que deverão ser mantidos em condições normais de uso, de forma que, quando revertidos ao Poder Concedente, se encontrem em perfeito estado, ressalvado o desgaste natural pela sua utilização (item 15).

104. O documento também prevê sistema de penalidades tradicional (item 18), ou seja, a possibilidade de aplicação de advertência; multa; suspensão do direito de participar de licitações e de contratar com a Administração Pública Federal; extinção do contrato por culpa da arrendatária; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da sanção ou até que seja promovida a sua reabilitação, mediante o ressarcimento pelos prejuízos resultantes.

105. A celebração do contrato de arrendamento está condicionada à comprovação de integralização de, pelo menos, 50% do compromisso de integralização do capital social (item 20).

106. A minuta prevê também mecanismos de defesas por partes interessadas, tais como a assunção do controle ou administração temporária pelos financiadores, bem como a possibilidade de intervenção do Poder Concedente.

107. Outro aspecto positivo do documento que também já foi observado e examinado em outros contratos é a previsão de longa parte estruturando de maneira detalhada o funcionamento da solução de controvérsias mediante procedimentos de mediação (item 26.3) e arbitragem (item 26.4).

108. Por fim, ressalte-se que o contrato também apresenta em seu Apêndice 3 os intitulados Requisitos do Plano Básico de Implantação, objetivando detalhar de maneira mais transparente os intuitos, limites e caraterísticas desse documento essencial ao perfeito entendimento e avaliação por parte do Poder Concedente da proposta de operação do terminal feita pelo vencedor do certame.

Análise da AudPortoFerrovia

109. Verifica-se que o instrumento guarda conformidade estrutural com os modelos regulatórios padronizados pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), incorporando as atualizações advindas do novo marco de licitações (Lei 14.133/2021).

110. O Poder Concedente apresenta-se como a União, por intermédio do MPor, com a interveniência da Antaq (na qualidade de agência reguladora) e da CDC (na condição de Autoridade Portuária). O prazo de vigência original estipulado é de 25 (vinte e cinco) anos, contados da Data de Assunção, com possibilidade de prorrogações sucessivas a critério exclusivo do Poder Concedente, até o limite legal de 70 (setenta) anos, condicionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (peça 56, cláusula 3).

111. No que tange às obrigações operacionais (Cláusula 7), o contrato impõe ao arrendatário a Movimentação Mínima Exigida (MME) e o atingimento de uma Capacidade Dinâmica total anual de

360.000 TEUs. Exige-se, adicionalmente, que o terminal atinja uma Prancha Média Geral de 23 unidades por hora a partir do quarto ano contratual.

112. O caderno de investimentos obrigatórios encontra-se bem delimitado, dividindo-se em infraestrutura interna e externa, destacando-se:

a) Desenvolvimento e Equipamentos: Adequação de pátios para empilhamento mínimo de 5 alturas de contêineres e aquisição de equipamentos de cais compatíveis com navios *Post-Panamax*, a serem concluídos até o 3º ano contratual.

b) Sistema de Acostagem: Recuperação e reforço estrutural do cais do Berço 105, com prazo de execução até o 3º ano contratual.

c) Investimentos Fora da Área do Arrendamento: Execução das obras de extensão do molhe do Porto de Fortaleza para mitigação dos efeitos de ondas (*swell*), a serem concluídas até o 5º ano contratual.

113. Merece destaque, a exigência de contratação de Organismo de Inspeção Acreditado para a fiscalização independente dos projetos e obras do Berço 105 e da extensão do molhe, mitigando os riscos de falhas executivas em obras de elevada complexidade e de risco compartilhado (peça 56, apêndice 4).

114. O Valor Global do Contrato foi estimado em R$ 5.117.873.292,43, possuindo caráter meramente indicativo das receitas projetadas ao longo do certame, não servindo de base para pleitos de reequilíbrio (peça 56, cláusula 9).

115. A remuneração devida à Autoridade Portuária pela exploração da área (valores de Outorga e Arrendamento Variável e Fixo) restou assim definida:

i) Valor do Arrendamento Fixo: R$ 771.779,99 mensais;

ii) Valor do Arrendamento Variável: R$ 66,50 por TEU movimentado (exceto transbordo/remoção) e R$ 33,25 por TEU oriundo de transbordo e remoção;

iii) O pagamento da outorga fixa (lance do leilão) deverá ocorrer em 5 (cinco) parcelas anuais.

116. O modelo consagra o princípio da liberdade de preços (peça 56, cláusula 10), cabendo à Arrendatária fixar suas tarifas de movimentação e armazenagem, resguardada a prerrogativa da Antaq de atuar na repressão de eventuais abusos de poder econômico, garantindo também o acesso não discriminatório a terceiros interessados.

117. A Matriz de Riscos (peça 56, cláusula 13) segue o paradigma adotado nas recentes desestatizações do setor. Alocam-se ao parceiro privado os riscos operacionais, de flutuação de demanda, cambiais, de projeto e construção, bem como a obtenção de licenças ambientais. Ao Poder Concedente, restaram alocados os riscos atinentes a alterações legislativas de impacto direto e ao atraso na disponibilização da área superior a 12 meses.

118. O regramento para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é robusto, prevendo rito próprio para revisões extraordinárias. Os bens vinculados ao arrendamento deverão ser revertidos à União ao término do contrato em plenas condições de operacionalidade (peça 56 cláusulas 14 e 15).

119. Por fim, o instrumento apresenta um arcabouço sancionatório proporcional e moderna previsão de métodos adequados de resolução de conflitos, admitindo a constituição de comitês de resolução de disputas (*Dispute Board*), mediação e arbitragem, em consonância com a jurisprudência desta Corte e as diretrizes de atração de capital privado estrangeiro.

120. Em suma, a Minuta de Contrato do terminal MUC04 encontra-se formalmente adequada, refletindo adequadamente as premissas estabelecidas no EVTEA no tocante aos níveis de serviço e caderno de obrigações, possuindo mecanismos suficientes para resguardar o interesse público e a continuidade da prestação do serviço portuário.

121. **Diante do exposto, conclui-se pela regularidade formal das minutas jurídicas, sem prejuízo das correções nos parâmetros econômico-financeiros indicadas em tópico específico desta instrução. Desse modo, não se observam óbices que justifiquem a paralisação da licitação, nos termos da IN-TCU 81/2018.**

IV. Viabilidade Técnica

122. Nos recentes processos de licitação para arrendamento de terminais portuários, bem como no estudo em questão, os documentos técnicos são compostos por esquemas operacionais conceituais que fundamentam os investimentos e os custos, especialmente aqueles relacionados à manutenção e à mão de obra. Parte-se da premissa de que, uma vez estabelecidos os critérios mínimos de desempenho para os terminais, caberá aos licitantes proporem as soluções construtivas e operacionais que possibilitem a maior eficiência e movimentação de carga no projeto.

123. Nesse sentido, serão descritos adiante os principais aspectos técnicos que envolvem o arrendamento em análise. Para tanto, consultou-se as Seções "C – Engenharia" e "D – Operacional" do EVTEA (peças 60 e 61) apresentadas na rev3.

124. A dinâmica operacional projetada para a área MUC04 é a de "terminal molhado", o que significa que ele opera diretamente com a atracação de navios para atividades de carga e descarga, além de prestar serviços de armazenagem. O terminal é especializado na movimentação e armazenagem de cargas conteinerizadas, recebendo e expedindo mercadorias por vias aquaviárias e rodoviárias.

125. A área a ser arrendada possui aproximadamente 148.119 m². Ela é caracterizada como "*brownfield*", o que significa que já possui infraestrutura existente e está operacionalmente ativa. A futura área arrendada para o MUC04 será composta pelas instalações portuárias FOR35, FOR36, FOR37, FOR39, FOR38 (parcial) e a inclusão dos cais dos berços 105 e 106.

126. Para as operações de carga e descarga de navios porta-contêineres, o terminal utilizará guindastes móveis portuários (*Mobile Harbour Crane* - MHCs), enquanto a movimentação interna dos contêineres entre o cais e o pátio será realizada por tratores de terminal (*Terminal Tractors* - TTs).

127. O MUC04 contará com pátio de no mínimo 1.816 *ground slots*, resultando em uma capacidade estática total de 9.080 TEU, e oferecerá suporte para no mínimo 1.226 tomadas para contêineres refrigerados (*reefers*).

128. A recepção e expedição terrestre contarão com a implantação de *gates* de entrada e saída com dimensionamento adequado para atender à capacidade dinâmica mínima de 360 mil TEU por ano, e um sistema de agendamento para veículos será implementado para agilizar o processo e evitar a formação de filas.

129. Além das atividades principais, o terminal também oferecerá serviços acessórios, como suporte à inspeção, ova e desova, refrigeração, reparos, escaneamento, posicionamento para fumigação e limpeza.

130. As operações terão início em 2028, utilizando inicialmente o berço 106. A partir do quarto ano de contrato, com a conclusão das obras de recuperação e reforço estrutural do berço 105, o terminal passará a operar com ambos os berços de forma integrada. Com essa configuração plena, a capacidade dinâmica total anual do empreendimento será de 360 mil TEU, conforme os novos parâmetros de dimensionamento estabelecidos na revisão atual do estudo.

131. Nessa perspectiva, os aspectos operacionais usualmente considerados nos terminais aquaviários destinados à movimentação de carga conteinerizada e considerados no estudo operacional são:

a. Consignação média;
b. Prancha média;
c. Taxa de ocupação de berço; e
d. Nível de serviço.

132. Para a modelagem do arrendamento em epígrafe, o documento baseia-se em dados históricos referentes às operações de carga conteinerizada no Porto de Fortaleza.

133. No que tange ao primeiro parâmetro, a consignação média é definida como a quantidade de contêineres que um navio, em média, carrega ou descarrega em determinado terminal portuário. Nesse sentido, o estudo pesquisou a consignação média dos navios porta-contêineres que aportaram no Porto de Fortaleza entre os anos de 2013 e 2025.

Tabela 9: Histórico de consignação média, período 2013 – 2025.

CONTÊINERES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	332	432	392	473	536	620	572	437	465	474	573	806	829

Fonte: EVTEA (peça 56, p. 3).

134. Observou-se crescimento de 143% na movimentação de carga conteinerizada entre 2013 e 2024, com a consignação média em unidades de porta-contêineres crescendo de 332 em 2013 para 806 em 2024. Para o terminal MUC04, a consignação média estipulada para a fase definitiva do projeto é de aproximadamente 1.127 TEU por navio o que reflete a otimização da capacidade operacional do novo terminal.

135. Cabe destacar que, compulsando os parâmetros da versão anterior do estudo (Revisão 2, peça 17), a consignação média projetada era de **1.490 TEU por navio**. Verifica-se, portanto, que a atual revisão promoveu um severo decréscimo nesse indicador operacional, sem que tenha sido colacionada aos autos nenhuma justificativa técnica robusta ou estudo de mercado que fundamentasse tamanha regressão no cenário de otimização da capacidade do novo terminal.

136. A prancha média é uma medida de produtividade que indica o volume de carga movimentada no berço por unidade de tempo. No caso de terminais de contêineres, embora possa ser expressa em toneladas, é usualmente mensurada em movimentos ou unidades por hora. Existem duas categorias dessa medida: a prancha média operacional, que considera apenas o tempo efetivo de operação da embarcação, e a prancha média geral, que abrange todo o período de atracação, incluindo tempos não operacionais.

137. Dessa forma, para a modelagem do projeto, foram constatados os seguintes valores históricos em relação ao desempenho operacional no Porto de Fortaleza durante o período de 2013 a 2025, conforme detalhado no estudo operacional atualizado.

Tabela 10: Prancha média no período 2013-2025.

CONTÊINERES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Geral	14	18	18	17	19	27	14	13	12	13	8	12	13
Operacional	17	18	18	17	19	28	16	15	14	15	11	12	13

Fonte: EVTEA (peça 56, p. 4).

138. Destaca-se que a média operacional observada historicamente é de 16 unidades por hora, enquanto a média geral é de 15 unidades por hora. Para o terminal MUC04, a prancha média operacional de referência para MHCs foi mantida entre 15 e 20 movimentos por hora por equipamento.

139. Contudo, para a fase definitiva do projeto (a partir do quarto ano), considerando o arranjo de três MHCs operando simultaneamente em dois berços e a redução proporcional de tempos mortos, a prancha média geral projetada foi calculada em 23 unidades por hora (peça 60, p. 12).

140. A taxa de ocupação de berço consiste na relação percentual entre o tempo efetivo de ocupação (atracação para operação) e o tempo total disponível de determinado berço em um intervalo de tempo definido. Trata-se de um indicador crítico para mensurar a saturação da infraestrutura acostável e a eficiência do atendimento às embarcações.

141. No caso concreto, o estudo analisou o histórico de utilização dos berços comerciais do Porto de Fortaleza no período de 2013 a 2025. A média apurada para os berços que operam cargas conteinerizadas foi de 34,3% para o berço 105 e 37,8% para o berço 106, conforme detalhado na tabela de desempenho operacional histórico do porto.

Tabela 11: Taxa de ocupação nos berços 105 e 106 no Porto de Fortaleza.

CONTÊINERES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Berço 105	45,3%	36,0%	32,0%	32,8%	39,0%	30,2%	39,4%	50,1%	59,7%	39,8%	19,7%	20,7%	1,3%
Berço 106										10,2%	50,9%	50,6%	39,3%

Fonte: EVTEA (peça 61, p. 4).

142. Estabeleceu-se o limite de taxa de ocupação do berço de 53%, para isso utilizou-se de referências internacionais PIANC e *UN Trade and Development* (UNCTAD) (peça 60, p. 11).

143. O nível de serviço ao navio é uma métrica que estabelece a relação entre o tempo de espera e o tempo de atendimento. De acordo com a UNCTAD, o nível de serviço ideal para qualquer tipo de carga é de 30%. Quando esse índice é superior, pode haver custos adicionais com o pagamento de sobrestadia de navios (*demurrage*).

144. Por outro lado, níveis inferiores a 30% indicam que a infraestrutura está subutilizada. Já níveis que ultrapassam 100% revelam que o tempo de espera do navio supera o tempo de operação. A seguir, são apresentados os níveis de serviço registrados entre 2013 e 2025 nos berços 105 e 106, de modo que a taxa média do nível de serviço no berço 105 foi de 30,2% e no 106 de 41,0%.

Tabela 12: Nível de serviço ao navio nos berços 105 e 106 no Porto de Fortaleza

CONTÊINERES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Berço 105	101,1%	39,6%	34,6%	10,3%	21,0%	20,2%	14,6%	11,9%	24,5%	33,0%	21,1%	59,5%	1,4%
Berço 106										92,2%	39,8%	19,1%	12,9%

Fonte: EVTEA (peça 61, p. 5).

145. Para estimar a viabilidade técnica do empreendimento, além do conhecimento acerca dos indicadores descritos anteriormente, o estudo relata, na seção C – Engenharia (peça 16, p. 6-22), a estrutura operacional do MUC04. O ato justificatório (peça 8, p. 3) traz o seguinte:

"...há que se destacar que os estudos que embasarão o procedimento licitatório são referenciais, sendo que o projeto a ser efetivamente implantado será definido pelo licitante vencedor do certame, que tomará como base o Plano Básico de Implantação - PBI, aprovado pelo Poder Concedente, e o Projeto Executivo, aprovado pela Autoridade Portuária."

146. A operação do terminal MUC04 é dividida em três subsistemas principais: sistema aquaviário, sistema de armazenagem e sistema terrestre.

147. O acesso aquaviário é feito pelo canal de acesso descrito na carta náutica DHN-701, com aproximadamente 3.500 metros de extensão e 160 metros de largura, conduzindo à bacia de evolução.

148. O calado máximo no canal é de 12,5 metros. A área MUC04 será atendida pelos berços 105 e 106, sendo o berço 106 parte da área de arrendamento e o berço 105 com caráter preferencial de uso para o terminal de contêineres, mas mantido público.

149. Em certas épocas do ano, ambos sofrem com picos de ondas (*swell*), afetando a manobrabilidade das embarcações e as operações. O berço 105, construído em 1971, apresenta severa deterioração estrutural, incluindo ruptura de cabos de protensão, o que proíbe atualmente o tráfego e operações de guindastes móveis.

Figura 6: Projeção do molhe - Carta naútica.

(...)

Fonte: EVTEA (peça 60, p. 9).

150. Para o sistema aquaviário, estão previstos os seguintes investimentos: estudo de interação hidrodinâmica; extensão do molhe do Titã, destinada a combater as ondas *swell* e garantir condições operacionais adequadas ao terminal; aquisição de, no mínimo, 3 MHCs; e recuperação e reforço do cais do berço 105.

151. Com esses investimentos, a capacidade dinâmica futura do empreendimento será de 360 mil TEU, a partir do terceiro ano contratual. Importa registrar que, nos estudos apresentados, não foi identificada a necessidade de realização de obras de dragagem de aprofundamento, o que representa relevante fator de redução de custos de implantação.

152. Para o sistema de armazenagem, o estudo prevê a integração operacional de diversas subdivisões de pátio existentes. Para fins de dimensionamento, foram estabelecidos os quantitativos de 6 *Reach Stackers*, com altura de empilhamento de 5 contêineres, e 12 conjuntos trator-reboque para contêiner de 40 pés ou 2 contêineres de 20 pés. O arranjo conceitual do pátio resultou em 1.816 TEU de capacidade estática, que, multiplicados pela altura média de empilhamento, resultam em 9.080 TEU.

153. O giro de estoque do terminal foi dimensionado em 58 vezes por ano, com grau de empilhamento de 86%. A partir dessas premissas, obteve-se a capacidade dinâmica do sistema de armazenagem de 380 mil TEU na fase definitiva. Ressalta-se que o layout do terminal e o dimensionamento do sistema de armazenagem constituem prerrogativa do vencedor do leilão, devendo ser observadas as condicionantes contratuais aplicáveis.

154. O sistema de recepção terrestre será realizado por meio rodoviário. Entre os principais investimentos previstos nesse sistema, a serem realizados pelo arrendatário, destacam-se: *gates* de acesso; pavimentação de pátios complementares; construção de prédios administrativos; aquisição e instalação de 4 balanças rodoviárias.

155. Está prevista, ainda, a implantação de sistema de agendamento para caminhões, com o objetivo de agilizar o processo de entrada e saída do terminal, reduzir o tempo administrativo necessário para liberar veículos e, sobretudo, evitar a formação de filas nas vias públicas e o congestionamento nas vias de acesso ao porto. Esse sistema contribui diretamente para a fluidez operacional do terminal e para a mitigação de impactos sobre a mobilidade urbana no entorno do Porto de Fortaleza.

156. A capacidade dinâmica anual do sistema de recepção/expedição rodoviária do terminal foi calculada em 400 mil TEU. Para esse dimensionamento, considerou-se a operação em regime de 24 horas por dia e 7 dias por semana, com carga média de 1,73 TEU por caminhão e tempo de movimentação de 2,5 minutos por caminhão nos *gates*.

157. Adicionalmente, adotou-se taxa de ocupação de segurança de 50%, e admitiu-se que a capacidade de recepção ou expedição da carga pelo lado terrestre não constituirá fator limitante à capacidade geral do terminal (peça 60, p. 21). Esses parâmetros refletem premissas conservadoras, compatíveis com as boas práticas de dimensionamento de infraestrutura portuária.

158. Os parâmetros e o detalhamento metodológico que fundamentam o cálculo dessa capacidade estão consolidados na tabela a seguir.

159.

Tabela 13: Capacidade do terminal MUC04

Arrendamento | MUC04 | Terminal de Contêineres

	Unidade	Ano base	Futuro Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Notas
		2025	2027	2028	2029	2030-2051	
		MHC existente		2 MHCs	2 MHCs	*3 MHCs*	
Sistema de Embarque/Desembarque							
Número de berços	#	1	1	1	2	2	1
Ocupação do berço	%	39%	0%	31%	53%	53%	2
Percentual de tempo de berço alocado	%	100%	0%	98%	98%	96%	3
Prancha Média Geral	unid./h	13	0	30	16	23	
Fator TEUs/unidades	TEU/unid.	1,90	0,00	1,88	1,76	1,73	
Capacidade anual dos berços	**mil TEU**	**90**	**0**	**150**	**250**	**360**	
Sistema de armazenagem							
Ground slot ("posições no chão")	TEU	1.089	0	944	1.816	1.816	
Capacidade estática do Terminal	TEU	5.443	0	4.720	9.080	9.080	
Grau de empilhamento	%	80%	0%	80%	80%	80%	4
Índice de utilização do pátio	%	90%	0%	90%	90%	90%	
Dwell time (tempo de permanência médio)	dias	16	0,00	6,26	6,26	6,26	
Giro do estoque / ano	#/ano	23	0	58	58	58	
Capacidade de armazenagem dinâmica anual	**mil TEU**	**90**	**0**	**200**	**380**	**380**	
Sistema de Recepção/Expedição Terrestre Rodoviário							
Número de estações entrada	unid.	1	0	2	2	2	
Horas de operação por dia	h	24	0	24	24	24	
Carga por caminhão	TEU	1,90	0,00	1,88	1,76	1,73	
Tempo de movimentação por caminhão	min	5	0	2,5	2,5	2,5	
Dias de trabalho por semana	dias	7	0	7	7	7	
Taxa de ocupação de segurança	%	50%	0%	50%	50%	50%	
Capacidade Recepção Rodoviária	**mil TEU**	**100**	**0**	**400**	**400**	**400**	
CAPACIDADE LIMITANTE DO TERMINAL	**Mil TEU**	**90**	**0**	**150**	**250**	**360**	

Notas:

1 Considerando utilização apenas do berço 106 na segunda fase do projeto e para as demais fases, a utilização dos berços 105 e 106.

2 Taxa de ocupação de berço para terminais com linha dedicada, Monfort et al. (2011).

3 Compartilhamento dos berços com previsão de 4% do tempo alocado para resguardar operações no terminal de passageiros, seguindo demanda prevista Plano Mestre.

4 Grau de empilhamento considerando operações de pátio com equipamentos Reach Stacker. Pilhas com até 5 de alto e 4 fileiras.

Fonte: EVTEA (peça 60, p. 22).

Análise da AudPortoFerrovia

160. Nos processos de licitação para arrendamento de terminais portuários, os documentos técnicos são compostos por esquemas operacionais conceituais que fundamentam as projeções de investimentos e custos.

161. Parte-se da premissa de que, uma vez estabelecidos os critérios mínimos de desempenho contratual, caberá aos licitantes propor soluções que viabilizem a maior eficiência do projeto. Para a área MUC04, a dinâmica projetada é a de "terminal molhado", operando em área *brownfield* de aproximadamente 148.119 m² (englobando as instalações FOR35, FOR36, FOR37, FOR39, fração da FOR38 e os berços 105 e 106).

162. Contudo, ao se analisar as Seções "C – Engenharia" e "D – Operacional" (peça 60 e 61) do último EVTEA (Rev3) apresentado, constata-se uma **sistemática degradação nas premissas**

operacionais em comparação com a versão anterior (Rev2), resultando em um cenário excessivamente conservador que reduz a capacidade e, consequentemente, o valor do ativo.

163. O primeiro impacto relevante observa-se na capacidade dinâmica anual do sistema aquaviário. Enquanto a Revisão 02 projetava a movimentação de 400 mil TEUs anuais a partir do terceiro ano, com ambos os berços operantes, a Revisão 03 reduziu a capacidade do terminal para 360 mil TEUs.

164. A modelagem prevê que o primeiro ano (Fase 1) seja integralmente destinado à regularização jurídica, administrativa e de transição operacional do ativo. Nesse período inicial, a movimentação de contêineres é zerada no modelo, uma vez que o intervalo é reservado para os trâmites de desmobilização das áreas sob o Contrato de Transição 1/2025, a assunção física do sítio *brownfield* pela nova arrendatária, a validação do Plano Básico de Implantação pelo Poder Concedente. Sequencialmente, o segundo ano operará de forma restrita, apenas com o berço 106; porém, o estrangulamento da capacidade máxima a partir da Fase 4 repercute negativamente em toda a projeção de receitas.

165. Essa redução de capacidade decorre da deterioração de indicadores-chave introduzida na Rev3. Em relação à consignação média, o histórico do Porto de Fortaleza (2013-2024) demonstra um crescimento expressivo de 143%, passando de 332 para 806 unidades. Nesse ponto, a rev2 projetava uma consignação futura otimizada de 1.490 TEU por navio, entretanto na rev3 esse parâmetro foi rebaixado para 1.127 TEU por navio.

166. A produtividade de cais também sofreu significativa redução. A Revisão 02 estimava, para a fase definitiva (utilizando 3 guindastes MHCs), uma prancha média geral de 24 unidades/hora, contudo, na Revisão 03, a adoção de uma menor consignação média aliada ao incremento de 100% no "tempo morto" estimado por atracação (que saltou de 1 para 2 horas), resultou na diminuição desse indicador de eficiência, rebaixando a prancha média geral projetada para apenas 23 unidades/hora.

167. Diante dessa perda planejada de eficiência, a equipe de auditoria, por meio do OR 6 (peça 64), requisitou a apresentação de justificativa técnica para: a redução da consignação média de 1.490 para 1.127 TEU, a queda na prancha e a dobra do "tempo morto", questionando formalmente se houve modificação no projeto de engenharia ou na especificação dos guindastes MHCs previstos que motivasse tal retrocesso operacional.

168. Em resposta, o Poder Concedente, por meio da Infra S.A., argumentou (peça 65) que a redução da consignação média para 1.127 TEUs advém de um aprimoramento metodológico, que passou a adotar a média consolidada do complexo portuário cearense (Porto de Mucuripe e de Pecém), com o fito de refletir a perspectiva de maior inserção do mercado de cabotagem a longo prazo.

169. Quanto ao elastecimento do "tempo morto", a estruturadora sustentou a adoção de 2 horas sob a alegação de que o histórico operacional recente do porto (2019 a 2025) registrou tempos não operacionais superiores a esse patamar, excetuando-se apenas o ano de 2025.

170. Ao ancorar o tempo de inatividade estritamente nas ineficiências históricas do porto público, a modelagem ignora os expressivos ganhos de eficiência esperados a partir dos novos investimentos, da modernização tecnológica e da gestão privada previstos para a futura concessão. Por fim, a estruturadora ratificou que não houve qualquer alteração no projeto de engenharia ou nas especificações dos equipamentos de cais que pudesse lastrear a assunção dessa perda de eficiência.

171. Destarte, propõe-se **recomendar ao MPor e à Antaq que, no cálculo do tempo não operacional por atracação, seja considerado o ganho de eficiência proveniente dos investimentos previstos e da futura gestão privada, alinhando o parâmetro às expectativas de desempenho da concessão e garantindo, assim, a higidez econômico-financeira do fluxo de caixa do projeto**.

172. Em relação à taxa de ocupação de berço, a modelagem balizou-se em referenciais internacionais da PIANC e da UNCTAD. Observou-se que o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) introduziu um redutor fixo de 4% na capacidade aquaviária, destinado ao atendimento de navios de cruzeiro, o qual incidiu sobre a disponibilidade de tempo de ambos os berços do arrendamento (105 e 106).

173. No âmbito do OR 6 (peça 64), a equipe de auditoria questionou a materialidade e a pertinência desse fator de desconto. A diligência fundamentou-se na constatação de que o tempo efetivamente demandado para a atracação das embarcações de passageiros projetadas para o porto é substancialmente inferior à margem de tempo reservada na modelagem, o que configurava uma restrição indevida à janela operacional destinada aos porta-contêineres.

174. Em sede de resposta (peça 65), a estruturadora admitiu a ocorrência de erro metodológico na aplicação do referido redutor. A formuladora reconheceu que a dedução deveria incidir sobre apenas um dos berços e informou que promoverá a adequação do índice para 2% sobre o sistema aquaviário global. Com a implementação dessa retificação, a capacidade dinâmica do terminal será elevada para a marca de 366 mil TEUs/ano.

175. Por conseguinte, sob a ótica da avaliação econômico-financeira, cumpre asseverar que a metodologia empregada no estudo associa a captura da projeção de mercado à capacidade limitante da infraestrutura. Sendo assim, a referida majoração da capacidade aquaviária impactará diretamente o volume de demanda passível de absorção pelo terminal, restando imperiosa o refazimento do cálculo de demanda para que o modelo do projeto se adeque, em sua plenitude, à nova capacidade instalada apurada.

176. Propõe-se, por conseguinte, **determinar ao MPOR e a Antaq que, ato contínuo ao ajuste da capacidade dinâmica do sistema aquaviário, avaliem os impactos sistêmicos dessa alteração e procedam ao obrigatório recálculo da demanda projetada, garantindo a perfeita aderência entre o teto físico-operacional redefinido e o fluxo de cargas estimado na modelagem econômico-financeira do certame.**

177. No subsistema de armazenagem, o estudo prevê a integração operacional de diversas subdivisões de pátio existentes. O arranjo conceitual estabeleceu o total de 1.816 *ground slots* que, multiplicados pela altura média de empilhamento (com a utilização de 6 *Reach Stackers* com capacidade de empilhamento de até 5 contêineres de altura e 12 conjuntos trator-reboque), resulta em uma capacidade estática total de 9.080 TEU, oferecendo suporte para no mínimo 1.226 tomadas *reefer*.

178. O giro de estoque do terminal foi dimensionado em 58 vezes por ano e o grau de empilhamento em 86%. Com essas premissas, a capacidade dinâmica anual do pátio de estocagem na Rev3 foi calculada em 380 mil TEU (sofrendo redução frente aos 410 mil TEU estimados na Rev2).

179. Por sua vez, o sistema de embarque e desembarque (aquaviário/cais) apresentou uma capacidade dinâmica de apenas 360 mil TEUs, configurando-se como o real gargalo operacional que restringe e limita a capacidade total do terminal MUC04. Essa severa limitação decorre diretamente da piora combinada dos parâmetros de produtividade de cais (redução da prancha geral e aumento do tempo morto) e, fundamentalmente, da mitigação do fator de conversão de 1,87 para 1,73 TEU/unidade.

180. Esse rebaixamento do coeficiente de conversão impactou negativamente o subsistema, reduzindo a capacidade líquida do cais em transformar movimentos físicos de guindaste em volume de TEUs efetivamente operados, o que estrangula o fluxo de escoamento do terminal precocemente, antes mesmo que se atinja o limite potencial dos demais subsistemas.

181. Diante de tal inconsistência, por intermédio do OR 6 (peça 64), esta Unidade Técnica requisitou a fundamentação técnica para redução do fator de conversão de 1,87 para 1,73 TEU/unidade. Adicionalmente, apontou-se a fragilidade metodológica da adoção de um coeficiente médio global único para todo o complexo portuário cearense, haja vista a notória segmentação operacional existente entre o Porto de Fortaleza e o Terminal do Pecém, sendo este último dotado de um *mix* de mercadorias e de um perfil de frota consubstancialmente distintos.

182. Em resposta ao expediente, o Poder Concedente asseverou que o índice de 1,73 TEU/unidade decorreu do cômputo da média histórica da movimentação consolidada do complexo portuário, extraída de anuários estatísticos. A estruturadora absteve-se, contudo, de colacionar aos autos estudo específico, levantamento de campo ou projeção mercadológica que demonstrasse a

compatibilidade técnica desse coeficiente médio regional com a concreta dinâmica operacional projetada para o terminal MUC04 (peça 65, resposta do OR 6).

183. A análise de dados históricos das operações realizadas especificamente no Porto de Fortaleza — local de instalação do futuro arrendamento — registrou um fator de conversão oscilante entre 1,85 e 1,90 TEU/unidade no recorte temporal de 2022 a 2025 (peça 65, resposta do OR 6).

184. Tal discrepância materializa a inadequação de se utilizar uma média macroeconômica para precificar um ativo específico, evidenciando que a taxa de 1,73 TEU/unidade atua como um redutor artificial que subdimensiona a real capacidade de movimentação e faturamento da infraestrutura projetada.

185. A justificativa carreada aos autos revela-se frágil e carecedora de amparo técnico-científico. Destaca-se que a adoção de uma média aritmética macroeconômica para balizar um projeto microeconômico de concessão configura deficiência metodológica. Ao aglutinar as estatísticas do Terminal do Pecém com as do Porto de Fortaleza, o modelo oblitera as especificidades do MUC04 e contamina as projeções do certame.

186. Por conseguinte, propõe-**se determinar ao MPOR e a Antaq que promovam a retificação do EVTEA, com vistas a revisar o fator de conversão de TEU/unidade, afastando a média macroeconômica aplicada a todo o complexo e adotando, no mínimo, a faixa do coeficiente entre 1,85 e 1,90 TEU/unidade, por consistir no parâmetro historicamente aderente à realidade estrita das operações e ao mix de cargas do Porto de Fortaleza.**

187. O sistema de recepção terrestre, destinado ao acesso rodoviário, foi projetado para suportar uma capacidade dinâmica de até 400 mil TEU por ano na Revisão 03, valor previsto para a etapa definitiva de operação. Dentre os investimentos contemplados, destacam-se a pavimentação de áreas complementares, a construção de prédios administrativos, a instalação de quatro balanças rodoviárias e a redefinição da geometria da área FOR38, com parte sendo incorporada ao MUC04 e o restante destinado à duplicação do acesso ao Terminal de Múltiplo Uso (TMP).

188. O dimensionamento do sistema considerou uma operação contínua, 24 horas por dia, sete dias por semana, adotando uma taxa de ocupação de segurança de 50%. Além disso, o tempo de atendimento estimado para cada caminhão nos *gates* foi de 2,5 minutos, garantindo eficiência no fluxo de entrada e saída de cargas pelo terminal. Nesse ponto não foram encontradas inconsistências capazes de resultar em melhorias ou ajustes nas premissas adotadas nos estudos apresentados.

189. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade técnica global para a operação do terminal MUC04, sem prejuízo da necessidade de correção das graves deficiências metodológicas e premissas excessivamente conservadoras identificadas na modelagem atual (Revisão 03).

190. **Desse modo, não se observam óbices que justifiquem a paralisação da licitação, nos termos da IN-TCU 81/2018, estando o prosseguimento regular do certame condicionado, contudo, ao prévio saneamento dos vícios apontados neste tópico.**

191. Destarte, propõe-se **determinar** ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que, previamente à publicação do edital, promovam as devidas retificações no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), contemplando as seguintes medidas:

a) i. revisar o fator de conversão de TEU/unidade, afastando-se a média macroeconômica de todo o complexo e adotando-se, no mínimo, a faixa do coeficiente de 1,85 e 1,90 TEU/unidade por estar historicamente aderente à realidade estrita do Porto de Fortaleza/CE;

b) proceder à revisão da estimativa de demanda projetada para o terminal MUC04, de modo a refletir os impactos do ajuste na capacidade do terminal, decorrente da retificação do fator de alocação de berço para navios de cruzeiro e a revisão no fator de conversão de TEU/unidade;

192. Sem prejuízo das determinações propugnadas nos itens precedentes, reputa-se oportuno **recomendar** ao MPOR e à Antaq, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências com vistas à:

a) readequar o "tempo morto", de modo a refletir as premissas de eficiência esperadas com os novos investimentos, garantindo-se, assim, a higidez da modelagem econômico-financeira e a maximização do interesse público na outorga.

V. Viabilidade Econômico-Financeira

V.1 Estimativas de receita

193. As receitas previstas para o terminal advêm da demanda projetada e do preço de referência a ser cobrado pelos serviços prestados ao longo do prazo contratual de arrendamento. O quadro a seguir resume essa estimativa para alguns anos selecionados na operação do terminal MUC04:

Tabela 14: Receita estimada para o MUC04.

Período contratual	2	3	4	10	18	25
Ano	2028	2029	2030	2036	2044	2051
Contêineres (kTEU) - R$ 868,47/TEU	101,1	125,6	169,5	215,3	285,5	360
Navios de cruzeiro - R$ 1.733,72/atracação	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04
Demanda total (kTEU)	**101,1**	**125,6**	**169,5**	**215,3**	**258,5**	**360**
Receita (kR$)	**87.879**	**109.114**	**147.214**	**187.048**	**247.967**	**312.711**

Fonte: Planilha em *excel* MUC04 ABC 25 anos rev3 (item não digitalizável da peça 62).

194. Nesse sentido, os próximos itens do relatório visam detalhar o estudo de demanda, o cálculo do preço de referência e a delimitação da Movimentação Mínima Exigida (MME) para o terminal.

V.2 Estudo de demanda

195. O estudo de demanda tem por objetivo verificar a viabilidade econômica do empreendimento, orientando o dimensionamento e o porte do projeto, sendo composto pela projeção do fluxo de cargas, pelo ambiente concorrencial e pela estimativa de preços de serviço ao longo do horizonte contratual.

196. O MUC04 tem como principal finalidade a movimentação e armazenagem de cargas conteinerizadas, ou seja, aquelas transportadas em contêineres com padrões internacionais de tamanho. Os contêineres mais comuns são os de 20 e 40 pés, utilizados para facilitar o transporte e a logística.

197. A adoção do contêiner como unidade de transporte padronizada transformou significativamente o comércio exterior, sendo conhecida como o “fenômeno da conteinerização”. Esse processo atingiu seu auge nos países desenvolvidos e ainda está em plena expansão nas economias emergentes, trazendo maior eficiência operacional.

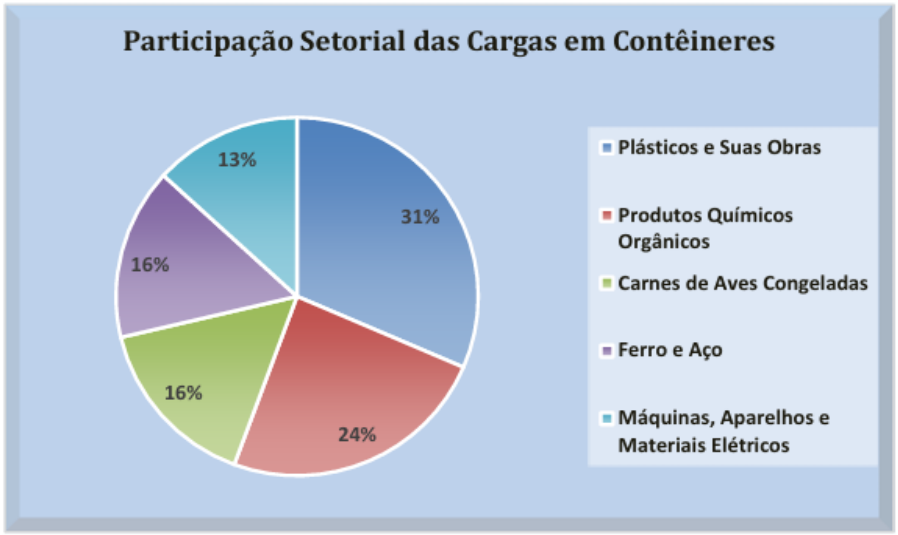
198. No contexto brasileiro, a movimentação de cargas em contêineres atingiu, em 2024, um volume de 153,4 milhões de toneladas, o que corresponde a 13,9 milhões de TEU. A maior parte desse fluxo foi realizada por meio da navegação de longo curso, representando 68,47%. A navegação de cabotagem respondeu por 30,50%, enquanto a navegação interior ficou com apenas 1,0% do total. Esses números evidenciam a predominância da logística internacional na movimentação de contêineres no país, refletindo a importância dos portos e terminais envolvidos.

199. O Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém teve uma participação de 4,43% na movimentação nacional de cargas conteinerizadas em 2024. Dentro desse Complexo, as cargas transportadas em contêineres representaram 29,93% do total movimentado, demonstrando sua relevância para a economia portuária local.

200. Esses dados reforçam a importância estratégica do terminal MUC04, tanto para o comércio exterior quanto para o desenvolvimento regional, ao atender à crescente demanda por operações logísticas eficientes e seguras.

201. Conforme se observa na figura a seguir, o transporte de cargas por meio de contêineres é utilizado por vários setores econômicos pela sua versatilidade operacional, sendo amplamente empregado para produtos industrializados e seus insumos, tendo em vista o alto valor agregado dos produtos. Assim, sua demanda está fortemente relacionada com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), bem como à melhoria e ampliação da infraestrutura dos terminais portuários.

Figura 7: Principais produtos transportados por contêiner no Brasil em 2023



Fonte: peça 59, p. 3.

202. Em 2024, a movimentação de carga em contêineres no Complexo atingiu 616,3 mil TEU, representando acréscimo de 15,28% em relação a 2023.

203. As projeções de demanda para o terminal foram estruturadas a partir de duas etapas, refletindo dois blocos de avaliação competitiva, denominados análise de demanda macro e análise de demanda micro.

204. Na análise de demanda macro, busca-se identificar como as cargas produzidas e consumidas no país são escoadas pelos portos brasileiros. Esse cenário corresponde à competição interportuária.

205. Para a demanda micro, identifica-se como as cargas destinadas a um Complexo Portuário são distribuídas entre os terminais existentes. Corresponde à competição intraportuária.

206. Para estimar a demanda potencial relativa à área de arrendamento MUC04, o estudo elenca que utilizou os seguintes estudos:

a. Plano Mestre do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém (2020);
b. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Fortaleza (PDZ) (2022);
c. Anuário Estatístico elaborado pela Antaq; e
d. Informações estatísticas disponibilizadas pela Autoridade Portuária de Fortaleza.

207. O Plano Mestre é o instrumento de planejamento de Estado voltado à unidade portuária, considerando as perspectivas do planejamento estratégico do setor portuário nacional, objetivando orientar decisões de investimentos públicos e privados e ações estratégicas em temas como gestão portuária, meio ambiente, melhorias operacionais e interação porto-cidade.

208. O método de projeção de demanda é composto por três atividades: (i) projeção dos fluxos de demanda do Brasil; (ii) sua alocação nos *clusters* portuários; e (iii) validação/ajustes de resultados.

209. A projeção dos fluxos de demanda é realizada a partir de modelo econométrico que considera o comportamento histórico da demanda de determinada carga e o modo como ela responde a alterações das variáveis consideradas determinantes das exportações, importações e movimentações de cabotagem.

210. A partir da geração de matriz de cargas projetadas por origem-destino, a segunda etapa refere-se à alocação desses fluxos pelo critério de minimização de custos logísticos para os *clusters* portuários nacionais. Com base em análise georreferenciada, o sistema avalia e seleciona as melhores alternativas para o escoamento das cargas, tendo como base três principais parâmetros: matriz origem-destino, malha logística e custos logísticos.

211. Na última etapa ocorre a discussão de resultados, visando absorver expectativas e intenções não captadas pelos modelos estatísticos como, por exemplo, questões comerciais, projetos de investimentos, novos produtos ou novos mercados, permitindo ajustar os modelos e/ou criar cenários

alternativos de demanda. De forma complementar, para avaliar as incertezas das previsões estimadas foram construídos cenários otimista e pessimista para cada carga.

212. Estes consideram dois tipos de choques (peça 59, pág. 5):

» Choque Tipo 1: Pondera alternativas de crescimento do PIB do Brasil e de seus principais parceiros comerciais. Para a elaboração dos cenários otimista e pessimista, considera-se o desvio médio e a elasticidade do PIB do Brasil e de seus principais parceiros comerciais, projetados pelo *The Economist Unit Intelligence*.

» Choque Tipo 2: Apresenta caráter qualitativo, com base nas entrevistas realizadas com as instituições e com o setor produtivo. Esse choque visa incorporar à projeção de demanda mudanças de patamar, decorrentes de possíveis investimentos em novas instalações produtivas, como novas plantas e expansões de unidades fabris já existentes. Destaca-se que tais investimentos são avaliados a partir de documentos que comprovem o início/andamento desses investimentos, como cartas de intenção e estudos prévios, além da concretização do investimento em si.

213. Dado esse contexto, a demanda macro relacionada ao MUC04 baseou-se em projeção constante do Plano Mestre do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém para cargas movimentadas por meio de contêineres no horizonte entre 2020 e 2060, a qual foi estimada a cada período de cinco anos, conforme a tabela a seguir:

Tabela 15: Projeção de demanda para contêineres para o Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém – Cenário tendencial.

Taxas de Crescimento Plano Mestre - Tendencial	Longo Curso Embarque	Longo Curso Desembarque	Cabotagem Embarque	Cabotagem Desembarque
Contêiner 2020-2025	2,76%	2,38%	3,79%	4,71%
Contêiner 2025-2030	2,30%	2,00%	4,01%	4,82%
Contêiner 2030-2035	1,71%	1,93%	3,59%	4,29%
Contêiner 2035-2040	1,00%	1,96%	2,92%	3,55%
Contêiner 2040-2045	0,56%	2,05%	2,45%	3,01%
Contêiner 2045-2050	0,71%	1,90%	2,16%	2,63%
Contêiner 2050-2055	0,70%	1,78%	1,94%	2,33%
Contêiner 2055-2060	0,74%	1,60%	1,76%	2,10%

Fonte: peça 59, p. 6.

214. O histórico de movimentação de contêineres no Complexo entre 2019 e 2024 encontra-se no seguinte gráfico, elaborado pelo estudo com base nas informações do anuário estatístico da Antaq:

Figura 8: Movimentação histórica de cargas conteinerizadas no Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém

(...)

Fonte: peça 59, p. 7.

215. Dessa forma, o cenário tendencial foi estimado considerando as exatas projeções de crescimento a cada cinco anos do Plano Mestre. Para o cenário otimista, projeta-se que a demanda crescerá 21,34% em relação ao cenário tendencial a cada período de cinco anos. No cenário pessimista, estima-se decréscimo de 6,82% ao ano em relação ao cenário tendencial. Portanto, a demanda macro para cargas conteinerizadas no Complexo apresenta-se dessa forma:

Gráfico 2: Cenários de movimentações de contêineres para o Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém (TEU).

(...)

Fonte: peça 59, p. 9.

216. Além da movimentação e armazenagem de cargas conteinerizadas, o MUC04 também receberá receita pela atracação de navios de cruzeiro no berço 106, que faz parte do arrendamento. As projeções de demanda macro relativa a esse serviço entre 2027 e 2051 nos diversos cenários de demanda também foi elaborado com base no Plano Mestre, alcançando os seguintes resultados:

Gráfico 3: Cenários em número de atracações de navios de cruzeiros para o Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém

(...)

Fonte: peça 59, p. 11.

217. Para estimar a demanda micro, o estudo definiu que a divisão de mercado (*market share*) para o horizonte contratual ocorre conforme a divisão de capacidades constante desse mesmo mercado (*capacity share*). A ideia central é que no médio/longo prazo haverá convergência entre o *market share* e o *capacity share*.

218. Assim, o estudo identificou as capacidades instaladas e planejadas, considerando-se nesse processo as infraestruturas de armazenagem, além dos berços de atracação e expedição. Logo, foram utilizadas como premissas para a carga conteinerizada a ser movimentada no terminal MUC04:

a. Estimativa de giro médio de estoque;
b. Tempo de Permanência do Contêiner no terminal em dias;
c. Capacidades dinâmicas estimadas das instalações futuras; e
d. Capacidades dinâmicas das instalações em operação.

219. O giro de estoque é o resultado entre divisão do ano civil (365 dias) pelo tempo médio de permanência dos contêineres no pátio do terminal. Para avaliação do giro de estoque no período 2019-2024 dos terminais de contêineres no Complexo foi realizada a divisão da movimentação pela capacidade estática declarada.

220. O tempo de permanência da carga no terminal foi estimado pela relação indireta do giro de estoque com os dias do ano civil, considerando o melhor aproveitamento de pátio possível no Complexo. Verifica-se que a diminuição do tempo de permanência é caracterizada como indicador de ganho de eficiência, tendo em vista que otimiza a área de armazenagem pelo aumento do giro de estoque.

221. Ou seja, o estudo verificou que enquanto o *ground slot*, a taxa de ocupação do berço, o grau de empilhamento e a capacidade estática tanto no MUC04 quanto no terminal de contêineres de Pecém estavam de certa forma constantes, o tempo de permanência diminuiu e o giro aumentou, ocasionando o aumento de movimentação observado no período.

222. Assim, o EVTEA informa que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) realizou estudo ao longo de 2019 sobre tempo de liberação de mercadorias, que indicou potencial de redução na permanência das cargas importadas.

223. No que tange ao modal marítimo, alguns procedimentos que estariam sendo adotados, tais como as importações realizadas sob a modalidade de Despacho sobre Águas e a atuação diligente do importador e/ou seu representante nos procedimentos de registro da declaração, entrega da mercadoria após o desembaraço e entrega de documentos instrutivos à RFB, tem potencial para reduzir em média mais de 40% os tempos totais.

224. Com base na pesquisa, o estudo estimou ganho de eficiência de 2,02% ao ano pela redução do tempo de permanência dos contêineres em todos os terminais portuários do Complexo durante o período contratual entre 2027 e 2051. Foi utilizado o tempo de permanência em 2051 para definir o ganho de eficiência durante o período contratual. Após estimar o tempo médio de permanência em 2051, calculou-se o giro médio que será utilizado para o dimensionamento do pátio de armazenagem.

225. Nesses termos, para estimar a participação de mercado para o terminal MUC04 deve-se identificar entre os sistemas de armazenagem, aquaviário e de expedição/recepção aquele que apresenta a menor capacidade dinâmica de movimentação. Como abordado no tópico de engenharia deste relatório, o sistema aquaviário (embarque/desembarque) despontou como o real limitador da operação (*gargalo*), tendo a sua capacidade máxima rebaixada de 400 mil TEUs (Rev2) para 360 mil TEUs na atual Revisão 03.

226. Com o estrangulamento da capacidade física do MUC04 promovido pela Rev3, a equação de *capacity share* resultou em uma perda automática de participação de mercado (*market share*) projetada para o terminal. Assim, foram consideradas as novas capacidades aquaviárias dinâmicas estimadas no MUC04 (360 mil TEU) em contraposição ao Terminal Portuário de Pecém (1.200.000 TEU), balizando a divisão proporcional do volume macro disputável entre as duas instalações.

227. A tabela a seguir representa a participação final do MUC04 no mercado (já considerando a nova limitação de 360 mil TEUs estipulada na Rev3 e o *ramp up* de captura), evidenciando a

diminuição do volume de carga capturada ao longo do horizonte contratual em relação aos estudos anteriores:

Tabela 16: Participação de mercado de terminais de cargas conteinerizadas no Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém, em TEU

	2027	2028	2029	2030	2035	2040	2045	2050	2051
Demanda Macro/Tendencial	687.012	713.051	740.158	768.381	908.001	1.043.173	1.175.457	1.308.827	1.334.530
Participação LOA 232 m	66,33%	65,89%	65,45%	65,00%	63,53%	62,05%	60,57%	59,09%	58,80%
Demanda Macro Disputável	455.710	469.821	484.402	499.467	576.809	647.267	711.981	773.428	784.674
Demanda Cativa Pecém	231.302	243.229	255.756	268.914	331.191	395.906	463.476	535.399	549.856
Capacidade Pecém Total	790.000	790.000	970.000	970.000	970.000	970.000	970.000	970.000	970.000
Capacidade Pecém Disponível	558.698	546.771	714.244	701.086	638.809	574.094	506.524	434.601	420.144
Capacidade Mucuripe	0	150.000	250.000	360.000	360.000	360.000	360.000	360.000	360.000
Capacidade total do Complexo		696.771	964.244	1.061.086	998.809	934.094	866.524	794.601	780.144
Participação Mucuripe/MUC04		21,53%	25,93%	33,93%	36,04%	38,54%	41,55%	45,31%	46,15%

Fonte: peça 59, p. 15.

228. Em relação à demanda micro para atracações de cruzeiros, foi considerado o histórico desse serviço nos berços 105 e 106, estimando-se que o berço 106 do terminal MUC04 capturará aproximadamente 63% do mercado.

229. Como desdobramento direto do estrangulamento da capacidade física do terminal e da aplicação linear da metodologia de *capacity share*, observa-se um impacto significativo na estimativa de receitas projetadas para o MUC04 ao longo do horizonte contratual.

230. Conforme a própria descrição constante do EVTEA (peça 59, pág. 5-6), a premissa de divisão da demanda proporcional às capacidades dinâmicas fundamenta-se em uma lógica de convergência aplicável no médio e longo prazo.

231. Todavia, a redução da capacidade nominal do MUC04 e o aumento correlato da capacidade do terminal de Pecém geraram uma redução expressiva na demanda capturada já no curto e médio prazo, a despeito de tais variações teóricas de teto físico não possuírem influência prática na demanda real desse período inicial, visto que o terminal dispõe de relevante capacidade ociosa para absorver os fluxos de carga existentes.

232. Tendo em vista as grandes diferenças nos resultados entre as estimativas de demanda capturada e, consequentemente, das receitas projetadas da Revisão 02 para a Revisão 03 — alterações que afetam frontalmente a atratividade financeira e o cálculo do valor de outorga do certame —, a equipe de auditoria expediu o OR 6 (peça 64) solicitando esclarecimentos ao Ministério de Portos e Aeroportos.

233. No referido expediente, buscou-se compreender os fundamentos técnicos e os nexos causais que amparam as premissas adotadas no modelo de partilha de mercado e previsão de demanda, formulando-se os seguintes questionamentos:

b.ii Compulsando-se o modelo de partilha de mercado adotado na última versão dos estudos, verifica-se que a premissa de convergência entre *market share* e *capacity share* é aplicada de forma linear, desconsiderando-se a dinâmica de saturação dos terminais. Tendo em vista que o Terminal de Pecém atinge o patamar crítico de 80% de ocupação de sua capacidade total em 2031 — o que, nos termos da Seção D (item 3.4), enseja a degradação do Nível de Serviço e o potencial incremento de custos de sobreestadia (*demurrage*), justifique a manutenção da "divisão proporcional" da Demanda Macro Disputável após o marco de saturação de Pecém (2031), ante a existência de capacidade ociosa e disponível na área MUC04;

b.iii Diante da saturação iminente do complexo de Pecém e da disponibilidade de infraestrutura de cais e de pátio do MUC04, fundamente, especificamente, os motivos para não se projetar a captura integral e imediata do excedente da referida demanda pelo terminal MUC04, priorizando-se a eficiência do sistema portuário e a modicidade de custos em vez de postergar a ocupação plena do terminal licitado apenas para o exaurimento contratual em 2051;

b.iv Justifique a vinculação entre a redução da capacidade nominal do terminal (de 400 mil para 360 mil TEUs) e a redução imediata da demanda projetada, fundamentando a aplicação linear da metodologia de *capacity share* em períodos de elevada ociosidade. Esclareça por que o limite físico foi utilizado como limitador da captura de

carga em detrimento de variáveis competitivas (tarifas, produtividade e contratos de fidelidade), considerando que a infraestrutura de 360.000 TEU é amplamente superior à demanda prevista para os primeiros 15 anos de operação;

234. Em resposta ao questionamento formulado no item "b.ii", o Poder Concedente asseverou que o atingimento de patamares elevados de ocupação não implica a degradação automática do nível de serviço ou a geração imediata de custos de *demurrage*.

235. Argumentou-se que a redistribuição da demanda em mercados portuários ocorre de forma gradual, sendo influenciada por variáveis de transição, tais como contratos de longo prazo, integração logística consolidada e estratégias dos armadores. Sustentou, assim, uma abordagem prudencial para evitar a distorção da dinâmica concorrencial do complexo portuário (peça 65, resposta do OR 6).

236. Relativamente ao item "b.iii", a estruturadora informou que a revisão 3 do EVTEA incorporou a previsão de investimentos na expansão da capacidade operacional do Porto do Pecém a partir de 2029 (com a aquisição de equipamentos *Ship-to-Shore* – STS), o que elevaria sua capacidade nominal para aproximadamente 970 mil TEUs/ano. Sob essa perspectiva, o Ministério considerou tecnicamente inadequado pressupor a transferência instantânea de cargas para o MUC04, justificando que a premissa visa evitar a superestimativa do ritmo de ocupação e das receitas projetadas do arrendamento (peça 65, resposta do OR 6).

237. Por fim, quanto ao item "b.iv, a Unidade Jurisdicionada explicou que a redução da projeção do MUC04 não derivou exclusivamente do rebaixamento de sua própria capacidade física. A queda reflete um efeito tridimensional combinado: (i) a revisão da capacidade dinâmica do MUC04; (ii) a citada ampliação da capacidade futura do Pecém; e (iii) um aprimoramento metodológico que segregou, de plano, a parcela de demanda estruturalmente associada a operações de grande escala (navios de grande porte), a qual não seria passível de disputa pelo MUC04 em razão de suas restrições náuticas.

238. Asseverou-se que o modelo resguarda a objetividade e a prudência regulatória, abstendo-se de incorporar redutores iniciais de *ramp-up* comercial, mas evadindo-se de adotar premissas excessivamente otimistas de captura de mercado (peça 65, resposta do OR 6).

Análise da AudPortoFerrovia

239. A análise detida do Estudo de Demanda da Revisão 03 revelou fragilidade metodológica significativa no que tange à modelagem da competição intraportuária (demanda micro). O cerne da distorção encontra-se na premissa de que a fatia de mercado de cada terminal (*market share*) será estritamente proporcional à sua capacidade física instalada (*capacity share*), aplicada de forma linear e estática ao longo de todo o horizonte contratual.

240. Sob a ótica da racionalidade econômica, a metodologia adotada mostra-se falha por desconsiderar fatores a seguir descritos que efetivamente influenciam a alocação de demanda no setor portuário. Na prática, a escolha de um armador ou embarcador por determinado terminal não é ditada pelo tamanho do pátio do porto, mas sim por variáveis competitivas diretas, tais como: (i) a política tarifária (preço do serviço); (ii) a eficiência operacional (produtividade de prancha e tempo de liberação do navio); (iii) a modicidade dos custos logísticos de acesso terrestre; e (iv) a existência de contratos comerciais de longo prazo e acordos de nível de serviço (SLA).

241. Ao ignorar essas variáveis e atrelar a receita exclusivamente ao limite de infraestrutura, o EVTEA assume um comportamento inercial do mercado que não reflete a realidade da concorrência portuária.

242. Ainda que se admita o uso da metodologia de *capacity share* como um balizador teórico de longo prazo, a sua aplicação matemática no modelo atual ignora completamente a **dinâmica de saturação** das infraestruturas concorrentes.

243. Conforme consta do EVTEA rev3 (seção D, peça 61), o Terminal Portuário de Pecém (principal concorrente intraportuário, considerando-se o complexo) possui projeção de atingir o patamar crítico de 80% de ocupação de sua capacidade por volta do ano de 2031. Na literatura técnica portuária e nas diretrizes da UNCTAD, taxas de ocupação superiores a 65-70% já ensejam a

degradação vertiginosa do Nível de Serviço, resultando em filas de navios, atrasos operacionais e incidência de multas de sobrestadia (*demurrage*).

244. Sendo assim, a partir do ponto de saturação do terminal concorrente, a lógica econômica dita que a demanda excedente — fugindo dos altos custos de espera de um terminal saturado — migraria naturalmente e de forma integral para o terminal que ainda possui capacidade ociosa e em plenas condições de operação, no caso, o MUC04.

245. O modelo financeiro atual, no entanto, opera um verdadeiro paradoxo técnico: mesmo após o concorrente estar saturado e o MUC04 possuir ampla capacidade ociosa (limitada ao teto de 360 mil TEUs, mas operando com volumes significativamente menores nos primeiros 15 anos), a planilha continua limitando a demanda do MUC04 apenas para manter a divisão matemática proporcional do *capacity share*. Na prática, da forma como foi apresentado, o EVTEA simula que o armador pode arcar com custos exorbitantes de fila no terminal após a saturação a ser operada no terminal MUC04 que dispõe de berço livre.

246. Essa modelagem resulta em uma subestimativa das receitas projetadas para o MUC04, deprimindo a geração de caixa nos primeiros anos de operação. Como o Valor Presente Líquido (VPL) é altamente sensível aos fluxos de caixa iniciais (devido ao custo de capital - WACC), esse estrangulamento metodológico da demanda reduz indevidamente o valor mínimo de outorga do certame.

247. **Desta forma, entende-se pertinente recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, previamente à publicação do edital de licitação da área MUC04, promova a revisão do modelo econômico-financeiro e de sua metodologia de projeção de demanda micro (*market share*), de modo a incorporar gatilhos de saturação operacional das infraestruturas concorrentes do complexo, garantindo que, a partir do exercício em que o terminal concorrente atingir seu nível crítico de ocupação, a demanda macro disputável excedente possa ser direcionada para o terminal MUC04.**

V.3 Preço dos serviços

248. Os preços cobrados pelos terminais portuários de contêineres têm por objetivo remunerar os serviços prestados aos usuários, em especial o recebimento, armazenagem e expedição de contêineres. No âmbito dos estudos de viabilidade, os preços possuem caráter referencial, utilizado como variável de entrada para quantificar as receitas e o valor do empreendimento. O estabelecimento do nível de preços efetivamente praticado ao longo do horizonte contratual será definido livremente pelo vencedor da licitação, resguardada a regulação setorial.

249. Nesse sentido, o estudo estima *proxy* chamada Receita Média Unitária (RMU) da movimentação portuária, que visa remunerar todos os serviços provenientes das operações de carregamento, descarregamento e remoção de mercadorias das embarcações, incluindo serviços requisitados sob demanda e acessórios, quando houver, tanto para contêineres embarcados como desembarcados.

250. A RMU do MUC04 foi estabelecida a partir da análise das demonstrações financeiras de 2014 a 2023 dos principais terminais portuários do Brasil que operam carga conteinerizada, considerando-se, ainda, as seguintes premissas (peça 59, p. 20):

a. Mercado Nacional - A análise considerou as demonstrações financeiras dos seguintes terminais portuários que operam carga conteinerizada no Brasil: Santos Brasil Participações, Brasil Terminais Portuários – BTP; DP Word, Portonave S/A Terminais Portuários de Navegantes, Itapoá Terminais Portuários S/A, TCP – Terminais de Contêineres de Paranaguá, Tecon Rio Grande e Tecon Salvador;
b. O período de análise das demonstrações financeiras contempla 10 anos. O prazo estabelecido mitiga as oscilações de mercado e equaliza os efeitos do excesso ou falta de capacidade para atendimento da carga conteinerizada;
c. A receita bruta dos terminais portuários foi identificada na Demonstração de Resultado – DRE;

d. As Demonstrações de Resultado – DRE dos terminais portuários Tecon Rio Grande, Tecon Salvador e Brasil Terminais Portuários – BTP indicam somente a receita líquida. Foi aplicado um fator de conversão para obter a receita bruta destes terminais;
e. A análise considerou as Demonstrações de Resultado – DRE da empresa DP Word entre 2015 e 2019, tendo em vista que a partir de 2020 o terminal passou a movimentar carga de celulose em volumes significantes que não são segregados nas demonstrações financeiras da empresa;
f. Para a identificação da movimentação portuária da carga conteinerizada nos terminais portuários considerou-se primeiramente a movimentação portuária informada nas Demonstrações de Resultado dos terminais. Como segundo critério a movimentação portuária divulgada pelo Anuário Estatístico da Autoridade Portuária de Santos - APS e por último os dados do Anuário Estatístico da Antaq; e
g. Os valores foram atualizados pelo IPCA/IBGE com data base 07/2024.

251. A próxima tabela sintetiza as informações da pesquisa realizada pelo EVTEA para cálculo do RMU.

Tabela 17: RMU por TEU com base em demonstrações financeiras de 2014 a 2023

Receita Média Unitária em TEU - Período 2014 - 2023	
Terminal Portuário	**Valor médio/TEU**
Santos Brasil Participações	700,56
Brasil Terminais Portuários - BTP	1.028,44
Portonave	944,66
Itapoá	752,23
Terminal de Contêineres de Paranaguá - TCP	1.097,83
Tecon Salvador/Rio Grande	935,47
DP Word	620,17
Média	868,47
Desvio Padrão.	178,81
Limite Superior 1.5	1.136,69
Limite Inferior 1.5	600,25

Fonte: peça 59, p. 23.

252. Como visto, a RMU do terminal MUC04 adotada na modelagem econômico-financeira foi definida em R$ 868,47 por TEU movimentado.

253. No caso da atracação de navios de cruzeiros, considerou-se como parâmetros de precificação o tempo de atracação médio e o comprimento das embarcações. Como o berço faz parte do arrendamento, o estudo utilizou a Tabela II do Porto de Fortaleza para estabelecer o preço pelo serviço, da seguinte forma:

Tabela 18: Receita Média Unitária por Atracação

Porto Fortaleza	R$/metro/hora	LOA (metro)	Tempo Atracação Médio (h)	Valor da Atracação
Tabela II	R$ 0,79	243,8	9	**R$ 1.733,72**
Total	**R$ 0,79**			
Nota: Tabela II. Valor de Atracação com base na tabela tarifária da Cia Docas do Ceará.				

Fonte: peça 59, p. 23.

Análise da AudPortoFerrovia

254. Em relação ao preço dos serviços, foi encaminhado ao Poder Concedente o seguinte questionamento:

Em relação à receita média unitária estimada, definida em R$ 868,47 por TEU movimentado, o estudo menciona que foi considerado o mercado nacional, colhendo-se dados financeiros em DREs dos seguintes terminais portuários que operam carga conteinerizada no Brasil: Santos Brasil Participações, Brasil Terminais Portuários – BTP; DP World, Portonave S/A Terminais Portuários de Navegantes, Itapoá Terminais Portuários S/A, TCP – Terminais de Contêineres de Paranaguá, Tecon Rio Grande e Tecon Salvador. Solicita-se esclarecer as razões técnicas para adoção do mercado nacional nesse cálculo, considerando que assim incluem-se dinâmicas concorrenciais muito diferentes do mercado em que atuará o MUC04. Por exemplo, no Tecon10 optou-se por utilizar na amostra apenas terminais da mesma região. Pode ser que a metodologia escolhida tenha contribuído para estimação de receita média unitária reduzida frente ao mercado. Como os preços são livres, o efeito da metodologia

acarretaria mais desvalorização do estudo (diminuição do VPL pela receita mais baixa) do que proporcionar efetiva contestação de preços durante a execução contratual.

255. Entende-se que o setor portuário se encontra atualmente em cenário bastante diferente ao de 2013, quando se iniciou nova fase nos EVTEAs de arrendamentos, bem como foram definidos metodologias e entendimentos até hoje replicados nos diversos estudos examinados por esta Corte de Contas desde então.

256. Havia indícios claros de sensível demanda reprimida decorrente de falta de oferta portuária em vários segmentos e portos, portanto, a comunidade reclamava de preços altos e serviços de péssima qualidade dos terminais brasileiros.

257. Por essa razão, a então novel Lei 12.815/2013 adotou política de promover significativo choque de oferta no setor, incentivando a existência de terminais privados que movimentassem livremente e sem restrição carga de terceiros, além de exigir política pública de promoção de leilões de arrendamentos.

258. Nesse momento inicial, a questão do preço dos serviços era tida ainda pela perspectiva de se adotar o menor preço possível nos estudos, em muitos casos inclusive adotado como teto, especialmente para que servisse como forma de contestar os incumbentes daquele segmento a baixar seus preços. Por isso, a metodologia aplicada anteriormente em outros certames passava por estimar receita média para, após, aplicar desconto linear de 20%.

259. Hoje para grande parte dos mercados esse momento inicial passou. O choque de oferta promovido pela Lei 12.815/2013 revelou-se bem-sucedido e grande parte dos arrendamentos hoje são licitados e operados em regime de preços livres.

260. Nesse sentido, note-se que o preço dos serviços em EVTEAs, atualmente, deveriam funcionar mais como reflexo da eficiência do terminal naquele mercado, ou seja, parametrizar a busca por captação de cargas e desenvolvimento de política de descontos visando maximizar as receitas, e menos como parâmetro de contestação visando à redução linear dos preços cobrados naquele segmento.

261. A metodologia aplicada ao MUC04, de obter informações de receita por meio da comparação de DREs de outros terminais mostra-se razoável. Anteriormente, a receita média/preço teto era obtido por meio da observação das tabelas tarifárias de diversos arrendatários. Tais tabelas se mostram demasiadamente confusas, incluem diversos serviços os quais não se pode de maneira confiante estimar sua importância dentro da média ponderada, além de faltar mínima padronização entre elas, entre outros aspectos dificultantes.

262. Por esse contexto, questionou-se justamente se adotar o mercado nacional representaria da melhor forma esta medida de eficiência e se isso não poderia estar diminuindo artificialmente a receita do estudo, e por consequência o valor de outorga.

263. Em resposta (peça 33, p. 1-2), o Poder Concedente informou que em 2024 os terminais de contêineres no Brasil movimentaram 13,9 milhões de TEU, sendo que o Complexo Portuário de Santos movimentou um terço deste total. Que o Complexo, de fato, possui dinâmica diferente do contexto nacional, em virtude da concorrência intraportuária e por ser *hub*.

264. Aduz que historicamente como regra geral utiliza-se as tabelas de preços públicos nacionais para estimar os preços que serão utilizados nos estudos de viabilidade dos terminais portuários.

265. No caso do MUC04, o estudo considerou o mercado nacional com dados das Demonstrações de Resultado dos seguintes terminais portuários que operam carga conteinerizada no Brasil: Santos Brasil Participações, Brasil Terminais Portuários – BTP; DP World, Portonave S/A Terminais Portuários de Navegantes, Itapoá Terminais Portuários S/A, TCP – Terminais de Contêineres de Paranaguá, Tecon Rio Grande e Tecon Salvador. Estes terminais possuem participação de 71,35% da movimentação da carga conteinerizada no Brasil.

266. Nesse sentido, foi apresentada a tabela abaixo, que segundo a resposta foi elaborada com dados da Antaq:

Tabela 19: Participação por terminal na operação de contêineres nacional em 2024

Principais Terminais de Contêineres em 2024 em TEU		%
Complexo Portuário de Santos	4.838.966	34,80%
TCP – Terminais de Contêineres de Paranaguá	1.461.994	10,51%
Portonave - Terminais Portuários de Navegantes	1.208.470	8,69%
Porto Itapoá Terminais Portuários	1.200.287	8,63%
Complexo Portuário Rio de Janeiro	937.159	6,74%
Tecon Rio Grande	793.819	5,71%
Suape	646.808	4,65%
Porto Chibatão	555.437	3,99%
Terminal Portuário do Pecém - TUP	514.665	3,70%
Tecon Salvador	419.128	3,01%
Sub-Total	12.576.732	90,43%
Total	13.907.000	100,00%
Participação da Amostra Utilizada	9.922.663	71,35%

Fonte: Peça 33, p. 2.

267. O Poder Concedente acrescenta que não foi possível estabelecer o preço de forma regionalizada porque os terminais de contêineres de Pecém e de Suape não divulgam suas demonstrações financeiras. Frisa também que estes dois terminais possuem participação mais modesta no contexto nacional.

268. Portanto, acredita que a amostra selecionada refletiria de forma adequada os preços médios praticados para carga conteinerizada no âmbito nacional, com Santos realmente sendo o único complexo portuário onde a amostra regionalizada deveria ser utilizada por existir forte competição intraportuária.

269. Concorda-se com o MPor acerca das dificuldades em obter preços regionalizados para o referido *cluster*, inclusive considerando sua baixa participação na movimentação brasileira total de contêineres. **Dessa forma, adotar RMU de R$ 868,47 baseado no mercado nacional mostra-se de certa forma defensável para efeitos de EVTEA**.

270. Como oportunidade de melhoria, contudo, relembre-se que a RMU nesta licitação foi alterada após a audiência pública. Naquela ocasião, de maneira simplificada, foi estimada "com base em uma amostra dos valores de THC (*terminal handling charge*) em 18 portos no Brasil publicados pelas empresas de navegação: Maersk/Hamburg-Süd, ONE, Hapag Lloyd e CMA CGM", alcançando R$ 643,50/TEU.

271. Em relação à Tabela 17, nota-se que o valor está bem próximo do limite inferior, de cerca de R$ 600/TEU, além de caracterizar o segundo menor preço praticado entre a amostra. Considerando a baixa dinâmica concorrencial e operacional do *cluster* em comento, não parece razoável que tal mercado teria preços menores que em Santos, que possui forte contestação.

272. No tocante à mesma tabela, a média simples considerando apenas Santos seria R$ 783,06. Como era de se esperar, no mercado que representa mais de um terço da movimentação nacional de contêineres e sujeito a forte competição faz sentido que a margem seja menor e opere com preços menores.

273. Ao se pensar a RMU como medida de eficiência do estudo, utilizar a amostra de Santos resulta na aplicação de realidade competitiva e operacional muito diferente da enfrentada pelo MUC04, ocasionando redução da receita esperada para o terminal.

274. Ao excluir os portos de Santos da amostra, a média ajustada alcança R$ 932,55. A utilização desse valor elevaria a receita do terminal em aproximadamente R$ 380 milhões ao longo de 25 anos.

275. Esse aumento representaria um impacto positivo nas tarifas arrecadadas durante o período de arrendamento, contribuindo para uma remuneração mais justa e adequada ao terminal. Além disso, essa medida tornaria a estimativa mais alinhada com a realidade operacional do MUC04.

276. Ao expurgar o efeito dos preços praticados em Santos, evita-se influências externas que distorcem a análise no contexto do cluster de Pecém e Fortaleza. Dessa forma, a amostra se torna mais representativa da dinâmica concorrencial e das características locais, onde o terminal MUC04 está inserido.

277. Tal abordagem garante que a receita projetada reflita de maneira mais fiel o mercado regional, proporcionando maior equilíbrio entre as partes envolvidas. Isso também reforça a importância de considerar peculiaridades regionais nos estudos de viabilidade.

278. Dessa forma, inicialmente entendeu-se pertinente recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que retirasse da amostra utilizada para estimar a Receita Média Unitária do terminal MUC04 os terminais de contêineres do Porto de Santos, o que aumentaria a receita do terminal e representaria de forma mais equânime sua realidade concorrencial e operacional.

279. Em reunião de encerramento dos trabalhos de auditoria realizada em 2/7/2026, representantes da Infra S.A. apresentaram esclarecimentos adicionais acerca da metodologia de seleção da amostra para o cálculo da RMU. O Poder Concedente destacou que a composição do referencial passou por rigoroso tratamento estatístico, com a exclusão deliberada de valores extremos (*outliers*), visando conferir maior robustez e reprodutibilidade ao cálculo.

280. Adicionalmente, a estruturadora ponderou que a exclusão discricionária de determinados terminais da amostra, fundamentada exclusivamente em critérios geográficos ou operacionais, poderia introduzir subjetividade excessiva ao processo, comprometendo a neutralidade do referencial adotado. Segundo o gestor, a manutenção da abrangência nacional, em que pese a singularidade do Porto de Santos, constitui estratégia de padronização metodológica que mitiga riscos de questionamentos quanto ao viés na escolha dos *benchmarks*.

281. Diante dos esclarecimentos prestados e considerando a natureza técnica e o esforço de padronização empreendido pela unidade jurisdicionada na composição da amostra, esta unidade técnica reavaliou a conveniência da recomendação anteriormente exarada. Entende-se que, no atual estágio do certame, a adoção de um critério de seleção mais abrangente — ainda que contemple complexos portuários com dinâmicas distintas, desde que submetidos a tratamento estatístico para expurgo de *outliers* — mostra-se razoável e alinhada à prudência regulatória.

282. Assim, sopesando o contexto apresentado e o compromisso do Poder Concedente com a higidez da modelagem, conclui-se pela suficiência dos fundamentos expostos pela Infra S.A. Desta forma, a equipe de auditoria retira a proposta de recomendação constante do item 278 desta instrução, reputando adequada a metodologia de cálculo da RMU adotada na Rev3 do EVTEA.

V.4 Movimentação Mínima Exigida (MME) para carga conteinerizada

283. Segundo o estudo, a Movimentação Mínima Exigida (MME) possui a finalidade de estabelecer mecanismo de compartilhamento de riscos entre o Poder Concedente e o futuro arrendatário, mediante utilização de indicador objetivo vinculado à movimentação histórica de contêineres (peça 59, p. 24).

284. Para definição da métrica, foram utilizados dados históricos de movimentação do Complexo Portuário de Fortaleza e Pecém no período de 2004 a 2024, extraídos do anuário estatístico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

285. A metodologia adotada fundamenta-se no cálculo do *Value at Risk* (V@R) histórico, com grau de confiança de 95%, em atendimento à recomendação exarada no Acórdão 1.750/2021-TCU-Plenário. A partir da série histórica analisada, o V@R calculado foi 12,55%.

286. Com base nesse percentual, a MME anual é definida mediante aplicação do redutor correspondente a (1 – V@R), equivalente a 87,45%, sobre a demanda projetada para cada ano do arrendamento.

Tabela 20: Movimentação de contêiner no Complexo entre 2024 e 2004 com base no Anuário Estatístico da Antaq

Complexo Fortaleza- Pecém, em Unidades				
2024	2018	2013	2009	2004
352.566	226.400	148.287	119.204	110.048

Fonte: peça 59, p. 24.

Análise da AudPortoFerrovia

287. **Não se observaram irregularidades na estimação da MME que sugerissem a paralisação do certame ou propostas de melhorias nos estudos.**

VI. Capital Operacional (Opex)

288. No que concerne ao *Operational Expenditure* (Opex), de acordo com o EVTEA, foi identificado o montante de R$ 3.251.132.000,00 em despesas operacionais para o arrendamento em tela, conforme curva ABC abaixo:

Tabela 21: Curva ABC de rubricas de custos e despesas operacionais do MUC04

	Item	Valor (R$)	%	Soma (R$)	% acum	Faixa
V01	Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO)	1.036.350,00	41,67%	1.036.350,00	41,67%	A
F01	Mão de obra (Admin, O&M, Ambiental)	792.969,00	31,88%	1.829.319,00	73,55%	A
F03	Manutenção (Equip/Infra)	242.467,00	9,75%	2.071.786,00	83,30%	B
V02	Utilidades (eletricidade, água, combustíveis e lubrificantes	189.418,00	7,62%	2.261.204,00	90,92%	B
F04	Geral e Admin	142.212,00	5,72%	2.403.416,00	96,63%	C
F05	Taxas (IPTU/Sindicato)	35.633,00	1,43%	2.439.049,00	98,07%	C
F02	Utilidades (eletricidade, água e comunicações)	35.246,00	1,42%	2.474.295,00	99,48%	C
	Despesas ambientais	12.826,00	0,52%	2.487.121,00	100,00%	C
V03	Pagamento para Autoridade Portuária	0	0,00%	2.487.121,00	100,00%	C
	Total Opex			**3.251.132,00**		

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha "MUC04 ABC 25 anos rev3" (item não digitalizável da peça 62).

289. Nesse sentido, verifica-se que os itens Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e Mão de Obra (Admin, O&M, Ambiental) respondem por 73,55%, sendo os materialmente mais significativos, pertencentes à faixa A da curva ABC. Por esse motivo, essas rubricas serão abordadas individualmente a fim de aferir a razoabilidade dos valores adotados nas projeções da modelagem do Estudo.

VI.1 OGMO

290. Segundo o estudo, a mão de obra operacional terceirizada em terminais portuários em portos organizados geralmente é realizada pelo OGMO. Seu custo unitário foi estimado em R$ 167,53 por TEU movimentado conforme informações do próprio órgão (peça 17, p. 12).

291. No âmbito do 1ºOR, foi realizado o seguinte questionamento:

Acerca da rubrica V01 do Opex, referente à Mão-de-Obra Avulsa (OGMO), que representa cerca de 44% do valor total das despesas, sendo a mais relevante, apresentar memória de cálculo auditável que justifique o valor de R$ 167,53 por TEU movimentado, considerando as discussões elencadas no Acórdão 1.018/2025-TCU-Plenário, no qual consta a seguinte deliberação: 9.2.2. para os próximos estudos de viabilidade de leilões de arrendamentos portuários, apresente fundamentação técnica e memória de cálculo robustas, bem como circularize e torne auditável os custos com Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), contribuindo para o desenvolvimento de modelagens mais eficientes e arrojadas do ponto de vista operacional.

292. Em resposta (peça 31, p. 10-11), informou-se que a memória de cálculo do valor de R$ 167,53 encontra-se na aba "OGMO" da planilha anexa "Custos e despesas MUC04" (item não digitalizável da peça 31).

293. Aduziu que como base desse cálculo, utilizou-se os valores pagos ao OGMO pela CMA CGM no ano de 2024. A média simples dos meses de janeiro a dezembro resultou no valor de R$ 180,22. Após tratamento estatístico para retirada de *outliers*, reduziu-se este valor para R$ 178,14.

294. No intuito de incorporar ganhos operacionais com o novo terminal para reduzir esse valor, analisou-se separadamente as funções envolvidas em terra (portuários) e a bordo de navio (conferentes, estivadores e vigias), concluindo que apenas 12,66% do custo de mão de obra avulsa são custos em terra.

295. Partindo da premissa que as funções a bordo continuam sendo exercidas pelos trabalhadores avulsos e que os custos em terra poderiam ser reduzidos em 50%, aplicou-se redutor de 6,3% sobre o custo total, resultando no valor da modelagem de R$ 167,53.

VI.2 Mão de Obra (Admin, O&M, Ambiental)

296. A mão de obra própria para o terminal foi estimada conforme a tabela a seguir:

Tabela 22: Mão de Obra própria prevista para o MUC04

Equipe	Quantidade	Salário médio	Encargos	Total Custo
Administrativo				
Diretor	1	59.130	132,03%	1.507.186
Gerente Sênior	6	19.679	132,03%	3.287.682
Gerentes de Nível Médio	10	13.225	132,03%	3.682.241
Equipe de Suporte Administrativo (n 1)	15	3.682	132,03%	1.537.689
Equipe de Suporte Administrativo (n 2)	10	2.881	132,03%	802.062
Meio Ambiente/Segurança Portuária/Trabalho				
Supervisores	2	5.678	132,03%	316.174
Técnico Ambiental	1	3.626	132,03%	100.962
Técnico em segurança do trabalho	2	3.425	132,03%	190.754
Manutenção				
Engenheiro	3	18.190	132,03%	1.519.415
Supervisores	5	3.807	132,03%	530.076
Técnicos de Manutenção	30	1.814	132,03%	1.515.219
Operações				
Engenheiro	5	18.190	132,03%	2.532.358
Encarregado Operacional	20	3.807	132,03%	2.120.302
Operador Equipamento	50	3.176	132,03%	4.422.194
Auxiliares (Serviços Gerais)	219	1.814	132,03%	11.061.100
Total	**379**			**35.125.415**

Fonte: peça 61, p. 7.

297. Como se observa, a equipe é dividida entre: mão de obra administrativa; meio ambiente, segurança portuária e segurança do trabalho; manutenção; e operações, totalizando 379 empregados.

298. Ao se analisar a precificação dessa estrutura de pessoal, constata-se que o modelador aplicou um multiplicador de encargos sociais e trabalhistas equivalente a 132,03% sobre o salário-base de praticamente todas as categorias profissionais, abrangendo inclusive as funções de Diretoria, Gerência e escopo administrativo.

299. Ocorre que a adoção de um percentual na casa dos 132% é uma métrica típica e exclusiva para regimes de contratação de trabalhadores horistas (frequentemente utilizada em orçamentações de obras de engenharia e construção civil). Esse índice é flagrantemente incompatível e desarrazoado para a contratação de mão de obra mensalista, cujos encargos reais giram historicamente em torno de 70% a 80%.

300. Diante dessa inconsistência material, a equipe de auditoria expediu o OR 6 (peça 64), diligenciando os formuladores do estudo para que justificassem a adoção do referido índice. O questionamento foi materializado nos seguintes termos:

Considerando que a equipe de mão de obra própria do terminal (Diretoria, Administrativo, O&M, Ambiental) possui perfil característico de contratação mensalista, justifique tecnicamente a adoção do percentual de encargos sociais e trabalhistas de 132,03% aplicado sobre os salários na aba OPEX do modelo econômico-financeiro (Rev3).

Apresente a memória de cálculo detalhada que fundamenta esse índice, demonstrando sua aderência ao regime de mensalistas, visto que percentuais dessa magnitude são usualmente aplicáveis apenas a trabalhadores horistas da construção civil, resultando na potencial superestimativa das despesas operacionais do projeto.

301. Em resposta (peça 65, resposta do OR 6), a estruturadora informou a utilização exclusiva do regime mensalista e anexou três arquivos (itens não digitalizáveis da peça 65).

302. Para estimar quantidade de mão de obra administrativa, adotou-se como premissa que o tamanho da equipe é correlacionado com o tamanho do empreendimento, medido pela estimativa de suas receitas. O estudo alerta, no entanto, que o patamar de evolução do tamanho das equipes ocorre de forma gradual, ou seja, o crescimento da equipe administrativa não acompanha de forma contínua a curva de receitas, mas em intervalos de crescimento do faturamento, na forma da próxima tabela:

Tabela 23: Patamares de receita para estimativa da equipe administrativa.

	Faturamento Anual							
Equipe	**< 3.800**	**<18.000**	**<30.000**	**<45.000**	**<60.000**	**<160.000**	**< 500.000**	**>500.000**
Diretor Geral	0	0	1	1	1	1	1	2
Gerente Sênior	1	1	2	2	3	4	6	8
Gerente	3	2	3	3	4	6	10	12
Administrativo 1	1	1	1	3	4	8	15	20
Administrativo 2	0	3	2	3	3	6	10	17
Total	**5**	**7**	**9**	**12**	**15**	**25**	**42**	**59**

Fonte: EVTEA (peça 61, p. 5).

303. Nos termos da tabela acima, o terminal MUC04 se encaixaria no patamar de faturamento até R$ 500 milhões/ano, levando a equipe administrativa de 42 pessoas.

304. Para o quantitativo em meio ambiente, aplicou-se a metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para o licenciamento de terminais, dividindo os terminais em pequeno, médio e grande porte.

305. O método prevê que um terminal de pequeno porte necessita de apenas um supervisor ambiental; um terminal de médio porte um supervisor e um técnico ambiental; e um terminal de grande porte um supervisor e dois técnicos. Considerou-se que o terminal em tela é de médio porte.

306. Para a segurança portuária, observou-se a Resolução 52/2018 da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), a qual inclui um supervisor de segurança portuária com vínculo empregatício direto, exigido para todos os terminais inseridos no trânsito internacional.

307. Para a área de segurança do trabalho, adotou-se a metodologia utilizada pela Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho Portuário (NR) 29, que em seu artigo 29.6.1 define:

A Administração Portuária, o OGMO, os operadores portuários e os titulares de instalações portuárias autorizadas devem constituir o SESMT (Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho), para seus empregados próprios, aplicando-se a NR-04.

308. Para calcular o grau de risco correspondente, foi aplicado o código 52.31-1 da NR-4, que trata da Gestão de Portos e Terminais, e que indica a atividade como grau de risco 3. Em função do quantitativo do número de funcionários alocados ao empreendimento, chega-se aos 2 técnicos de segurança do trabalho estimados no estudo.

309. Dessa forma, são estimados 2 supervisores (um ambiental e um de segurança portuária), 1 técnico ambiental e 2 técnicos de segurança do trabalho.

Tabela 24: Patamares da equipe de segurança do trabalho conforme as NRs 29 e 4.

Dimensionamento do SESMT									
Grau de Risco	Profissional Especializados	Número de Empregado no Estabelecimento							
		50 a 100	101 a 250	251 a 500	501 a 1000	1001 a 2000	2001 a 3500	3501 a 5000	Acima de 5000 para cada
1	Técnico Seg. do Trabalho				1	1	1	2	1
	Engenheiro de Seg. do Trabalho						1*	1	1*
	Aux. Enfermagem do Trabalho						1	1	1
	Enfermeiro do Trabalho							1*	
	Médico do Trabalho					1*	1*	1	1*
2	Técnico Seg. do Trabalho				1	1	2	5	1
	Engenheiro de Seg. do Trabalho					1*	1	1	1*
	Aux. Enfermagem do Trabalho					1	1	1	1
	Enfermeiro do Trabalho							1	
	Médico do Trabalho					1*	1	1	1
3	Técnico Seg. do Trabalho		1	2	3	4	6	8	3
	Engenheiro de Seg. do Trabalho				1*	1	1	2	1
	Aux. Enfermagem do Trabalho					1	2	1	1
	Enfermeiro do Trabalho							1	
	Médico do Trabalho				1*	1	1	2	1
4	Técnico Seg. do Trabalho	1	2	3	4	5	8	10	3
	Engenheiro de Seg. do Trabalho		1*	1*	1	1	2	3	1
	Aux. Enfermagem do Trabalho				1	1	2	1	1
	Enfermeiro do Trabalho							1	
	Médico do Trabalho		1*	1*	1	1	2	3	1

Fonte: EVTEA (peça 61, p. 6).

310. De acordo com o estudo, o número de empregados operacionais não é fixo como ocorre com a equipe administrativa. Ao contrário, esse quantitativo está diretamente relacionado ao volume de carga movimentada pelo terminal. Ou seja, quanto maior a movimentação de cargas, maior será a necessidade de operadores. Dessa forma, as receitas geradas não influenciam o dimensionamento dessa equipe.

311. Portanto, para se estimar a quantidade adequada de trabalhadores operacionais, foi utilizado o chamado índice de produtividade por empregado. Esse índice foi obtido a partir de informações coletadas em sete diferentes terminais portuários de contêineres do país. A aplicação desse parâmetro permite dimensionar a equipe de acordo com a demanda operacional. Assim, garante-se uma estimativa mais alinhada à realidade do setor.

Tabela 25: Índice produtividade/empregado em terminais de contêineres.

Terminal	Movimentação 2020/TEU	Empregados	Produtividade
1	1.602.060	1.204	1.331
2	1.467.778	1.875	783
3	925.157	1.000	925
4	656.633	685	959
5	537.244	319	1.684
6	484.171	400	1.210
7	327.529	465	704
Média	**857.225**	**850**	**1.085**

Fonte: EVTEA (peça 61, p. 7).

312. Observou-se que em média os terminais movimentaram 1.085 TEU/ano/empregado. Aplicando este valor sobre a movimentação esperada no terminal chega-se a 332 empregados operacionais necessários para a área MUC04.

313. Acerca desse parâmetro, questionou-se o MPor para que apresentasse nominalmente os terminais utilizados como *benchmark*, bem como esclarecesse o período em que foi realizada a pesquisa desses dados.

314. Em resposta (peça 31, p. 7), esclareceu-se que a pesquisa foi obtida no âmbito da elaboração do EVTEA da concessão do Porto de Itajaí em 2021 com dados de 2020. Aduziu que foram recebidos também os dados dos terminais da Santos Brasil em Vila do Conde e Imbituba, no entanto, teriam sido excluídos do cálculo por se tratar de terminais de menor porte. Na tabela anterior, os

terminais 1 a 7 correspondem, respectivamente, a: BTP, Santos Brasil, TCP Paranaguá, Tecon Rio Grande, APM Itajaí, Tecon Suape e Tecon Salvador.

315. Sobre a divisão de funções e quantitativos da mão de obra de manutenção e operações, elencou-se que foram observadas informações de operadores de terminais portuários para concluir que a participação de funcionários de manutenção no total operação/manutenção corresponde a aproximadamente 10% a 25%.

316. No caso de terminais de contêineres de grande porte, os mesmos dados utilizados para elaboração do índice de produtividade por empregado demonstraram que a participação média foi de 12,74% nos terminais que informaram os funcionários de manutenção e de operação separadamente (BTP, Tecon Rio Grande, APM Itajaí, Tecon Suape e Tecon Salvador). Para maior noção da sensibilidade dos dados, tal participação varia entre 7,21% (APM Itajaí) e 17,50% (Tecon Suape).

317. Na modelagem do terminal MUC04, o percentual de funcionários de manutenção corresponde a 13,8% do total operação/manutenção.

318. Conforme o Poder Concedente, a metodologia para cargos representa evolução do que era utilizado na época do Programa de Arrendamentos Portuários de 2013. Atualmente, a modelagem trabalha com 3 cargos de manutenção: engenheiro, técnico e auxiliar e com 4 de operação: engenheiro, coordenador, técnico/operador de equipamento e assistentes. Defende que na grande maioria dos terminais toda a mão de obra de operação ou manutenção pode ser encaixada nessas categorias.

319. Assim, aduz que na divisão entre funções de manutenção e de operação são dimensionadas equipes que garantam o funcionamento previsto na modelagem, ou seja, trabalho de 16 horas para as equipes de manutenção e de 24 horas para as equipes de operação.

320. Menciona que essas divisões se encontrariam em linha com práticas do mercado, conforme conversas com operadores de terminais. Frisa que esses números também englobariam ausências por férias, atestados médicos e outros motivos, exigindo que o número total de funcionários seja maior que os estritamente necessários para o funcionamento dos turnos.

321. Segundo o estudo, os valores dos salários foram definidos utilizando-se referências dos sistemas SICRO (CE 07/24), Consultoria DNIT (07/2024) e salario.com.br (07/24). Para os encargos, foi utilizada composição específica das funções levantadas no SICRO e Consultoria DNIT. Nesse sentido, o Poder Concedente foi questionado para detalhar melhor a metodologia.

322. Em resposta (peça 31, p. 9-10), foram enviadas as informações solicitadas, por meio da planilha “Custos e despesas MUC04” (item não digitalizável da peça 31), que detalha os salários e suas fontes, bem como apresenta a memória de cálculo dos encargos, que corresponde à média ponderada de encargos e benefícios de todas as funções utilizadas na modelagem, menos “Diretor Geral”. Isso porque não constaria nas fontes governamentais e é publicada no sítio eletrônico salários.com.br sem encargos e benefícios.

Análise da AudPortoFerrovia

323. Sobre o custo com o OGMO, entende-se adequada a metodologia, que buscou junto à CMA CGM os desembolsos do grupo com o referido órgão no ano de 2024, bem como o esforço em aplicar o tratamento estatístico tanto para retirada de *outliers* quanto para incorporação de eficiência pela redução do custo em terra. Apesar disso, elenca-se que o método poderia ganhar maior precisão com a ponderação de maior amostra de empresas/grupos econômicos em futuros estudos.

324. Ressalta-se também que no âmbito do TC 009.004/2025-4, que examinou o arrendamento IQI16, localizado no Porto de Itaqui, o estudo desenvolvido pelo LabTrans elaborou cálculo sofisticado para estimar a rubrica em comento, envolvendo informações das convenções coletivas de trabalho do estado do Maranhão e dados de operadores filiados ao OGMO de Itaqui.

325. Sobre o índice de produtividade por empregado, trata-se de metodologia tradicional utilizada em diversos processos licitatórios e entendida razoável. Contudo, esta unidade técnica tem se manifestado acerca da necessidade do desenvolvimento de outro modelo com mais precisão, até porque o item ‘empregados próprios’ sempre faz parte da curva ABC e em vários estudos apresentando-se como o mais relevante.

326. Inicialmente, ateste-se que a pesquisa utiliza dados de 2020, o que impede de captar a eficiência de investimentos realizados nos terminais utilizados na amostra que ocorreram nos últimos anos. O aspecto principal, porém, é que a simplicidade da metodologia termina por excluir informações mais aprofundadas acerca da realidade operacional dos terminais da amostra, levando à comparação de dados com variação estatística excessiva. Assim, não se pode, efetivamente, garantir que a amostra corresponde a terminais com as mesmas características pretendidas pelo Poder Público para o MUC04.

327. No âmbito do TC 018.517/2024-2, que tratou do arrendamento VDC29, informou-se a existência do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 15/2024 (SEI 8784809), assinado entre a INFRA S.A. e a Antaq. Este visaria ao desenvolvimento de ferramentas de simulação e estudos para melhor estimar custos, receitas e investimentos da operação portuária e hidroviária nacional.

328. Nesse sentido, solicitou-se esclarecimentos sobre o andamento do referido acordo.

329. Em resposta (peça 31, p. 7-8), o Poder Concedente informou que o ACT foi assinado em julho/2024 e tem previsão de duração de 48 meses. A fase inicial teria foco no setor portuário e posteriormente os levantamentos incluirão também o setor hidroviário.

330. Estariam sendo concluídos no momento de elaboração desse relatório os levantamentos de dados via aplicação de questionários eletrônicos junto aos representantes dos terminais portuários do país, sendo que até outubro é esperado ter os primeiros dados tratados disponíveis. Paralelamente, em agosto foram iniciadas as visitas técnicas para a coleta de mais subsídios para robustecer a base de dados que está sendo desenvolvida.

331. Dessa forma, não foi possível ainda utilizar dados dessa nova pesquisa para o terminal MUC04. Entende-se que esse acordo pode levantar dados para criação de metodologia mais eficiente e precisa para diversos pontos dos EVTEAs, especialmente o número de funcionários de manutenção/operação. Até lá, é pertinente reconhecer que a metodologia tradicional do índice de produtividade por empregados, apesar de suas limitações, representa, para o nível de estudos de viabilidade de certames licitatórios portuários, método adequado, dispensando qualquer tipo de encaminhamento sobre a questão nesse momento.

332. A equipe de auditoria questionou a aplicação de encargos sociais na ordem de 132% para o quadro de pessoal. Em resposta (peça 65), a estruturadora informou a adoção do regime mensalista com base nas tabelas do Sicro e do DNIT. Contudo, o Sicro reflete parâmetros do setor de construção pesada, cujos encargos embutem provisões para alta rotatividade trabalhista e custos de desmobilização, diferindo da natureza da operação de um terminal portuário.

333. Para o MUC04, o referencial que espelha a situação trabalhista é a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi para o Estado do Ceará - a título de exemplo, a taxa vigente em 1/2026 para mensalista corresponde a 72,46%. Caso haja previsão de benefícios não contemplados nessa taxa, tais rubricas devem ser especificadas em linhas apartadas no demonstrativo de Opex, evitando-se a aglutinação em uma taxa percentual única.

334. A ausência dessa segregação gera distorções contábeis. A aplicação indiscriminada de um índice majorado pela lógica de rotatividade da construção civil sobre a remuneração de altos executivos (como Diretores, Gerentes e assemelhados) superdimensiona as despesas correntes do projeto.

335. Diante do exposto, a despeito de a estimativa das despesas operacionais (Opex) não apresentar indícios de irregularidades aptas a ensejar a paralisação do certame, propõe-se **recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que, no âmbito da modelagem econômico-financeira do terminal MUC04 adotem a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi (Ceará) para a projeção das despesas de pessoal (Opex), por refletir com maior fidedignidade a natureza da operação portuária em comparação às tabelas da construção pesada, devendo eventuais benefícios trabalhistas complementares ser quantificados e evidenciados em rubricas específicas e apartadas, evitando-**

se a sua aglutinação à alíquota global de encargos sociais, em estrita observância ao princípio da transparência orçamentária.

VII. Plano de Investimentos (*Capital Expenditure* - Capex)

336. Conforme metodologia apresentada no estudo constante da Seção C – Engenharia (peça 60), o dimensionamento da área e das estruturas operacionais necessárias à operação do terminal, foi elaborado com a premissa de atender a demanda projetada para período de 25 anos de contrato, com capacidade operacional mínima de 360 mil TEU/ano.

337. As intervenções relacionadas ao *capex* têm por objetivo a realização de investimentos voltados ao desenvolvimento do terminal, abrangendo as adequações necessárias, a instalação de novos equipamentos e a execução de serviços de infraestrutura na área de arrendamento. A solução de engenharia definitiva será de responsabilidade do futuro arrendatário, o qual deverá basear-se nas capacidades e níveis de serviço projetados, bem como nas demais obrigações estabelecidas no edital e no contrato.

338. O futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para atingir a capacidade operacional mínima de 360 mil TEU/ano. Portanto, deverá executar investimentos que incluem, no mínimo:

I. Desenvolvimento do terminal

a. Com vista a implantação de pátio de contêineres com no mínimo 1.816 *ground slots* e implantação das vias de circulação do terminal, deverá ser realizada:

i) a pavimentação de pátio complementar em área não estruturada;

ii) execução melhorias pavimento, rede elétrica, iluminação e combate a incêndio, para adequação dos pátios existentes;

b. Com vista a recepção e expedição terrestre, deverá ser realizada:

i) implantação de *gates*, de no mínimo 2 *gate in* e 2 *gate out;*

c. Demolições de armazém e muros, realização de cercamento e construção de prédios administrativos em quantidade e especificações adequadas;

II. Equipamentos

a) Aquisição de no mínimo 3 (três) MHC – *Post-Panamax*, com atendimento dos navios porta-contêineres;

b) Aquisição de no mínimo 6 (seis) empilhadeiras – *Reach Stacker*, com capacidade de empilhamento mínimo 5 de altura;

c) Aquisição de Plataformas com tomadas *reefer* para no mínimo 1.012 unidades;

d) Obtenção de balanças, scanners, subestação, *spreaders*, *terminal-tractors* e semi-reboques, em quantidades e especificações adequadas.

III. Investimento em área fora do arrendamento

a) Estudo de interação hidrodinâmico;

b) Extensão do molhe do porto para combater a incidência das ondas swell;

c) Recuperação e reforço de cais do berço 105.

339. O modelo financeiro do projeto MUC04 inclui rubrica para "Renovação de Equipamentos (50% do custo orig. dos equip.)", com custo de R$ 116.000.000. Este investimento está previsto para o ano 14 do contrato, com a depreciação iniciando no ano 16 e possuindo vida útil de 10 anos.

340. Considerando que esse modelo segue o padrão já analisado em outros processos do Tribunal e que a rubrica de renovação é intrinsecamente dependente do custo original dos equipamentos, a análise focará prioritariamente nos investimentos em ativos novos.

341. No que tange à estimativa de investimentos, com base no estudo de engenharia, o montante total previsto é de R$ 298 milhões. Foi elaborada curva ABC para identificar os itens mais relevantes, situados na faixa "A". Como as contingências e despesas administrativas representam taxa linear de 10% elas foram excluídas para a elaboração da curva, resultando na tabela a seguir:

Tabela 26: Curva ABC dos investimentos no MUC04.

Descrição	Custo Total (R$)	Peso (%)	% Peso acum.	Faixa
MHC Guindaste	94.568.226,14	34,83%	34,83%	**A**
Recuperação e reforço estrutural do cais berço 105	37.201.454,98	13,70%	48,53%	**A**
Implantação de plataformas com tomadas *reefer*	32.011.513,16	11,79%	60,32%	**A**
Empilhadeiras *Reach Stacker*	27.404.640,00	10,09%	70,41%	**A**
Extensão do Molhe	20.206.908,93	7,44%	77,85%	**A**
Scanner móvel	18.779.098,76	6,92%	84,77%	**A**
Subestação e linha transmissão 69 kv	13.379.408,66	4,93%	89,70%	**B**
Aquisição de *Terminal-Tractors*	6.173.185,82	2,27%	91,97%	**B**
Sistema combate a incêndio complementar	4.408.234,17	1,62%	93,59%	**B**
Melhorias pavimento	3.680.933,50	1,36%	94,95%	**B**
Rede elétrica, iluminação	3.248.507,20	1,20%	96,15%	**C**
Semi-reboque (trailers)	3.122.152,08	1,15%	97,30%	**C**
Prédio Administrativo	1.828.373,03	0,67%	97,97%	**C**
Spreaders MHC	1.494.798,55	0,55%	98,52%	**C**
Pavimentação Pátio - Área complementar	1.407.928,88	0,52%	99,04%	**C**
Balança rodoviária	678.582,52	0,25%	99,29%	**C**
Gates	544.273,24	0,20%	99,49%	**C**
Demolição Armazém C6	467.481,74	0,17%	99,66%	**C**
Serviços de inspeção acreditada - Recuperação berço 105	446.417,46	0,16%	99,82%	**C**
Serviços de inspeção acreditada - Extensão do Molhe	242.482,91	0,09%	99,91%	**C**
Estudo de interação hidrodinâmico	141.271,83	0,05%	99,96%	**C**
Cercamento complementar interno	25.209,24	0,01%	99,97%	**C**
Demolição de muro	13.093,75	0,00%	100,00%	**C**
Total Base do Capex (sem contigências e despesas administrativas)	**271.474.176,55**	**100,00%**	**-**	**-**

Fonte: Elaboração própria, a partir da seção C do EVTEA (peça 60, p. 28).

342. A seleção dos principais itens da lista que se encontram na faixa "A" representa 84,77% do total de investimentos a serem realizados pelo licitante vencedor, correspondendo a R$ 230.171.841,97 dos R$ 271.474.176,55 previstos. Como resultado, transcreve-se a seguir a relação de itens a serem avaliados:

a. MHC Guindaste;

b. Pier/Cais sobre Estacas (Pub.);
c. Implantação de plataformas com tomadas *reefer*;
d. Quebra-Mar (Pub.);
e. Scanner;
f. Empilhadeiras *Reach Stacker*;

343. Os itens da faixa "A", foram avaliados de forma mais detalhada, mas realizou-se também análise simplificada na metodologia utilizada para levantamento do custo de insumos com caraterísticas transversais ao estudo, como será detalhado no decorrer do exame.

VII.1 – MHC Guindaste

344. O investimento em guindastes MHC é componente estratégico para o terminal MUC04, com a previsão de aquisição de no mínimo três equipamentos para modernizar as operações de embarque e desembarque de contêineres, buscando produtividade de aproximadamente 17 movimentos/hora por equipamento.

345. Esses guindastes são considerados itens mais relevantes do *capex* do projeto, representando 34,83%.

346. Por meio do OR-1 (peça 30) foi solicitada a apresentação de todas as cotações que subsidiaram os valores dos custos unitários dos investimentos de ativos novos. Em resposta, apresentou-se apenas uma cotação para a precificação desses equipamentos, no valor de € 5.250.000,00.

347. Por meio do OR-2 (peça 32), foi questionada a motivação para a utilização de apenas uma cotação em relação ao item de custo mais relevante do contrato, considerando o disposto no Acórdão 736/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas. Como resposta (peça 33, p. 9), a Infra S.A. informou que inicialmente haviam enviado apenas as cotações definidas para a precificação dos equipamentos e enviaram, de forma complementar, as demais cotações existentes em seu banco de dados.

348. No caso específico, foram apresentadas duas outras cotações, nos valores de € 6.600.000,00 e € 5.745.500,00.

VII.2 – Pier/Cais sobre Estacas (Pub.)

349. A recuperação e o reforço estrutural do Berço 105, intervenção essencial para viabilizar as operações planejadas com equipamentos pesados de cais (como os guindastes MHC), representam um investimento financeiro considerável e de elevada complexidade de engenharia no âmbito do projeto MUC04.

350. Inicialmente, o valor previsto para a rubrica "Pier/Cais sobre Estacas" alcançava o montante de R$ 57.729.328,00. No entanto, a verificação das memórias de cálculo revelou planilhas com valores detalhados ligeiramente distintos, na ordem de R$ 62.224.690,90, inconsistência que, à época, havia sido atribuída à variação das cotações cambiais do dólar.

351. Em análise mais detalhada, verificou-se que os valores dos insumos utilizados no orçamento estavam superiores aos constantes em bancos oficiais e o BDI estava em desacordo com o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer. No OR-2 foi questionado o motivo dessas aparentes incongruências (peça 32).

352. Em resposta (peça 33, p. 8 e 9), a Infra acatou os apontamentos da auditoria e informou a substituição de todos os itens que possuíam composição em bancos oficiais, além do BDI utilizado que foi de 44,70% para 30,95%, utilizando como referência o 3° quartil de obras portuárias. Foi apresentada nova planilha (item não digitalizável da peça 33) com o detalhamento do orçamento após as modificações. Com isso, obteve-se o valor de **R$37.201.454,98**, redução de cerca de 35% no valor da rubrica.

VII.3 – Implantação de plataformas com tomadas reefer

353. Representando 11,79% do *capex* previsto para o terminal MUC04, o projeto estabelece a obrigatoriedade de implantação de 1.012 plataformas equipadas com tomadas *reefer* (para contêineres refrigerados), figurando como o terceiro item de maior materialidade da Curva ABC (Faixa A).

354. Sob a ótica da orçamentação, a equipe de auditoria verificou que o preço de referência foi obtido por meio de uma composição de custos padrão (composta por 39 insumos distintos), metodologia esta já validada na estruturação de outros terminais portuários. Com a aplicação dessa composição, o custo unitário estipulado para cada plataforma foi de R$ 31.631,93, perfazendo um investimento total estimado de R$ 32.011.513,16 ao longo do horizonte contratual.

VII.4 – Quebra-Mar (Pub.)

355. Representando 7,44% do *capex* previsto para o terminal MUC04, o investimento na extensão do quebra-mar foi estimado em R$ 20.206.908,93. A intervenção consistirá no prolongamento da estrutura de proteção marítima entre 400 e 500 metros, englobando, de forma acessória, a elaboração de um Estudo de Interação Hidrodinâmica, orçado em R$ 141.271,83, com o fito de garantir a segurança e a viabilidade das manobras de atracação.

356. A orçamentação da referida obra marítima fundamentou-se em metodologia de custos paramétricos. Para o dimensionamento, o estudo considerou uma seção transversal típica média de 398 m² e uma extensão linear estimada de 502 metros, resultando em um volume aproximado de 200.000 m³ de material. Ao aplicar o custo unitário referencial de R$ 100,00 por m³, obteve-se o valor base de R$ 20.000.000,00 que, após as devidas atualizações monetárias atreladas à data-base do estudo, perfez o montante final homologado na Revisão 03 de R$ 20.206.908,93.

357. A execução dessa infraestrutura de proteção marítima revela-se crucial para o Complexo Portuário de Fortaleza, tendo em vista a necessidade premente de mitigar a incidência de ondas de longo período (*swell*), fenômeno oceanográfico que afeta severamente a manobrabilidade das embarcações e o tempo de disponibilidade operacional nos berços 105 e 106.

358. Por fim, cabe ressaltar que, embora essa intervenção estrutural ocorra em área externa ao polígono estrito do arrendamento MUC04 (sendo classificada como investimento em área comum do porto), a obrigação de sua execução e custeio recairá integralmente sobre o futuro arrendatário.

VII.5 – Scanner

359. Representando 6,92% do *capex* previsto para o terminal MUC04, o projeto contempla a aquisição obrigatória de 2 equipamentos de inspeção não intrusiva (*scanners* móveis). O valor unitário estipulado para o equipamento foi de R$ 9.389.549,38, perfazendo um montante total de investimento de R$ 18.779.098,76.

360. A orçamentação desse custo unitário fundamentou-se em uma única cotação mercadológica, auferida no valor de € 1.696.000,00 (um milhão, seiscentos e noventa e seis mil euros).

361. Diante da materialidade da rubrica e em observância às diretrizes de orçamentação adotadas por esta Corte de Contas, a equipe de auditoria, por intermédio do Ofício de Requisição 02 (peça 32), questionou a motivação técnica para a adoção de apenas uma proposta de preço como balizador do modelo.

362. Em sede de resposta (peça 33, p. 9), a Infra S.A. justificou que, durante a fase de pesquisa de preços, empreendeu consultas a diversos fornecedores atuantes no setor; contudo, as demais empresas contatadas não retornaram com estimativas ou referências de custos comerciais para a especificação técnica do equipamento demandado, inviabilizando a ampliação da amostra.

VII.6 – Empilhadeiras *Reach Stacker*

363. Representando 10,09% do dispêndio do Capex projetado para o terminal, o investimento em equipamentos de movimentação de pátio contempla a aquisição de 9 empilhadeiras do tipo *Reach Stacker*.

364. O custo unitário estipulado foi de R$ 3.044.960,00, perfazendo o montante total de R$ 27.404.640,00 para a rubrica. Instrui o feito a constatação de fragilidade na pesquisa de preços que embasou a modelagem, porquanto foram acostadas aos autos 3 (três) cotações defasadas do exercício de 2018 e apenas 1 (uma) cotação de 2022, sendo esta última adotada de forma isolada como referencial para o custo do equipamento.

365. Cumpre registrar a alteração físico-operacional promovida pela modeladora entre as revisões do EVTEA. Na versão anterior (Rev2), a modelagem previa uma frota mista composta por 6

Reach Stackers e 6 empilhadeiras exclusivas para contêineres vazios. Na atual Revisão 03, procedeu-se à supressão integral das empilhadeiras de vazios, compensando-se essa exclusão com o acréscimo de 3 *Reach Stackers*, o que consolidou a frota unificada em 9 equipamentos.

366. Sob a ótica da engenharia portuária e da economicidade, a referida readequação revela-se tecnicamente pertinente. A homogeneização da frota com *Reach Stackers* confere maior versatilidade ao operador, haja vista a aptidão intrínseca desses maquinários para movimentar tanto contêineres plenos quanto vazios em qualquer setor do pátio.

367. Ademais, a redução do quantitativo global de 12 para 9 máquinas preservou a estabilidade do *Capex* — gerando inclusive leve retração no orçamento de investimentos — e proporcionou sensível otimização das despesas operacionais. A diminuição da frota repercute diretamente na mitigação de custos contínuos com folha de pagamento de operadores, peças de reposição, consumo de combustível e apólices de seguro ao longo do prazo da concessão.

Análise da AudPortoFerrovia

368. Inicialmente, convém salientar que durante a análise orçamentária dos itens do *capex* verificou-se que o valor unitário dos insumos apresentava divergências em relação aos valores constantes nos bancos oficiais em praticamente todos os itens. No OR-2 foi questionado o motivo dessa diferença e como os valores dos itens dos bancos oficiais haviam sido obtidos (peça 32, p. 3).

369. Em resposta, foi informado que a ocorrência está relacionada à **atualização da data-base**, que foi realizada para o estudo específico do terminal de contêineres de Itajaí, em Santa Catarina. Para corrigir isso, o Poder Concedente informou que será realizada a retificação de todos os itens da planilha de Itajaí que foram utilizados como subsídio no EVTEA do MUC04 (peça 33, p. 10).

370. **Dessa forma, sugere-se deixar de determinar ao MPor e a Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, atualizar todos os itens do *capex* do EVTEA do MUC04 que foram obtidos da planilha do terminal de contêineres de Itajaí.**

371. No que tange à **renovação dos equipamentos**, cumpre destacar que a previsão de *retrofit* justifica-se em razão de o arrendamento possuir prazo de vigência de 25 anos, aliado ao ciclo de depreciação de 10 anos estabelecido para os referidos maquinários. Ressalte-se que a adoção do *retrofit* no patamar de 50% do valor de aquisição de equipamentos novos consubstancia-se em metodologia tradicional na modelagem de arrendamentos portuários, cuja adequação já restou debatida e validada em outros pleitos examinados por este Tribunal de Contas da União.

372. Quanto aos **Guindastes MHC**, após análise da documentação disponibilizada à equipe, não foram constatadas irregularidades. O preço de referência do ativo foi balizado pela menor proposta comercial apresentada, correspondente a € 5.250.000,00 (cinco milhões, duzentos e cinquenta mil euros).

373. A taxa de câmbio utilizada para a conversão da moeda consistiu na cotação média mensal aferida em julho de 2024, estipulada em R$ 6,004, o que perfez o montante de R$ 31.522.742,05 por unidade. Ademais, constatou-se apresentação de 3 cotações mercadológicas distintas, em observância às diretrizes consolidadas na jurisprudência desta Corte de Contas.

374. No que concerne à rubrica "Pier/Cais sobre Estacas", cumpre rememorar que o exame preliminar da documentação técnica e orçamentária evidenciou irregularidades de alta materialidade, consubstanciadas na injustificada majoração de custos unitários de insumos e na adoção de BDI em dissonância com os parâmetros balizados por esta Corte de Contas.

375. Instada a se manifestar por meio do OR 2 (peça 32), a Unidade Jurisdicionada anuiu integralmente aos apontamentos lavrados pela equipe de auditoria, carreando aos autos novo demonstrativo orçamentário saneado. O reexame técnico promovido pelos formuladores resultou na substancial redução do valor estimado para a referida obra, que decresceu do patamar original de R$ 57.729.328,00 para R$ 37.201.454,98.

376. Compulsando os documentos que integram a rev3 do EVTEA (peça 58 a 63), esta Unidade Especializada constatou que as modificações retificadoras foram efetivamente implementadas na modelagem definitiva do projeto. Verificou-se o exato reflexo do montante de R$ 37.201.454,98 no fluxo de caixa e no *Capex*, expurgando-se de forma cabal o sobrepreço outrora verificado.

377. Dessarte, tendo em vista que a conduta tempestiva do Poder Concedente restabeleceu a estrita legalidade e a higidez econômico-financeira do orçamento correlato, entende-se que as irregularidades inicialmente apontadas encontram-se integralmente afastadas.

378. Quanto à **implantação de plataformas com tomadas *reefer***, após análise da documentação disponibilizada à equipe, bem como da composição de custo anexada aos autos no item não digitalizável "MUC04_Capex_Rev3" da peça 65, concluiu-se que não foram constatadas irregularidades.

379. O preço de referência foi estabelecido com base em composição utilizada em outras desestatizações. Os insumos utilizados na composição não foram analisados individualmente devido a sua baixa materialidade.

380. Quanto ao ***Scanner***, apesar de o preço de referência ter sido estabelecido com base em uma única cotação, em resposta ao OR-2 (peça 33, p. 9) o Poder Concedente informou que foram consultados diversos fornecedores, mas sem sucesso. Considerando que houve esforço na circularização, além de o item possuir peso de apenas 6,92% do total do *capex*, a equipe entende como razoável a justificativa para apresentação de apenas uma cotação.

381. Quanto às **Empilhadeiras Reach Stacker,** mesmo que o preço de referência tenha sido estimado em apenas uma cotação, foram apresentadas cotações mais antigas que, de certa forma, corroboram com a cotação utilizada. Ademais, trata-se de item que representa apenas 10,09% do total do *capex.*

VII.7 – Restrições aquaviárias

382. No que concerne às condicionantes operacionais identificadas nos berços 105 e 106 e no acesso aquaviário do Porto de Fortaleza, esta Unidade Técnica solicitou esclarecimentos adicionais acerca dos fundamentos técnicos que justificaram a limitação do porte das embarcações consideradas na modelagem do empreendimento, bem como sobre a eventual avaliação de cenários alternativos que contemplassem investimentos destinados à ampliação da competitividade náutica do ativo (peça 64).

383. Em sede de resposta, a estruturadora informou que a modelagem foi balizada pelas restrições físicas e operacionais vigentes — observados os limites de comprimento (LOA), calado, geometria do canal de acesso, bacia de evolução e área de retroárea —, asseverando que a consideração de investimentos públicos futuros e incertos na infraestrutura comum do porto ensejaria a transferência indevida de riscos ao liame contratual (peça 65).

384. Adicionalmente, arrazoou que o terminal MUC04 foi concebido para atuar de forma complementar no Complexo Portuário cearense, com foco direcionado à navegação regional e de cabotagem, sendo a configuração adotada técnica e logisticamente compatível com a escala de demanda projetada para o arrendamento.

Análise da AudPortoFerrovia

385. O exame dos elementos instrutórios demonstra a higidez e a consistência das premissas adotadas pela estruturadora no que concerne ao dimensionamento do navio-tipo. As justificativas técnicas carreadas aos autos pela unidade jurisdicionada revelaram-se plenamente suficientes e adequadas para fundamentar a opção regulatória acolhida no projeto.

386. Cumpre registrar que a alteração do porte das embarcações de referência exigiria uma reconfiguração estrutural de toda a modelagem do arrendamento, quebrando o equilíbrio sistêmico entre a capacidade aquaviária e a infraestrutura terrestre de recepção e movimentação de cargas. A revisão de tais parâmetros demandaria intervenções de engenharia de elevada complexidade, ensejando um incremento substancial no volume de investimentos originalmente projetado, sem a garantia de ganho correlato na eficiência global do empreendimento.

387. Ademais, em estrita observância à prudência regulatória, o modelo deve se balizar pelas condicionantes operacionais e normativas vigentes na infraestrutura portuária local. A formulação de premissas baseadas em cenários alternativos ou dependentes de expansões físicas complexas transferiria riscos técnicos e financeiros indevidos ao futuro liame contratual, com potencial para comprometer a estabilidade do modelo econômico-financeiro da concessão.

388. Ante o exposto, sopesadas as manifestações apresentadas, esta Unidade Técnica conclui pela razoabilidade e suficiência técnica dos fundamentos adotados, não se vislumbrando desconformidades ou óbices ao regular prosseguimento do certame neste subitem.

VII.8 - REUNIÃO DE ENCERRAMENTO

389. Em observância ao rito da Resolução-TCU 315/2020, foi realizada reunião técnica de encerramento em 2/7/2026, com a participação de representantes da Infra S.A., do MPor e da Antaq, visando discutir as constatações preliminares e o teor das propostas de encaminhamento constantes deste relatório.

390. No que tange à determinação para revisão do fator de conversão de TEU/unidade, a Infra S.A. manifestou discordância, sob o argumento de que o perfil de carga sofrerá alterações substanciais no longo prazo, e que seria tecnicamente desaconselhável a utilização de dados históricos do Porto de Fortaleza para o referido coeficiente. O Poder Concedente pleiteou a conversão da determinação em recomendação. Diante da ausência de consenso e da manutenção da divergência técnica por parte desta equipe de auditoria, restou acordado que o ponto integrará a seção de comentários dos gestores, oportunidade em que a unidade jurisdicionada apresentará a fundamentação técnica formal que baliza seu posicionamento.

391. Quanto à determinação de revisão da estimativa de demanda projetada, houve convergência técnica, tendo o Poder Concedente assentido com a necessidade de proceder à atualização dos cálculos de demanda após a implementação dos ajustes na capacidade dinâmica do terminal.

392. Em relação à recomendação referente à exclusão dos terminais do Porto de Santos da amostra para cálculo da RMU, após os esclarecimentos prestados pela Infra S.A. acerca do tratamento estatístico para expurgo de *outliers* e da estratégia de padronização metodológica, esta unidade técnica acolheu os argumentos e retirou a proposta de recomendação, reputando adequada a metodologia adotada na Rev3 do EVTEA.

393. Sobre a taxa de encargos sociais, houve concordância por parte dos gestores com o termo da recomendação proposta, sinalizando a unidade jurisdicionada pela adoção das medidas de eficiência operacional e transparência orçamentária sugeridas.

394. Já em relação ao cálculo do tempo não operacional por atracação, não foi apresentado nenhum óbice em sua implementação pelos gestores.

395. Por fim, no tocante à recomendação de revisão do modelo econômico-financeiro para incorporação de gatilhos de saturação operacional, a Infra S.A. divergiu do entendimento desta unidade técnica.

396. Dada as divergências técnicas, o relatório prévio foi encaminhado (peça 66) para comentários formais do gestor, permitindo que o auditado trouxesse aos autos os argumentos e estudos que defendam seu ponto de vista para avaliação por este Tribunal.

VIII - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

397. O presente tópico consolida a análise técnica acerca dos comentários apresentados pela Infra S.A. e pelo MPor (peças 73 a 79) em sede de construção participativa das deliberações, regida pelo art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, em face das seguintes propostas de encaminhamento formuladas na instrução pretérita:

(...)

b) determinar ao MPor e a Antaq, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e na art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital de licitação da área MUC04, promovam as devidas retificações no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), de modo a:

i. revisar o fator de conversão de TEU/unidade, afastando-se a média macroeconômica de todo o complexo e adotando-se, no mínimo, a faixa do coeficiente de 1,85 e 1,90 TEU/unidade por estar historicamente aderente à realidade estrita do Porto de Fortaleza/CE;

ii. proceder à revisão da estimativa de demanda projetada para o terminal MUC04, de modo a refletir os impactos do ajuste na capacidade do terminal, decorrente da retificação do fator de alocação de berço para navios de cruzeiro e a revisão no fator de conversão de TEU/unidade;

c) recomendar ao MPor e a Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito da modelagem econômico-financeira do terminal MUC04:

i. adotem a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi (Ceará) para a projeção das despesas de pessoal (*Opex*), por refletir com maior fidedignidade a operação portuária, devendo eventuais benefícios trabalhistas complementares ser quantificados e evidenciados em rubricas específicas e apartadas, evitando-se a sua aglutinação à alíquota global de encargos;

ii. no cálculo do tempo não operacional por atracação, seja considerado o ganho de eficiência proveniente dos investimentos previstos e da futura gestão privada, alinhando o parâmetro às expectativas de desempenho da concessão e garantindo, assim, a higidez econômico-financeira do fluxo de caixa do projeto;

iii. revisar o modelo econômico-financeiro e sua metodologia de projeção de demanda micro (*market share*) de modo a incorporar gatilhos de saturação operacional das infraestruturas concorrentes do complexo, garantindo que, a partir do exercício em que o terminal concorrente atingir seu nível crítico de ocupação, a demanda macro disputável excedente possa ser direcionada prioritariamente ao terminal MUC04;

d) deixar de determinar ao MPor e a Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, atualizar todos os itens do *capex* do EVTEA do MUC04 que foram obtidos da planilha do terminal de contêineres de Itajaí;

VIII.1 Determinação b.i.

398. Em relação à determinação para revisão do fator de conversão de TEU/unidade — afastando-se a média macroeconômica de todo o complexo portuário e adotando-se o patamar histórico estrito do Porto de Fortaleza (faixa de 1,85 a 1,90 TEU/unidade) —, a Infra S.A. argumentou que a manutenção linear desse indicador geraria um viés de amostragem de longo prazo.

399. Alegou que o índice de 1,73 TEU/unidade utilizado reflete uma concentração conjuntural de contêineres *reefer* de longo curso (exportação de frutas, que atingiu 95% do volume em 2025) predominantemente em contêineres de 40 pés, o que elevaria artificialmente a média global. Sustentou, ademais, que no longo prazo o projeto prevê a captura progressiva de cargas de cabotagem e de carga geral, de forma a equalizá-lo em patamar próximo ao fator médio observado no Porto de Pecém/CE, de 1,69 TEU/unidade.

400. Construiu uma tabela contendo a média desse índice para outros complexos portuários nacionais, no período entre 2023 e 2025, cujos valores situaram-se entre 1,8375 e 1,5302 TEU/unidade, para concluir que a média geral dos fatores resultou no valor 1,7399 TEU/unidade.

401. Diante disso, defendeu a manutenção do índice de 1,73 TEU/unidade, conforme apresentado na Rev3 do EVTEA encaminhado, de forma que, na visão do gestor, a determinação deve ser afastada em prol da adoção de um fator que contemple outros modelos de terminais como terminais com forte participação de cargas de cabotagem.

Análise AudPortoFerrovia

402. Os argumentos apresentados pela estruturadora de projetos não logram afastar a inconsistência nos valores após a Rev3 que resultou na proposta de determinação formulada.

403. **Destaca-se que a alteração do fator de conversão de TEU/unidade nos cálculos da definição da capacidade do terminal da Rev2 para a Rev3 é um dos principais responsáveis pela redução significativa dos valores a serem pagos pela futura arrendatária à autoridade portuária. Na Rev2 previa-se o valor de 1,87 e na Rev3 o fator foi reduzido para 1,73 TEU/unidade**.

404. Cumpre ressaltar que, quanto maior é a movimentação de contêineres do tipo *reefer* — que no MUC04 são utilizados para o transporte de frutas e requerem a instalação de tomadas para a ligação

dos sistemas de refrigeração autônomos —, mais o índice de conversão se aproxima de 2 TEU/unidade. Essa correlação decorre do fato de que tais unidades de carga são majoritariamente de 40 pés (equivalentes a 2 TEUs por unidade), circunstância corroborada pelo Poder Concedente em sede de comentários dos gestores (peça 76, p.1).

405. Sob a ótica da densidade material do projeto, a própria concepção física do empreendimento contraria a premissa de redução abrupta do transporte frigorificado de frutas conteinerizados. Verifica-se que o EVTEA prevê um robusto investimento para a implantação de mais de mil tomadas para contêineres refrigerados (1.012 unidades), aparelhando mais de 55% de todos os *ground slots* do pátio com infraestrutura elétrica dedicada.

406. O histórico do Porto de Fortaleza demonstra que os contêineres refrigerados (*reefer*) de longo curso voltados à exportação de frutas representaram cerca de 95% do volume movimentado no terminal em 2025. Mesmo projetando-se um cenário de crescimento moderado ou de eventual perda de espaço proporcional ao longo dos 25 anos de concessão, a expressiva infraestrutura dimensionada no EVTEA — que contempla mais de mil tomadas elétricas dedicadas (*reefer*) e aparelhará mais da metade dos *ground slots* do pátio — comprova que essa *commodity* continuará sendo a carga preponderante no longo prazo.

407. Isso evidencia que, ainda que perca parte de sua relevância relativa frente a outras cargas, a exportação de frutas continuará sendo a carga preponderante do terminal no longo prazo, exigindo que o fator de conversão reflita essa premissa estrutural nos estudos que fundamentam a licitação.

408. Em relação à tabela encaminhada pela estruturadora de projeto, verificou-se que nenhum dos terminais utilizados como referência possui a exportação de frutas como o seu principal vetor de movimentação, o que evidencia a inadequação de transpor perfis logísticos heterogêneos para a realidade específica do arrendamento portuário do MUC04.

409. Ademais, considerando que o gestor dispõe de dados primários e históricos consolidados do próprio terminal a ser licitado, carece de razoabilidade técnica sobrepor a esses dados reais de movimentação por premissas abstratas extraídas do cálculo de valores médios de outros complexos portuários nacionais que possuem perfis mercadológicos e operacionais absolutamente distintos. A adoção dessas médias macroeconômicas genéricas ignora a verdadeira vocação operativa da área em apreço.

410. Destaca-se, ademais, que o terminal possui características estruturais e operacionais singulares que o distanciam da média do complexo regional, a exemplo do Terminal Portuário de Pecém, cujo fator médio observado é de 1,69 TEU/unidade. A pretensão do gestor de aplicar unicamente a média macroeconômica do complexo ou fatores genéricos desconsidera a densidade material do mix de cargas enraizado na infraestrutura local do Mucuripe. Por essa razão, a modelagem deve ater-se prioritariamente à realidade do ativo, garantindo que o fator de conversão reflita de forma fidedigna a vocação logística efetivamente instalada.

411. Concluiu-se, portanto, que existem divergências estruturais profundas entre o fator verificado na operação do Terminal MUC04 e na média do complexo cearense como um todo. Além disso, a proposta de encaminhamento preliminar contemplou a possibilidade de o poder concedente adotar a faixa entre 1,85 a 1,9 TEU/unidade para o fator de conversão, cujo limite inferior já é menor que o adotado na Rev2.

412. Assim, diante do exposto, propõe-se manter a referida determinação.

VIII.2 Recomendação c.ii.

413. No tocante à recomendação para que o cálculo do tempo não operacional por atracação incorpore os ganhos de eficiência decorrentes dos novos investimentos e da futura gestão privada, apesar de não ter apresentado nenhum óbice em sua implementação durante a reunião de encerramento, os gestores solicitaram a manutenção dos valores da Rev3 do EVTEA, conforme descrito a seguir.

414. O Poder Concedente informou que o tempo total de estadia ($TA = T2 + T3 + T4$) é segmentado regulatoriamente. Argumentou que os investimentos do arrendatário (como os guindastes

MHC) reduzem apenas o tempo de operação efetiva (T3), ao passo que os tempos de espera para início de operação e desatracação (T2 e T4) seriam governados por fatores externos à gestão do operador privado, tais como trâmites burocráticos de órgãos anuentes (Anvisa, Receita Federal), preparação de escotilhas, disponibilidade de mão de obra do OGMO, praticagem e restrições no canal de acesso.

415. Diante disso, o gestor manifestou discordância em relação à medida proposta e pugnou pela manutenção dos parâmetros originais da Rev3 do EVTEA, sustentando que os ganhos sistêmicos de produtividade não possuem o condão de alterar os tempos marginais regulados de espera e atracação.

Análise da AudPortoFerrovia

416. A argumentação não prospera. Cabe ressaltar que, na versão anterior dos estudos (Rev2), os ganhos de eficiência operacional sobre o ciclo do navio já haviam sido contemplados em diferentes rubricas da modelagem — a exemplo do tempo não operacional por atracação fixado em 1 hora nos estudos originais (peça 16, pág. 10) —, tendo a própria estruturação do projeto naquele momento reconhecido a necessidade de otimização desses prazos para refletir os ganhos decorrentes da futura gestão privada.

417. De fato, o futuro arrendatário somente controla o T3 da fórmula do tempo total de estadia, no entanto não é possível considerar que os tempos marginais (T2 e T4) ficarão inalterados ao longo de todo o prazo da concessão porque a modernização portuária produzirá repercussões positivas em toda a cadeia logística do terminal, inclusive na celeridade das fainas preparatórias e na coordenação com os serviços náuticos contratados ou influenciados pelo operador.

418. De toda sorte, como a Infra S.A. não trouxe aos autos nenhum elemento fático ou estudo capaz de invalidar a premissa de ganho de eficiência sistêmica no tempo total de estadia (TA), mantém-se integralmente o teor da proposta de recomendação contida no relatório prévio.

VIII.3 Recomendação c.iii.

419. Sobre a recomendação de revisão do modelo de projeção de demanda micro (*market share*) para incorporar gatilhos de saturação operacional das infraestruturas concorrentes, em síntese, a Infra S.A. argumentou que a capacidade fixada para o Porto de Pecém baseou-se em parâmetros conservadores da UNCTAD, de modo que a operação em um patamar de 80% dessa capacidade corresponderia a uma ocupação real de berço de apenas 42%, assegurando folga operativa e ausência de filas.

Análise da AudPortoFerrovia

420. Cumpre esclarecer que a recomendação exarada não propõe a imposição de uma migração forçada de cargas a partir de um marco fixo de 80% de ocupação, mas sim que o estudo econômico-financeiro incorpore a premissa lógica de que a dinâmica de transferência e alocação de cargas se altera de maneira sensível com a proximidade da saturação operacional de um terminal concorrente no mesmo complexo regional.

421. A manifestação do gestor não trouxe nenhum argumento novo ou elemento fático inédito além daquele mencionado no parágrafo 419 que seja capaz de infirmar a análise empreendida por esta unidade técnica.

422. Mantém-se, portanto, a pertinência da medida, cujos fundamentos remanescem hígidos para apreciação definitiva deste Tribunal.

VIII.4 Demais propostas de determinação e de recomendação

423. No que tange à determinação para revisão da estimativa de demanda projetada para o terminal (item b.ii da proposta preliminar) e à recomendação para que adotem a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi (Ceará) para a projeção das despesas de pessoal (*Opex*) (item c.i da proposta preliminar), registra-se que o gestor acolheu integralmente tais pontos, não subsistindo divergências a esse respeito.

CONCLUSÃO

424. O presente relatório cuidou do acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário, da área denominada MUC04, localizada no Porto Organizado de

Fortaleza/CE, pelo prazo de 25 anos, destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e conteinerizada.

425. O escopo da análise englobou a viabilidade técnica, a viabilidade econômico-financeira, a razoabilidade dos investimentos e custos (Capex e Opex), e a adequação das minutas jurídicas ao ordenamento vigente, nos termos da Instrução Normativa TCU 81/2018.

426. No tocante aos aspectos procedimentais, atestou-se a regularidade da realização da audiência pública. Quanto aos méritos das minutas jurídicas, constatou-se que as minutas de edital e contrato se apresentam formalmente adequadas e refletem as atualizações advindas da Revisão 03 do EVTEA, que incluiu os berços 105 e 106 na poligonal do arrendamento, além de prever investimentos estruturais relevantes, como a recuperação do cais do berço 105 e o prolongamento do molhe de proteção.

427. Em conformidade com as diretrizes da Resolução-TCU 315/2020, a reunião de encerramento foi realizada em 2/7/2026, oportunidade em que se buscou o saneamento consensual de parte das questões levantadas pela unidade técnica.

428. Quanto à Receita Média Unitária, estimada em R$ 868,47/TEU, apurou-se que o cálculo foi realizado com base em uma amostra nacional que inclui o Porto de Santos, cuja realidade concorrencial e tarifária destoa substancialmente do complexo portuário cearense, gerando potencial distorção na projeção de receitas do projeto.

429. Inicialmente, formulou-se proposta de recomendação para que o MPOR e a Antaq expurgassem os terminais de contêineres santistas da referida amostra, contudo, durante a reunião de encerramento, após os esclarecimentos prestados pela Infra S.A. acerca do tratamento estatístico para expurgo de *outliers* e da estratégia de padronização metodológica, esta unidade técnica acolheu os argumentos e retirou a proposta de recomendação.

430. Em relação ao plano de investimentos (Capex), a atuação tempestiva desta Unidade Técnica permitiu a correção de sobrepreço na rubrica "Pier/Cais sobre Estacas", cujo valor foi reduzido e saneado pelo Ministério de R$ 57.729.328,00 para R$ 37.201.454,98, montante que já se encontra devidamente refletido na Revisão 03 do fluxo de caixa.

431. Identificou-se, ainda, a utilização de base de dados desatualizada oriunda do estudo de viabilidade do Porto de Itajaí/SC para diversos insumos, tendo o Poder Concedente se comprometido a promover a respectiva atualização antes da publicação do edital.

432. A despeito desses pontos de convergência, que foram devidamente acolhidos e sanados, os itens remanescentes foram submetidos aos comentários formais dos gestores (peças 66 a 72), visando permitir que a unidade jurisdicionada apresentasse sua fundamentação técnica e contraditório. Os comentários foram recebidos (peças 73 a 80) e analisados nesta instrução.

433. Em síntese, a despeito da constatação de viabilidade técnica global para a operação do terminal, a análise revelou que a modelagem atual (Revisão 03) padece de deficiências metodológicas e de premissas excessivamente conservadoras que subdimensionam a capacidade dinâmica do ativo e aviltam sua projeção de faturamento.

434. Nesse sentido, verificou-se o injustificado estrangulamento da capacidade máxima para 360 mil TEUs anuais, decorrente da redução do fator de conversão de 1,87 para 1,73 TEU/unidade, da redução da prancha média geral, do aumento do tempo morto por atracação de 1 hora para 2 horas, e da aplicação errônea de um redutor fixo de 4% no tempo de berço para o atendimento de navios de cruzeiro, premissas que fundamentaram as propostas preliminares de encaminhamento.

435. Quanto à determinação contida na alínea b.i), relativa ao fator de conversão de TEU/unidade, os argumentos apresentados pela Infra S.A. não justificaram a redução em razão do histórico consolidado do Terminal e da expressiva densidade de sua infraestrutura *reefer* (com pátio dotado de 1.012 tomadas elétricas dedicadas), razão pela qual propõe-se a manutenção da proposta preliminar.

436. No que tange a determinação b.ii), o próprio Poder Concedente reconheceu o erro metodológico na alocação de cruzeiros, comprometendo-se a retificar o índice para 2%, o que exige o

recálculo obrigatório da demanda passível de absorção. Tais itens, apesar de não obstar o prosseguimento da licitação, devem ser ajustados para representar a realidade local.

437. Sobre a recomendação c.ii) constatou-se que a Revisão 3 do EVTEA elevou o tempo morto por atracação de 1 para 2 horas (em relação à Revisão 2), adotando premissas excessivamente conservadoras que ignoram os ganhos operacionais da concessão; diante disso, formulou-se recomendação para que o cálculo do tempo não operacional incorpore os reflexos de eficiência decorrentes dos novos investimentos e da futura gestão privada.

438. Registra-se que os gestores, apesar aceno favorável inicial na reunião de encerramento, manifestaram discordância formal em sede de comentários dos gestores, pugnando pela manutenção dos parâmetros da Rev3, sustentando que os tempos marginais de espera e desatracação (T2 e T4) seriam governados por fatores externos e imunes à atuação do operador privado; contudo, a tese foi refutada por desconsiderar que a modernização portuária produz repercussões sistêmicas em toda a cadeia logística, mantendo-se integralmente a proposta de recomendação.

439. Com relação à recomendação c.iii), sob a ótica da viabilidade econômico-financeira, o Estudo de Demanda apresenta fragilidade ao aplicar a metodologia de *capacity share* de forma linear, desconsiderando a dinâmica de saturação das infraestruturas concorrentes. A modelagem ignora que o Terminal Portuário do Pecém/CE possivelmente atingirá patamar crítico de 80% de ocupação por volta de 2031, momento a partir do qual a lógica econômica determinaria a migração prioritária da demanda excedente para a capacidade ociosa do MUC04.

440. A proposta de encaminhamento é a de recomendação para que o MPOR promova a revisão do modelo econômico-financeiro e de sua metodologia de projeção de demanda micro (*market share*), de modo a incorporar gatilhos de saturação operacional das infraestruturas concorrentes do complexo, garantindo que, a partir do exercício em que o terminal concorrente atingir seu nível crítico de ocupação, a demanda macro disputável excedente seja direcionada prioritariamente ao terminal MUC04. Também nesse caso, os comentários dos gestores não lograram afastar a referida proposta de recomendação.

441. No que concerne às despesas operacionais (Opex), constatou-se inadequação na aplicação de multiplicador de encargos sociais de 132,03% sobre os salários da equipe própria (incluindo cargos administrativos e de diretoria), resultando na recomendação c.i. O índice, originário das tabelas do Sicro, é compatível com a rotatividade de trabalhadores da construção pesada, não refletindo a perenidade da operação portuária mensalista, razão pela qual propõe-se recomendar que no âmbito da modelagem econômico-financeira do terminal MUC04 adotem a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi (Ceará) para a projeção das despesas de pessoal (Opex), por refletir com maior fidedignidade a natureza da operação portuária em comparação às tabelas da construção pesada, devendo eventuais benefícios trabalhistas complementares serem quantificados e evidenciados em rubricas específicas e apartadas, evitando-se a sua aglutinação à alíquota global de encargos sociais, em estrita observância ao princípio da transparência orçamentária. Essa proposta de recomendação foi acolhida pelos gestores.

442. Conclui-se que, embora não se vislumbrem irregularidades insanáveis aptas a ensejar a paralisação definitiva do certame, o prosseguimento da licitação deve estar estritamente condicionado ao saneamento dos vícios metodológicos e econômico-financeiros apontados, com vistas a resguardar a modicidade tarifária e a maximização do valor de outorga.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

443. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) informar o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Companhia Docas do Ceará (CDC) e a Infra S.A. que, dentro do escopo delimitado na presente fiscalização, regulamentada pela IN-TCU 81/2018, não foram detectadas inconsistências que obste o regular prosseguimento do processo de arrendamento da área denominada MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza;

b) determinar ao MPor e a Antaq, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e na art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital de licitação da área MUC04, promovam as devidas retificações no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), de modo a:

i. revisar o fator de conversão de TEU/unidade, afastando-se a média macroeconômica de todo o complexo e adotando-se, no mínimo, a faixa do coeficiente de 1,85 e 1,90 TEU/unidade por estar historicamente aderente à realidade estrita do Porto de Fortaleza/CE;

ii. proceder à revisão da estimativa de demanda projetada para o terminal MUC04, de modo a refletir os impactos do ajuste na capacidade do terminal, decorrente da retificação do fator de alocação de berço para navios de cruzeiro e a revisão no fator de conversão de TEU/unidade;

c) recomendar ao MPor e a Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito da modelagem econômico-financeira do terminal MUC04:

i. adotem a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi (Ceará) para a projeção das despesas de pessoal (*Opex*), por refletir com maior fidedignidade a operação portuária, devendo eventuais benefícios trabalhistas complementares ser quantificados e evidenciados em rubricas específicas e apartadas, evitando-se a sua aglutinação à alíquota global de encargos;

ii. no cálculo do tempo não operacional por atracação, seja considerado o ganho de eficiência proveniente dos investimentos previstos e da futura gestão privada, alinhando o parâmetro às expectativas de desempenho da concessão e garantindo, assim, a higidez econômico-financeira do fluxo de caixa do projeto;

iii. revisar o modelo econômico-financeiro e sua metodologia de projeção de demanda micro (*market share*) de modo a incorporar gatilhos de saturação operacional das infraestruturas concorrentes do complexo, garantindo que, a partir do exercício em que o terminal concorrente atingir seu nível crítico de ocupação, a demanda macro disputável excedente possa ser direcionada prioritariamente ao terminal MUC04;

d) deixar de determinar ao MPor e a Antaq, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação da medida e os impactos dela resultantes, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a, antes de proceder à licitação, atualizar todos os itens do *capex* do EVTEA do MUC04 que foram obtidos da planilha do terminal de contêineres de Itajaí/SC;

e) informar o MPor, a Antaq, a CDC e a Infra S.A. 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;

f) restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão nos presentes autos."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos do acompanhamento da desestatização, mediante arrendamento portuário, da área denominada MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza/CE, destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e conteinerizada, pelo prazo de 25 anos. O empreendimento prevê a integração das áreas portuárias que compõem o terminal MUC04, acompanhada da realização de investimentos destinados à ampliação da capacidade operacional, à recuperação de estruturas existentes e à modernização da infraestrutura portuária.

2. A matéria foi examinada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), que avaliou os estudos de viabilidade, as projeções de demanda e de receitas, os custos operacionais e de investimento, os procedimentos de audiência pública e as minutas jurídicas que integram a modelagem submetida à apreciação desta Corte. Ao

final, a unidade técnica concluiu pela viabilidade do empreendimento, propondo a expedição de determinações e recomendações voltadas ao aperfeiçoamento de aspectos específicos da modelagem técnica e econômico-financeira do terminal MUC04.

3. No mérito, acolho as análises e conclusões da AudPortoFerrovia como minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

4. Inicialmente, registro que a unidade técnica examinou os procedimentos de audiência pública, as minutas de edital e a minuta contratual, não identificando questões que demandassem a adoção de medidas corretivas por esta Corte. Merece registro, ainda, a constatação de que o estudo do terminal MUC04 incorporou alterações relevantes decorrentes das contribuições recebidas durante a fase de participação social, destacando-se, entre outros aspectos, a ampliação do objeto contratual para contemplar cargas gerais e a inclusão do berço 106 no escopo do arrendamento. Tais circunstâncias evidenciam a efetiva consideração das manifestações apresentadas durante o processo participativo.

5. Também compartilho do entendimento da unidade técnica quanto à viabilidade global do arrendamento. Conforme descrito no EVTEA, a futura área arrendada reunirá as áreas portuárias atualmente identificadas como FOR35, FOR36, FOR37, FOR39 e parte da FOR38, além dos berços 105 e 106. Os estudos preveem investimentos destinados à modernização da infraestrutura do terminal, à recuperação estrutural do cais do berço 105, à ampliação das áreas operacionais e à aquisição de equipamentos especializados para movimentação e armazenagem de cargas, medidas compatíveis com o incremento da capacidade operacional pretendido para o empreendimento.

6. Não obstante, a análise realizada pela AudPortoFerrovia identificou aspectos específicos da modelagem que demandam aperfeiçoamento antes da publicação do edital.

7. O primeiro deles se refere às premissas utilizadas para estimar a capacidade operacional do terminal, em especial ao fator de conversão de TEU (*twenty-foot equivalent unit*) por unidade. Conforme registrado na instrução, a revisão mais recente dos estudos reduziu esse parâmetro de 1,87 para 1,73 TEU por unidade. Segundo esclareceu o Poder Concedente, a alteração decorreu de revisão das premissas relativas ao *mix* de carga projetado para o horizonte contratual, adotando-se como referência a média observada no complexo portuário Fortaleza/Pecém, em razão da expectativa de maior convergência entre o perfil futuro de movimentação do terminal e a composição média da carga observada no referido complexo portuário.

8. A unidade técnica observou, contudo, que o histórico operacional do Porto de Fortaleza aponta valores situados entre 1,85 e 1,90 TEU por unidade, os quais refletiriam com maior fidelidade as características efetivamente verificadas nas operações realizadas no porto e, por essa razão, recomendou a revisão do parâmetro adotado na modelagem.

9. A questão possui relevância direta para a consistência da modelagem. Conforme consignado pela AudPortoFerrovia, o fator de conversão adotado influencia a capacidade operacional estimada do terminal e repercute sobre a demanda projetada e os resultados econômico-financeiros do empreendimento. Por essa razão, reputo adequada a proposta de revisão dessa premissa, de modo a assegurar maior compatibilidade entre os estudos e as condições efetivamente observadas no Porto de Fortaleza.

10. Pelas mesmas razões, considero pertinente a determinação para que sejam reavaliadas as projeções de demanda após a revisão dos parâmetros que influenciam a capacidade operacional do terminal. Conforme registrado na instrução, o próprio Poder Concedente reconheceu equívoco metodológico na estimativa da indisponibilidade de berço associada ao atendimento de navios de cruzeiro, comprometendo-se a revisar o percentual utilizado nos estudos. Somada à revisão do fator de conversão de TEU por unidade, tal correção produz impactos diretos sobre a capacidade operacional estimada da infraestrutura e, consequentemente, sobre a demanda projetada do empreendimento, razão pela qual se mostra necessária a correspondente atualização dos estudos.

11. A AudPortoFerrovia também identificou oportunidades de aprimoramento na metodologia utilizada para a projeção da demanda micro (*market share*) do terminal. Conforme consignado na instrução, a modelagem adotada não contempla mecanismos capazes de refletir adequadamente os

impactos decorrentes da saturação operacional das infraestruturas concorrentes sobre a demanda projetada para o MUC04.

12. Considero pertinente, portanto, a recomendação formulada pela unidade técnica para que sejam incorporados à modelagem mecanismos capazes de refletir os efeitos da saturação operacional das infraestruturas concorrentes sobre as projeções de demanda. Tal aperfeiçoamento tende a conferir maior aderência aos estudos sem comprometer a viabilidade da modelagem analisada no presente processo.

13. A AudPortoFerrovia registrou ainda que determinados itens do Capex do empreendimento foram elaborados com base em referências oriundas dos estudos desenvolvidos para o terminal de contêineres de Itajaí/SC. Sobre o tema, o Poder Concedente informou que promoverá, antes da publicação do edital, a atualização dos correspondentes parâmetros, valores e datas-base utilizados no EVTEA. Diante do compromisso assumido e da ausência de controvérsia quanto à necessidade de correção da questão, considero desnecessária a expedição de determinação específica, sem prejuízo de eventual verificação futura de sua efetiva implementação.

14. No tocante aos custos operacionais, a unidade técnica examinou os parâmetros utilizados para estimativa dos encargos incidentes sobre a mão de obra própria do futuro terminal. Embora a questão não comprometa a viabilidade da modelagem, considero pertinente a recomendação formulada pela AudPortoFerrovia para que sejam adotadas, na projeção das despesas de pessoal, as taxas de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi/Ceará, devendo eventuais benefícios complementares ser quantificados e evidenciados em rubricas específicas e apartadas.

15. Também merece acolhimento a recomendação relativa ao cálculo do tempo não operacional por atracação. Conforme assinalado pela unidade técnica, a modelagem atualmente adotada se apoia em parâmetros históricos de operação e não incorpora integralmente os ganhos de eficiência esperados em decorrência dos investimentos previstos, da modernização da infraestrutura e da futura gestão privada do terminal.

16. Com efeito, os estudos de viabilidade devem refletir, na medida do possível, esses ganhos de eficiência. A consideração desses fatores na modelagem econômico-financeira do terminal MUC04 tende a produzir projeções mais aderentes ao desempenho operacional esperado do empreendimento e contribui para preservar a consistência econômico-financeira dos estudos.

17. Em síntese, verifico que os estudos e documentos submetidos à apreciação desta Corte demonstram a viabilidade do arrendamento da área MUC04 e não evidenciam irregularidades capazes de justificar a paralisação da licitação. Os pontos identificados pela AudPortoFerrovia são pontuais, passíveis de correção antes da publicação do edital e não comprometem a consistência global da modelagem.

18. Tenho, portanto, que a solução adequada consiste em permitir o prosseguimento do processo de arrendamento da área MUC04, condicionando a publicação do edital ao cumprimento das determinações ora expedidas e recomendando ao Poder Concedente o aperfeiçoamento dos aspectos específicos da modelagem econômico-financeira que demandam ajustes antes da realização do certame.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2407/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.613/2024-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério de Portos e Aeroportos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 acompanhamento da desestatização, mediante arrendamento portuário, da área denominada MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza/CE, destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e conteinerizada;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU; na Instrução Normativa TCU 81/2018; e nos arts. 4º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. informar ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), à Companhia Docas do Ceará (CDC) e à Infra S.A. que o processo de arrendamento da área MUC04, localizada no Porto Organizado de Fortaleza/CE, pode prosseguir, desde que observados os comandos constantes desta deliberação;

9.2. determinar ao MPor e a Antaq, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, previamente à publicação do edital de licitação da área MUC04, promovam as devidas retificações no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), de modo a:

9.2.1. revisar o fator de conversão de TEU/unidade, afastando-se a média macroeconômica de todo o complexo e adotando-se, no mínimo, a faixa do coeficiente de 1,85 e 1,90 TEU/unidade por estar historicamente aderente à realidade estrita do Porto de Fortaleza/CE;

9.2.2. proceder à revisão da estimativa de demanda projetada para o terminal MUC04, de modo a refletir os impactos do ajuste na capacidade do terminal, decorrente da retificação do fator de alocação de berço para navios de cruzeiro e a revisão no fator de conversão de TEU/unidade;

9.3. recomendar ao MPor e a Antaq, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito da modelagem econômico-financeira do terminal MUC04:

9.3.1. adotem a taxa de encargos sociais do regime mensalista do Sinapi (Ceará) para a projeção das despesas de pessoal (*Opex*), por refletir com maior fidedignidade a operação portuária, devendo eventuais benefícios trabalhistas complementares ser quantificados e evidenciados em rubricas específicas e apartadas, evitando-se a sua aglutinação à alíquota global de encargos;

9.3.2. no cálculo do tempo não operacional por atracação, seja considerado o ganho de eficiência proveniente dos investimentos previstos e da futura gestão privada, alinhando o parâmetro às expectativas de desempenho da concessão e garantindo, assim, a higidez econômico-financeira do fluxo de caixa do projeto;

9.3.3. revisar o modelo econômico-financeiro e sua metodologia de projeção de demanda micro (*market share*) de modo a incorporar gatilhos de saturação operacional das infraestruturas concorrentes do complexo, garantindo que, a partir do exercício em que o terminal concorrente atingir seu nível crítico de ocupação, a demanda macro disputável excedente possa ser direcionada prioritariamente ao terminal MUC04;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Companhia Docas do Ceará e à Infra S.A., 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

9.5. restituir os autos à AudPortoFerrovia para realizar o monitoramento deste Acórdão e o acompanhamento do processo concessório nos presentes autos.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2407-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(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 II – tagColegiado
TC 011.928/2026-3
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Unidades: Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério das Relações Exteriores (MRE)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INFORMAÇÕES ACERCA DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL DIANTE DA EXCLUSÃO DO BRASIL DA LISTA DA UNIÃO EUROPEIA DE PAÍSES AUTORIZADOS À EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL. ENVIO ANTERIOR DE PARTE DAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS. COMPLEMENTO DA RESPOSTA, APÓS ANÁLISE DE ESCLARECIMENTOS PRESTADOS POR MEIO DE DILIGÊNCIAS. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com ajustes de forma, a última instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), cuja proposta contou com a anuência dos seus dirigentes (peças 55-57):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se do Of. Pres 43/2026-CREDN, de 28/5/2026 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), encaminha o Requerimento 66/2026-CREDN, de 13/5/2026 (peça 4).

2. O documento encaminhado, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Evair Vieira de Melo, requer do Tribunal de Contas da União informações acerca da atuação governamental diante da exclusão do Brasil da lista da União Europeia de países autorizados à exportação de produtos de origem animal, em especial (peça 4, p. 1-3):

1. O Tribunal de Contas da União possui informações, levantamentos, auditorias ou

monitoramentos em curso acerca da atuação do Governo Federal frente às novas exigências regulatórias da União Europeia relativas ao uso de antimicrobianos na produção animal?

2. Na avaliação preliminar do Tribunal, o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério das Relações Exteriores adotaram, de forma tempestiva e eficiente, as medidas necessárias para adequação do Brasil às exigências europeias?

3. Desde quando o Governo Federal possuía ciência formal das exigências impostas pela União Europeia e do risco de exclusão do Brasil da lista de países habilitados a exportar produtos de origem animal ao bloco europeu?

4. Há indícios de deficiência de governança, falha de coordenação interinstitucional, atraso regulatório ou omissão administrativa que possam ter contribuído para a exclusão do Brasil da lista publicada pela Comissão Europeia em 2026?

5. O Tribunal identifica falhas na gestão de risco regulatório e comercial por parte dos órgãos federais responsáveis pela política agropecuária e pela política externa brasileira?

6. O TCU possui estimativas ou avaliações acerca dos impactos econômicos, fiscais e comerciais decorrentes da eventual suspensão das exportações brasileiras de produtos de origem animal ao mercado europeu?

7. O Tribunal considera que a exclusão isolada do Brasil, enquanto Argentina, Paraguai e Uruguai permaneceram habilitados, demanda apuração específica acerca da atuação diplomática e regulatória brasileira?

8. O TCU identifica vulnerabilidades na estrutura brasileira de rastreabilidade, controle sanitário ou monitoramento do uso de antimicrobianos voltados à exportação agropecuária?

9. Há avaliação do Tribunal acerca da capacidade atual do Estado brasileiro de responder tempestivamente às novas exigências internacionais relacionadas a critérios sanitários, ambientais e de rastreabilidade impostas por mercados estrangeiros?

10. O TCU entende que a situação pode representar risco relevante à competitividade internacional do agronegócio brasileiro e à balança comercial nacional?

11. Existem recomendações, determinações ou medidas corretivas que o Tribunal entenda necessárias para fortalecer a governança regulatória, sanitária e diplomática brasileira frente às novas exigências internacionais?

12. O Tribunal considera pertinente a instauração de auditoria operacional específica para avaliar a atuação do Governo Federal na condução do caso e na prevenção de riscos às exportações agropecuárias brasileiras?

13. Solicita-se o encaminhamento de cópia integral de eventuais notas técnicas, auditorias, pareceres, monitoramentos, levantamentos ou estudos produzidos pelo Tribunal relacionados ao tema.

HISTÓRICO

3. Ao realizar a análise preliminar, esta unidade apontou a necessidade de obter informações complementares junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) para o atendimento à solicitação da CREDN (peças 10 e 11).

4. Ato contínuo, em decorrência da necessidade de obtenção de dados externos, esta Corte autorizou a prorrogação de prazo para o atendimento integral da presente SCN por mais 15 dias nos termos do art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008 (Acórdão 1712/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira).

5. Prosseguindo, realizadas as mencionadas diligências, conforme ofícios de peças 12-14, o MRE apresentou os esclarecimentos de peças 20-21 e o MPA encaminhou as informações de peças 23-31. O Mapa, por seu turno, solicitou a prorrogação de prazo para atendimento das informações solicitadas na citada diligência (peças 32-34).

6. Na instrução de peça 35, que analisou os esclarecimentos prestados pelo MRE e pelo MPA, propôs-se, preliminarmente, encaminhar ao Congresso as informações relacionadas às questões 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 mencionadas no item 2 desta instrução, bem como aguardar os esclarecimentos do Mapa para encaminhar ao Congresso as informações solicitadas nas questões 2, 3, 4, 5 e 12. A citada instrução contou com a anuência da Diretoria D-Agro e da titular desta unidade técnica.

7. Esta Corte, ao apreciar a proposta desta unidade técnica de peça 35-37, deliberou, por meio do Acórdão 1926/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, em:

a) autorizar a prorrogação do prazo, por 30 dias, solicitada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária para atendimento da diligência;

b) comunicar esta decisão ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, bem como do atendimento parcial da solicitação, permanecendo pendente a apreciação das questões que dependem das informações requisitadas ao Ministério da Agricultura e Pecuária.

EXAME TÉCNICO

8. Em atendimento à diligência formulada por meio do Ofício 22.752/2026-TCU/Seproc (peça 12), o Mapa encaminhou os esclarecimentos de peça 39 a 49 por meio do Ofício 96/2026/CORIC/AECI/MAPA (peça 38). Os esclarecimentos apresentados são constituídos, em síntese, dos documentos a seguir:

a) Ofício-Circular Conjunto 11/2026/DIPOA/DSA: Estabelece normas integradas entre saúde animal e inspeção industrial especificamente para a exportação de carne de aves, ovos e ovoprodutos (peça 39);

b) Ofício-Circular Conjunto 12/2026/DIPOA/DSA: Define procedimentos para o setor de mel e produtos apícolas, focando nas particularidades da produção nacional e prevenção do uso de substâncias proibidas (peça 40);

c) Ofício-Circular Conjunto 13/2026/DIPOA/DSA: Trata da carne bovina, detalhando a atuação no Protocolo Privado de Exportação de Bovinos Livres de Antimicrobianos e as auditorias correspondentes (peça 41);

d) Ofício-Circular Conjunto 14/2026/DIPOA/DSA: Regulamenta as exigências para o pescado de aquicultura, exigindo controles documentados de todo o ciclo produtivo e responsabilidades das unidades de cultivo (peça 42);

e) Despacho CGINTER: Manifestação da Coordenação de Temas Internacionais da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) que complementa esclarecimentos sobre a motivação da União Europeia e as divergências técnicas de rastreamento (peça 43);

f) Informação 135/2026/CGSF/DNTS/SCRI/MAPA: Manifestação da Secretaria de Comércio e Relações Internacionais (SCRI) que detalha a ciência formal das novas regras e as ações diplomáticas junto à Comissão Europeia (peça 44);

g) Informação 92/2026/DIPOA/SDA/MAPA: Fornece análise técnica específica do Secretaria de Defesa Agropecuária (DIPOA) sobre as divergências com a legislação da UE e detalha a lista de antimicrobianos proibidos pelo bloco (peça 45);

h) Ofício-Circular 29/2026/CGCOA/DIPOA/SDA/MAPA: Documento central que consolida os procedimentos gerais e responsabilidades (públicas e privadas) para todas as cadeias produtivas (aves, bovinos, pescado etc.) visando o atendimento às normas europeias de antimicrobianos (peça 46);

i) Despacho da Secretaria-Executiva - Processo FAEP: Consolida informações da SDA e da SCRI em resposta a preocupações manifestadas pela Federação da Agricultura do Estado do Paraná sobre os impactos das restrições (peça 47);

j) Nota Informativa 13/2026/CATA/CGSTA/GAB-SE/SE/MAPA: Resume as ações e o histórico das tratativas do Ministério para responder a questionamentos do Deputado Luiz Nishimori sobre as restrições da carne brasileira (peça 48);

k) Nota Técnica 12/2026/PRJE SE - SPOA/SE/MAPA: Documento da Secretaria-Executiva que consolida o posicionamento institucional definitivo do MAPA, respondendo ponto a ponto às diligências do TCU (peça 49);

Exame das diligências

9. As informações encaminhadas pelo Mapa em atendimento à diligência contida no Ofício 22.752/2026-TCU/Seproc (peça 12) servirão de fundamento para responder as questões 2, 3, 4, 5 e 12 formuladas pela CREDN. Após a transcrição dos quesitos formulados na referida diligência, será redigida a síntese dos principais pontos informados pelo Mapa e, quando aplicável, os esclarecimentos apresentados pelo MRE sobre o mesmo tópico, que foram resumidos na instrução de peça 35.

10. Conforme já discutido na instrução de peça 35, considerando que o MPA não está envolvido diretamente, de forma significativa, para tratar da resolução do banimento da importação de proteína animal pela União Europeia, entende-se desnecessário transcrever os esclarecimentos do referido ministério sobre o tópico da respectiva diligência.

11. Diligência

I.1 - informar quando o Governo Federal teve ciência formal das novas exigências impostas pela União Europeia (UE) para a exportação de produtos de origem animal e da possibilidade da exclusão do Brasil da lista de países habilitados a exportar os citados produtos. Quando e quais as medidas foram adotadas em função do citado comunicado;

Esclarecimento do Mapa

12. A ciência oficial ocorreu em 31/12/2022, por meio de uma comunicação da Adidância Agrícola em Bruxelas. O comunicado encaminhou o convite da Direção-Geral de Saúde e Segurança Alimentar (DG Sante) para uma reunião técnica com países terceiros, além da minuta do regulamento delegado relacionado ao artigo 118 do Regulamento (UE) 2019/6 – peça 49, p. 2 Naquele período, as normas ainda eram projetos em discussão, e os marcos temporais para sua aplicação efetiva (definidos para setembro de 2026) foram estabelecidos apenas em atos europeus posteriores (peça 49. p. 2). A possibilidade de exclusão do Brasil da lista de países habilitados decorre do próprio modelo regulatório europeu, que é baseado na apresentação de garantias de conformidade para inclusão em uma lista de países autorizados (peça 44, p. 1).

*13. Em relação à ciência sobre a exclusão definitiva do Brasil da lista de países autorizados a exportar, esta ocorreu em 12/5/2026. O conhecimento do fato veio com a divulgação dos resultados das deliberações do **Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed** (SCoPAFF), o comitê técnico que assessora a Comissão Europeia. Essa decisão culminou na edição do Regulamento de Execução (UE) 2026/1189, que oficializou a restrição (peça 44, p. 3).*

14. Dos documentos encaminhados pelo Mapa, vislumbra-se as seguintes medidas adotadas pelo referido ministério em função do retromencionado comunicado:

a) Interlocução com o setor produtivo - Desde 15/6/2023, o Governo Federal iniciou uma série de reuniões com as principais associações do setor (como Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes - Abiec, Associação Brasileira de Frigoríficos - Abrafrigo e Associação Brasileira de Proteína Animal - ABPA) para alertar sobre a necessidade de sistemas de controle privados capazes de garantir o não tratamento dos animais com antimicrobianos vedados pela UE. O governo atua na avaliação e verificação oficial da efetividade desses sistemas privados para dar respaldo à certificação internacional (peça 48, p. 4-5);

b) Medidas regulatórias e normativas. O Mapa editou atos normativos específicos para alinhar a legislação brasileira às restrições europeias sobre o uso de antimicrobianos:

b1) Protocolo de Exportação de Bovinos Livres de Medicamentos Antimicrobianos: Homologado pela Portaria SDA/MAPA 1.635/2026, este protocolo de adesão voluntária garante a não utilização de substâncias proibidas durante toda a vida do animal e assegura a rastreabilidade individual contínua (peça 48, p. 6);

b2) Proibição de aditivos e insumos: Foram publicadas as Portarias SDA/MAPA 1.617, 1.600 e 1.626 de 2026, que proíbem em território nacional a importação, fabricação e uso de aditivos melhoradores de desempenho com antimicrobianos importantes para a medicina humana e substâncias como derivados de ácido fosfônico em diversas espécies (peça 48, p. 8-9);

b3) Implementação técnica e operacional. A Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) consolidou procedimentos para a certificação sanitária por meio dos documentos a seguir:

b3.1) Ofício-Circular 29/2026/CGCOA/DIPOA/SDA/MAPA: Instrumento que padroniza os procedimentos para o atendimento à legislação europeia nas cadeias de aves, bovinos, equinos, pescado, mel e ovos (peça 49, p. 2);

b3.2) Ofícios-Circulares Conjuntos DIPOA/DSA (11 a 14/2026): Definem requisitos específicos e obrigações para os setores público e privado por cadeia produtiva (peça 49, p. 2);

b4) Controles auditáveis: Exigência de que os estabelecimentos exportadores implementem mecanismos robustos de rastreabilidade, segregação de lotes elegíveis e não elegíveis, além de sistemas de bloqueio caso a condição de elegibilidade seja perdida (peça 43, p. 2).

c) Ações Diplomáticas e Busca de Mercados Alternativos

c1) O governo, via Embaixada em Bruxelas e MRE, mantém interlocução constante com a Direção-Geral de Saúde e Segurança Alimentar da Comissão Europeia (DG Sante) solicitando a instauração de processo técnico para reinclusão do Brasil e pedidos de esclarecimentos detalhados produto a produto (peça 48, p. 4-5); e

c2) Diversificação de exportações: Como medida de mitigação, o governo intensificou a abertura de novos mercados. Desde 2023, foram realizadas 642 aberturas de mercado, das quais 216 referem-se a produtos de origem animal em 62 países (peça 49, p. 3).

Esclarecimento do MRE

15. A respeito da diligência em questão, importa transcrever trecho da instrução de peça 35, que sintetizou os esclarecimentos do MRE sobre a matéria em questão:

8. Em resumo, o MRE informou na peça 21, o seguinte para este item:

a) o Brasil teve conhecimento formal das novas exigências da União Europeia sobre o uso de antimicrobianos

na produção animal com a publicação do Regulamento UE 2019/6, em janeiro de 2019;
b) desde então, houve tratativas técnicas entre o Mapa e a Comissão Europeia (DG-SANTE), acompanhadas pela Missão do Brasil junto à UE;
c) em dezembro de 2023, o Mapa apresentou garantias que permitiram a inclusão provisória do Brasil na lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal para a UE;
d) foram realizadas reuniões técnicas em março e setembro de 2025, nas quais a UE solicitou informações complementares;
e) em outubro de 2025, o Mapa encaminhou novas garantias relativas a diversas cadeias produtivas (carne equina, aves, pescado, mel, ovos e envoltórios);
f) em abril de 2026, foi enviado protocolo privado para exportação de bovinos livres de antimicrobianos;
g) segundo o MRE, a Comissão Europeia não comunicou previamente quaisquer deficiências na documentação nem concedeu oportunidade para correções antes da exclusão do Brasil da lista de países autorizados; e
h) diante da falta de respostas da UE, o Brasil intensificou contatos diplomáticos no início de 2026, mas a reunião proposta pela Comissão Europeia ocorreu somente após a divulgação da lista que excluiu o país.
16. Diligência
I.2 esclarecer a motivação informada pela União Europeia acerca da exclusão do Brasil, a partir de setembro de 2026, da lista de terceiros autorizados a exportar animais destinados ao consumo humano e produtos de origem animal. Detalhe o(s) antimicrobiano(s) questionado(s) pela União Europeia, sua utilização no Brasil e as divergências de entendimento referentes ao uso/rastreamento do citado(s) antimicrobiano(s).
Esclarecimentos prestados pelo Mapa
17. A União Europeia não apresentou uma motivação técnica individualizada e formal para a exclusão específica do Brasil (peça 49, p. 2).
18. A exclusão é uma consequência da aplicação do arcabouço regulatório geral do bloco sobre o uso de antimicrobianos, que exige garantias rigorosas de que os animais e produtos de origem animal exportados para a UE não foram submetidos a certas substâncias.
19. A certificação internacional para exportação à União Europeia exige mais do que a simples existência de registro de substâncias no Brasil. É necessária comprovar, em toda a cadeia produtiva, a elegibilidade dos produtos quanto ao uso de antimicrobianos, por meio de rastreabilidade, segregação de lotes, bloqueio de produtos não aptos, controles auditáveis e documentação adequada (peça 43, p. 2).
20. O Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) tem atuação complementar à fiscalização do uso de medicamentos veterinários nas propriedades rurais (feita pelo Serviço Veterinário Oficial). Cabe ao DIPOA verificar documentos, registros e a efetividade dos programas de autocontrole nos estabelecimentos sob Serviço de Inspeção Federal (SIF), além de adotar medidas fiscalizatórias em caso de não conformidades (peça 43, p. 2).
21. Os estabelecimentos habilitados ou candidatos à exportação para a UE devem cumprir simultaneamente a legislação brasileira e os requisitos europeus. Todos os habilitados estão registrados no sistema TRACES, plataforma da UE para gestão da certificação sanitária e controle de movimentação internacional de produtos de origem animal (peça 43, p. 2).
22. Diligência
I.3 listar as medidas já adotadas para reverter a ausência de autorização para exportar produtos de origem animal listada no Regulamento de Execução (UE) 2026/1189 da Comissão (ou norma similar), tratativas já efetuadas e expectativa de resolução da citada questão;
Esclarecimentos do Mapa
23. As medidas adotadas pelo governo brasileiro para reverter a exclusão das exportações de produtos de origem animal para a União Europeia (UE) envolvem ações coordenadas nos âmbitos normativo, técnico e diplomático, iniciadas logo após a ciência das exigências europeias, conforme ações listadas a seguir:

a) Publicação de portarias restritivas: Foram editadas normas para proibir substâncias vedadas pela UE em território nacional (peça 47, p. 2):

a1) Portaria SDA/MAPA 1.617/2026: Proíbe o uso de aditivos melhoradores de desempenho com antimicrobianos importantes para medicina humana;

a2) Portaria SDA/MAPA 1.600/2026: Veda antimicrobianos reservados ao uso humano em espécies destinadas à alimentação humana.

a3) Portaria SDA/MAPA 1.626/2026: Proíbe derivados de ácido fosfônico em diversas espécies, como bovinos e pescado.

b) Homologação de protocolos de segregação: Foi publicada a Portaria SDA/MAPA 1.635/2026, que homologa o Protocolo de Exportação de Bovinos Livres de Medicamentos Antimicrobianos, garantindo rastreabilidade individual e a não utilização dessas substâncias durante toda a vida do animal (peça 49, p. 2);

c) Instrumentos técnicos de controle: A SDA emitiu o Ofício-Circular 29/2026, que consolida procedimentos para a certificação de aves, bovinos, pescado, mel e ovos, acompanhado dos Ofícios-Circulares Conjuntos 11 a 14/2026, específicos para cada cadeia produtiva (peça 49, p. 2);

d) Interlocução com a DG Sante: O governo mediou tratativas com a Direção-Geral de Saúde e Segurança Alimentar da Comissão Europeia, solicitando a instauração de um processo técnico para reinclusão do Brasil e pedidos de esclarecimentos por escrito, produto a produto. Entre 2023 e 2026, o Brasil enviou sucessivas complementações de dados e documentos à DG Sante, incluindo o envio formal dos esclarecimentos sobre o status regulatório de antimicrobianos no país (peça 43, p. 2; peça 48, p. 4-5).

e) Diálogo com o setor produtivo (peça 48, p. 4-5);

24. No que tange à perspectiva de resolução definitiva da questão, o Mapa manifesta que esse evento depende exclusivamente da avaliação que a União Europeia fará das garantias técnicas apresentadas pelo Brasil (peça 44, p. 2).

25. Atualmente, o diálogo técnico permanece ativo por meio de reuniões virtuais periódicas. Contudo, não existe um cronograma oficial da UE para a negociação ou revisão das medidas anunciadas até o momento (peça 48, p. 8).

Esclarecimento do MRE.

26. Importa transcrever trechos da instrução de peça 35 (p. 13) que sintetiza o posicionamento do MRE acerca da matéria tratada neste item da diligência.

Após a exclusão do Brasil da lista de exportadores autorizados, o Governo adotou medidas diplomáticas e técnicas para reverter a decisão:

a) em 12 de maio de 2026, o representante brasileiro junto à UE apresentou protesto formal contra a medida;

b) em 13 de maio, ocorreu reunião de alto nível com autoridades sanitárias europeias, quando foi acordada a continuidade da troca de informações e de reuniões técnicas;

c) a UE informou que as garantias apresentadas pelo Brasil eram consideradas insuficientes e solicitou informações adicionais sobre o controle governamental dos protocolos privados;

d) em 20 de maio, o Brasil reiterou críticas à falta de transparência e de aviso prévio no processo de exclusão;

e) em 29 de maio foi realizada a primeira reunião técnica entre Mapa e DG-SANTE;

f) em 5 de junho, o Mapa encaminhou documentação complementar à União Europeia;

g) em 16 de junho ocorreu nova videoconferência técnica, quando a UE pediu informações adicionais sobre a fiscalização do uso de antimicrobianos;

h) na reunião bilateral entre o Presidente da República e a Presidente da Comissão Europeia durante a Cúpula do G7, em junho de 2026, foi acordada a criação de um canal especial de comunicação; e

i) em 25 de junho, equipes técnicas brasileiras e europeias reuniram-se em Bruxelas para detalhar os requisitos necessários à reinclusão do Brasil na lista.

27. Diligência

I.4 detalhar quando e quais as medidas foram adotadas em função da edição de cada uma das seguintes normas pela União Europeia:

a) Regulamento (EU) 2019/6 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11/12/2018, que tratam sobre os medicamentos veterinários;

b) Regulamento Delegado (EU) 2023/905 da Comissão, de 27/2/2023, que complementa o Regulamento (UE) 2019/6 do Parlamento Europeu e do Conselho e estendeu as mesmas limitações de utilização de antibióticos em animais e produtos de origem animal importados de países terceiros como o Brasil;

c) Regulamento de Execução (UE) 2024/399 da Comissão, de 24/1/2024, que estabeleceu a exigência de que certificados oficiais seriam aplicáveis a remessas que entrassem na UE a partir de setembro de 2026; e

d) Regulamento de Execução (UE) 2026/1189 da Comissão, de 4/6/2026, que exclui o Brasil da lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal para a UE.

Esclarecimentos prestados pelo Mapa:

28. O Despacho CGINTER 8424 (peça 43) detalha que a implementação técnica consiste na exigência, a partir de 3/9/2026, de que somente produtos elegíveis sejam certificados à União Europeia, consolidada no Ofício-Circular 29/2026/CGCOA/DIPOA/SDA/MAPA e nos Ofícios-Circulares Conjuntos DIPOA/DSA 11 a 14/2026, específicos por cadeia produtiva.

29. O Ofício-Circular 29/2026/CGCOA/DIPOA/SDA/MAPA consolidou procedimentos para atender a

essa legislação, abrangendo carnes (aves, bovina, equina), envoltórios, pescado, mel, ovos e ovoprodutos.

30. O referido documento exige que os estabelecimentos habilitados implementem controles auditáveis para comprovar o atendimento aos requisitos europeus, incluindo, no mínimo:

a) rastreabilidade de matérias-primas, animais ou produtos recebidos;

b) manutenção de registros que comprovem a elegibilidade;

c) segregação e identificação de produtos elegíveis e não elegíveis;

d) bloqueio e desabilitação de lotes que percam a elegibilidade; e

e) disponibilização dos registros para fiscalização pelo Serviço Oficial.

31. Além disso, cumpre transcrever trechos do Despacho CGINTER 8424, em que pondera sobre os seguintes pontos (peça 48, p. 3):

Alguns dos antimicrobianos proibidos pela União Europeia encontram-se regularmente registrados no Brasil para uso na bovinocultura, na avicultura de corte e postura e na suinocultura, apresentando finalidade veterinária relevante para os sistemas de produção pecuária. O Brasil não é habilitado a exportar suínos para a UE.

Sendo assim, as providências necessárias para viabilizar a exportação dependem, em grande medida, do desenvolvimento e da implementação, pelo setor produtivo, de sistemas de controle privados capazes de garantir a segregação da produção em conformidade com os requisitos da União Europeia.

32. Diligência

I.5 esclarecer como é feito o acompanhamento das alterações na legislação dos principais mercados importadores de produtos de origem animal e como é realizado o processo de compatibilização com a legislação nacional;

Esclarecimento do Mapa

33. O acompanhamento das alterações na legislação dos principais mercados importadores e o processo de compatibilização com a normativa nacional são realizados de forma contínua e coordenada entre as áreas técnicas e diplomáticas do Governo Federal, conforme elucidação a seguir:

a1) O monitoramento é feito de forma ininterrupta pelas áreas técnicas da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) e da Secretaria de Comércio e Relações Internacionais (SCRI) através dos seguintes canais:

a1.1) Rede de Adidos Agrícolas e Representações Diplomáticas: Informações enviadas pelo posto em Bruxelas (no caso da UE), embaixadas brasileiras e comunicações oficiais de autoridades estrangeiras (peça 43, p. 3);

a1.2) Organismos Internacionais: Notificações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e acompanhamento de organismos internacionais correlatos (peça 44, p. 3);

b) Análise técnica direta: Avaliação constante de atos normativos publicados por autoridades estrangeiras, modelos de Certificado Sanitário Internacional (CSI) e requisitos específicos de cada mercado e produto (peça 43, p. 3)

c) Processo de Compatibilização com a Legislação Nacional. Uma vez identificada uma alteração relevante, inicia-se o processo de adequação técnica:

c1) Análise de compatibilidade: A SDA avalia se o novo requisito estrangeiro é compatível com a legislação brasileira, verificando a existência de controles oficiais ou privados que possam ser auditados (peça 43, p. 3);

c2) Ajustes operacionais: Caso necessário, são realizados ajustes nos modelos de certificados, orientações aos Serviços de Inspeção Federal (SIF) e aos estabelecimentos habilitados sobre as novas exigências (peça 43, p. 3);

d) Responsabilidade privada e autocontrole: De acordo com a Lei 14.515/2022, cabe aos agentes privados a implementação e monitoramento de programas de autocontrole para atender aos requisitos de países importadores, enquanto o Serviço Oficial verifica a efetividade desses controles antes de emitir a certificação (peça 43, p. 3); e

e) Tratativas em Blocos (Caso da UE): Diferente de outros países, os certificados para a União Europeia não são negociados bilateralmente, mas estabelecidos de forma harmonizada pela legislação europeia, exigindo que o Brasil apenas demonstre as garantias técnicas requeridas (peça 43, p. 3).

34. Diligência

I.6 detalhar o valor exportado, em 2025, dos produtos que estão listados no Regulamento de Execução (UE) 2026/1189 da Comissão, de 4/6/2026, e a fatia percentual de exportação que a UE representou desses produtos no mesmo período;

Esclarecimento prestado pelo Mapa

35. A Nota Informativa 13/2026 informa que, por o tema ainda estar em discussão, não há estimativa oficial de impacto econômico. A apuração precisa desse impacto depende da correlação entre as categorias regulatórias da norma europeia e os códigos NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) das bases de comércio exterior, tarefa que compete ao Departamento de Negociações e Análises Comerciais/SCRI (peça 49, p. 3).

36. Diligência

I.7 informar as medidas efetivamente adotadas para que, enquanto perdurarem as restrições impostas pelo Regulamento de execução (UE) 2026/1189 da Comissão aos produtos brasileiros, o setor prejudicado possa ter acesso a mercados alternativos que possam compensar, ainda que parcialmente, essa limitação;

Esclarecimento prestado pelo Mapa

37. A SCRI informa que, desde 2023, foram realizadas 642 aberturas de mercado para produtos agrícolas brasileiros, das quais 216 relacionadas a produtos de origem animal, em 62 países, nos cinco continentes (peça 49, p. 4).

Esclarecimento prestado pelo MRE

38. Vale, ainda, transcrever trechos da instrução de peça 35 que sintetizam as manifestações do MRE a respeito:

Síntese da resposta do MRE (peça 21, p. 3-4):

12. Para mitigar os efeitos das restrições impostas ao mercado europeu, o Governo informou a adoção de estratégia de diversificação de mercados externos, destacando a abertura de centenas de novos mercados para produtos do agronegócio brasileiro desde 2023, inclusive para proteínas animais:

a) o Governo informou que, desde 2023, foram obtidas 642 aberturas de mercado para produtos do agronegócio brasileiro, das quais 216 referem-se a proteínas animais;

b) está em andamento uma estratégia de diversificação de mercados externos; e

c) foram destacados: a conclusão de acordos comerciais do Mercosul com Singapura, União Europeia e Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA); negociações em curso com Emirados Árabes Unidos, Canadá, Índia e Vietnã; lançamento de negociações com o Japão; diálogos comerciais com Indonésia e países da União Aduaneira da África Austral (SACU).

39. Diligência

I.8 enviar outras informações que forem relevantes para esclarecimento do objeto desta Solicitação do Congresso Nacional;

Esclarecimentos prestados pelo Mapa

40. A seguir, transcreve-se o posicionamento do Mapa sobre o tópico (peça 49, p. 3):

Outras informações relevantes. Complementarmente, destaca-se a atualização promovida pelo Ofício-Circular nº 29/2026/CGCOA/DIPOA/SDA/MAPA, que disciplina os procedimentos em caso de suspeita de uso de antimicrobianos proibidos em produtos previamente certificados como elegíveis.

Esclarecimento prestado pelo MRE.

41. Importa transcrever a síntese da resposta do MRE (peça 21, p. 4) redigida na instrução de peça 35:

14. O Brasil manifesta oposição à política europeia de adoção de 'cláusulas-espelho' no comércio agrícola, por entender que tais exigências impõem aos países exportadores a observância de padrões produtivos equivalentes aos europeus, muitas vezes sem adequada fundamentação científica e sem consideração das condições locais de produção.

*15. Nesse contexto, o Governo brasileiro vem questionando o Regulamento UE 2019/6 no âmbito do Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial do Comércio, argumentando que a norma pode ser incompatível com o Acordo SPS da OMC e com os padrões internacionais estabelecidos pelo Codex **Alimentarius** e pela Organização Mundial de Saúde Animal.*

16. As principais críticas concentram-se no caráter excessivamente restritivo das exigências ao comércio, nos custos elevados impostos aos produtores de países terceiros, na falta de transparência e previsibilidade dos critérios adotados pela União Europeia, na ausência de avaliações de risco que justifiquem as restrições e na necessidade de harmonização regulatória baseada em evidências científicas e em normas internacionais.

Análise dos esclarecimentos prestados pelo Mapa e MRE

42. Na instrução de peça 35, esta unidade técnica apresentou os esclarecimentos relacionados às questões 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 formuladas pela CREDN (item 2). Na ocasião, ponderou-se sobre a pertinência de aguardar os esclarecimentos do Mapa a fim de avaliar as questões 2, 3, 4, 5 e 12.

43. Com base nas informações encaminhadas pelo Mapa, conjuntamente com os esclarecimentos já apresentados anteriormente pelo MRE, mencionadas na instrução de peça 35, bem como nas pesquisas realizadas na internet, faremos, a seguir, análise das questões que ainda não foram devidamente tratadas.

44. Questão

2. Na avaliação preliminar do Tribunal, o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério das Relações Exteriores adotaram, de forma tempestiva e eficiente, as medidas necessárias para adequação do Brasil às exigências europeias?

45. Preliminarmente, vale relembrar que a principal norma da UE que veda a utilização de antimicrobiano para promover o crescimento e aumentar o rendimento dos animais, bem como de antimicrobianos reservados para o tratamento de certas infeções nos seres humanos, é o Regulamento (UE) 2019/6, de 11/12/2018, que entrou em vigência a partir de 28/1/2022 (Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0006>. Acesso em 9/6/2026).

46. O Regulamento (UE) 2023/905, de 27/2/2023, estendeu as mesmas limitações de utilização de antimicrobianos em animais e produtos de origem animal importados de terceiros como o Brasil (disponível em:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32023R0905>. Acesso em 9/6/2026). De acordo com a citada norma, 'as condições de entrada na União de remessas de animais ou produtos estabelecidas no presente ato delegado' seriam aplicáveis 24 meses após a data de aplicação do ato de execução que estabelecer os requisitos específicos relativos aos certificados oficiais que ateste que a remessa observou as vedações em relação ao uso de antimicrobianos para aumentar o crescimento animal ou reservados a seres humanos (arts. 3º, 4º e 6º do Regulamento (UE) 2023/905).

47. Em relação à tempestividade das medidas adotadas, deve-se levar em consideração que o atual governo tomou posse em janeiro de 2023.

48. O Mapa manifestou que, em 31/12/2022, tomou ciência formal, por meio de comunicação da Adidância Agrícola em Bruxelas, de uma minuta do regulamento delegado que viria a ser o Regulamento (UE) 2023/905, mencionado no item 12.

49. Não há elementos para concluir, em uma análise preliminar, que o Mapa e o MRE não adotaram medidas tempestivas e pertinentes para adequar o Brasil às exigências da União Europeia, visto as seguintes providências relacionadas aos referidos órgãos:

a) Monitoramento contínuo das exigências europeias. O Mapa manifesta que o acompanhamento das alterações na legislação dos principais mercados importadores é realizado de forma contínua por suas áreas técnicas, por meio de adidos agrícolas, representações diplomáticas e análise de atos normativos. A SCRI também confirma esse monitoramento contínuo, incluindo notificações da OMC e publicações normativas.

b) Atuação técnica e diplomática. O MRE informou que, desde a ciência da norma, houve tratativas técnicas entre o Mapa e a Comissão Europeia (DG-Sante), acompanhadas pela Missão do Brasil junto à UE;

c) O Mapa detalha um extenso cronograma de reuniões com o setor produtivo, iniciado em 15/6/2023, para alertar sobre a necessidade de implementação de sistemas de controle privados (peça 48, p. 4-5);

d) MRE adotou medidas diplomáticas imediatas após a exclusão, incluindo protesto formal em 12/5/2026, reunião de alto nível em 13/05/2026 e a criação de um canal especial de comunicação durante a Cúpula do G7 (peça 21, p. 2-3);

e) O Brasil apresentou garantias que permitiram sua inclusão provisória na lista em dezembro de 2023. Mesmo após a exclusão, o Mapa continuou a enviar documentação complementar, como em 05/06/2026 e 04/06/2026, em resposta a solicitações da UE (peça 21, p. 2-3);

f) A atuação do Mapa é corroborada pela edição de normas e pela estruturação de protocolos de controle para atender aos requisitos europeus, mesmo diante da complexidade do tema, como se observa a seguir:

f1) O Mapa publicou uma série de portarias em 2026 para alinhar a legislação brasileira às exigências da UE, incluindo a proibição de antimicrobianos importantes para a saúde humana (Portarias SDA/MAPA 1.600, 1.617 e 1.626/2026);

f2) Protocolos privados e verificação oficial: O Mapa reconheceu que a adequação dependia de sistemas de controle privados e, por isso, homologou o Protocolo de Exportação de Bovinos Livres de Medicamentos Antimicrobianos (Portaria SDA/MAPA 1.635/2026). Além disso, estabeleceu procedimentos operacionais para diversas cadeias produtivas, como aves, ovos, mel e pescado, por meio de ofícios circulares

(peças 39-42 e 46);

g) Os documentos evidenciam que o MAPA estruturou um sistema de controles auditáveis, com foco em rastreabilidade, segregação de produtos elegíveis e não elegíveis, e verificação oficial, para dar respaldo à certificação sanitária internacional (peça 43); e

h) O MRE também destaca a estratégia de diversificação de mercados como uma medida para mitigar os efeitos das restrições (peça 21, p. 3-4).

50. Em síntese, os documentos apresentados, em uma análise preliminar, indicam que o Mapa e o MRE estabeleceram um diálogo técnico e diplomático contínuo e proativo. O Mapa, em particular, agiu com diligência ao editar normas específicas, homologar protocolos privados e estruturar controles oficiais para garantir a conformidade da produção brasileira, o que possibilita vislumbrar um esforço coordenado e tempestivo para tentar adequar o Brasil às novas regras do mercado europeu.

51. Questão

3. Desde quando o Governo Federal possuía ciência formal das exigências impostas pela União Europeia e do risco de exclusão do Brasil da lista de países habilitados a exportar produtos de origem animal ao bloco europeu?

52. De acordo com a manifestação do Ministério das Relações Exteriores (peça 21, p. 1):

O MRE, por meio da Missão do Brasil junto à União Europeia, em Bruxelas, tomou conhecimento formal das novas exigências regulatórias da UE relativas ao uso de antimicrobianos na produção animal quando da publicação do Regulamento UE 2019/6, em janeiro de 2019.

53. Por seu turno, o Mapa manifestou que a ciência oficial ocorreu em 31/12/2022, por meio de uma comunicação da Adidância Agrícola em Bruxelas. O comunicado encaminhou o convite da Direção-Geral de Saúde e Segurança Alimentar (DG Sante) para uma reunião técnica com países terceiros, além da minuta do regulamento delegado relacionado ao artigo 118 do Regulamento (UE) 2019/6 – peça 49, p. 2. A respeito, importa transcrever o citado art.118 do Regulamento (UE) 2019/6:

Artigo 118.º

Animais ou produtos de origem animal importados para a União

1. O artigo 107º, n.º 2, é aplicável, com as devidas adaptações, aos operadores de países terceiros, não podendo esses operadores utilizar os antimicrobianos designados a que se refere o artigo 37º, n.º 5, na medida em que é relevante em relação a animais ou produtos de origem animal exportados a partir desses países terceiros para a União.

2. A Comissão adota atos delegados nos termos do artigo 147º a fim de completar o presente artigo, prevendo as regras pormenorizadas necessárias relativas à aplicação do n.º 1 do presente artigo.

54. Em que pese a divergência de datas informadas pelos referidos ministérios, pondera-se que, conforme resposta do MRE e em função do disposto no art. 118 do Regulamento (UE) 2019/6, o governo brasileiro já tinha ciência, em janeiro de 2019, de inovações trazidas pelos normativos europeus relacionados ao uso de antimicrobianos para a criação de animais.

55. Por outro lado, infere-se que o Governo Federal só teve conhecimento das regras pormenorizadas mencionadas em 31/12/2022, por meio de convite da Direção-Geral de Saúde e Segurança Alimentar (DG Sante) para uma reunião técnica com países terceiros

56. Questão

4. Há indícios de deficiência de governança, falha de coordenação interinstitucional, atraso regulatório ou omissão administrativa que possam ter contribuído para a exclusão do Brasil da lista publicada pela Comissão Europeia em 2026?

57. As informações contidas nos esclarecimentos prestados pelo Mapa e MRE não corroboram a tese de deficiência de governança, falha de coordenação, atraso regulatório ou omissão administrativa, considerando que:

a) Em que pese o conhecimento, em 2019, da possibilidade de extensão da restrição limitações de utilização de antimicrobianos em animais e produtos de origem animal importados de terceiros como o Brasil, o Mapa tomou ciência formal, apenas em 31/12/2022, de uma minuta do regulamento delegado que viria a ser o Regulamento (UE) 2023/905. Ou seja, pondera-se que, até o final de 2022, não havia informações detalhadas de como seriam as restrições para produtos de origem animal produzidos fora da União Europeia;

b) O acompanhamento das alterações na legislação dos principais mercados importadores e o processo de compatibilização com a normativa nacional são realizados de forma contínua (peça 43, p. 2-3);

c) Em dezembro de 2023, o Mapa apresentou garantias que permitiram a inclusão provisória do Brasil na lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal para a UE (peça 21, p.1);

d) Em outubro de 2025, o Mapa enviou à DG Sante garantias relativas à carne equina, frango, pescado, mel, ovos e envoltórios. Em 27 de abril de 2026, o Mapa, novamente por meio da adidância agrícola, encaminhou à DG Sante o protocolo privado de exportação de bovinos livres de antimicrobianos, elaborado pela Associação Brasileira das Empresas de Certificação por Auditoria e Rastreabilidade (ABCAR), pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e pela Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC). Mesmo após a exclusão, o Mapa encaminhou documentos complementares em 5/6/2026 e 04/06/2026 (peça 21, p. 2 -3);

e) Implementaram, o arcabouço regulatório e os controles necessários para a certificação, o que dificulta a concluir pela tese de atraso regulatório. A respeito:

e1) O Mapa editou uma série de portarias específicas para alinhar a legislação brasileira, incluindo a proibição de antimicrobianos importantes para a saúde humana (Portarias SDA/MAPA nº 1.600, 1.617 e 1.626/2026);

e2) O Mapa reconheceu que a adequação dependia de sistemas privados e, por isso, homologou o Protocolo de Exportação de Bovinos Livres de Antimicrobianos (Portaria SDA/MAPA nº 1.635/2026).

e3) Foram estabelecidos procedimentos operacionais para diversas cadeias produtivas (aves, ovos, mel, pescado) por meio de ofícios circulares, focando em rastreabilidade, segregação e verificação oficial.

f) Em relação à possível falha de governança ou de coordenação, o Mapa adotou a estratégia de divisão de responsabilidades entre o poder público e o setor privado, conforme descrito a seguir:

f1) O Mapa iniciou, em 15/06/2023, uma série de reuniões com representantes dos setores produtivos (ABIEC, ABPA, CNA etc.) para alertar sobre a necessidade de implementação de sistemas de controle privados;

f2) O Mapa sempre deixou claro que as providências para viabilizar a exportação dependiam, em grande medida, do desenvolvimento e da implementação, pelo setor produtivo, de sistemas de controle privados. A pasta não poderia impor uma proibição nacional sem justificativa técnica, mas sim cobrar e verificar a conformidade do setor que desejava exportar. Os sistemas de controle têm natureza privada, já que não há perspectiva de proibição de uso no Brasil de todos os antimicrobianos vedados pela UE (disponível em:https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2026/07/08/veto-a-carne-brasileira-governo-responsabiliza-setor-produtivo-por-adequacao-as-exigencias-da-ue.ghtml. Acesso em 5/8/2026), o que demonstra uma coordenação baseada em alinhamento de expectativas e não em imposição

58. A exclusão foi resultado da aplicação do arcabouço regulatório europeu, que exige a apresentação de garantias. A Comissão Europeia alegou não ter recebido informações suficientes. A decisão, portanto, reflete uma avaliação da UE sobre as garantias apresentadas, e não, em uma análise perfunctória, uma falha de governança brasileira.

59. Questão

5. O Tribunal identifica falhas na gestão de risco regulatório e comercial por parte dos órgãos federais responsáveis pela política agropecuária e pela política externa brasileira?

60. Com os elementos obtidos até a presente data, não se vislumbra falhas relevantes na gestão de risco regulatório e comercial por parte dos órgãos federais responsáveis pela política agropecuária (Mapa) e pela política externa brasileira (MRE).

61. A atuação do Mapa na adequação regulatória já foi objeto de análise no item 49.

62. A gestão de risco comercial envolve a redução da dependência de um único mercado. O Governo Federal tem atuado ativamente nesse sentido (peças 21, p. 3-4), demonstrando visão estratégica na abertura de novos mercados, negociações comerciais em curso com impacto mitigado, e o fato de que a UE representa menos de 6% das exportações de carne brasileira, e que a China é o principal destino (47%). Embora o valor de US$ 1,8 bilhão seja relevante (peça 10, p. 6), a diversificação já em curso reduz o risco sistêmico para a balança comercial.

63. Pelas informações obtidas, não se vislumbra falhas de coordenação, mas sim uma divisão clara de atribuições e um fluxo de informações entre os órgãos. O MRE atua na frente diplomática (protestos, reuniões de alto nível, negociações comerciais), enquanto o Mapa atua na frente técnica (regulação, protocolos, certificação). Os dois órgãos trabalham em conjunto, como comprovam as reuniões com a DG Sante e o encaminhamento de demandas.

64. O fato de a UE não ter comunicado previamente as deficiências e não ter concedido oportunidade para correções antes da exclusão (conforme relatado pelo MRE) indica que a decisão decorreu do processo interno da UE, e não de uma falha de coordenação brasileira. A gestão de risco brasileira não pode ser

responsabilizada por um processo que não ofereceu transparência e contraditório.

65. Questão

12. O Tribunal considera pertinente a instauração de auditoria operacional específica para avaliar a atuação do Governo Federal na condução do caso e na prevenção de riscos às exportações agropecuárias brasileiras?

*66. Assim como os demais entes públicos, o TCU tem sua atuação vinculada pelo princípio da eficiência, insculpido no art. 37, **caput**, da Constituição Federal. Em busca dessa eficiência, o TCU adota sistemática de planejamento e gestão da estratégia. Trata-se de um conjunto de práticas gerenciais, particularmente planos institucionais, voltadas à obtenção de melhores resultados a partir de recursos naturalmente limitados.*

67. Segundo o item 65 das Normas de Auditoria do TCU – que aderem às normas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) –, o planejamento das fiscalizações 'deve documentar e justificar as seleções realizadas, calcando-se em modelos que incluam métodos de seleção, hierarquização e priorização fundamentados em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade'.

68. Portanto, por dever constitucional de eficiência, o TCU deve priorizar a realização de ações de controle que atendam a determinados requisitos.

69. Não se vislumbra nos autos elementos para concluir pela existência de falhas graves, o que, a nosso ver, torna a auditoria prematura. Instaurá-la agora poderia gerar custos administrativos e desperdício de recursos públicos sem que haja um diagnóstico mínimo de risco.

70. Quanto à oportunidade, o governo já está adotando medidas para reverter a exclusão (reuniões com a DG Sante, envio de documentação complementar, protocolos privados). A instauração de uma auditoria neste momento poderia atrapalhar as tratativas em curso, em vez de contribuir para a solução do problema.

71. A auditoria operacional é um instrumento complexo e custoso, destinado a avaliar sistemas e políticas públicas de forma aprofundada. Deve ser reservada para situações em que haja indícios consistentes de falhas estruturais. Até o presente momento, não se vislumbram falhas estruturais que justifique a realização de auditoria operacional.

72. Não nos parece oportuna, ainda, a necessidade de autuar processo de acompanhamento (item 11.2 do Manual de acompanhamento, aprovado pela Portaria-Segecex 27, de 9/12/2016) para monitorar as ações complementares adotadas pelos referidos órgãos, visto que há elementos para concluir que o MRE e o Mapa, conjuntamente com os setores produtivos afetados, têm envidado esforços para contornar a restrição de exportação de carne brasileira imposta pela União Europeia e a solução depende, basicamente, da avaliação do lado europeu.

Outras considerações sobre os esclarecimentos prestados pelo Mapa e MRE

73. A presente análise responde às questões 2, 3, 4, 5 e 12. As questões 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 foram respondidas anteriormente na instrução de peça 35. Quanto à questão 6 (estimativa do impacto da restrição de importação de carne pela Europa), o Mapa esclareceu que não dispõe atualmente de dados precisos para complementar as informações já encaminhadas anteriormente à CREDN (peça 49, p. 2-3)

CONCLUSÃO

74. A presente Solicitação do Congresso Nacional foi originada no Requerimento 66/2026-CREDN, de 13/5/2026, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo, e conforme destacado no corpo do Acórdão 1926/2026-TCU-Plenário, já foi regularmente conhecida.

75. Foram realizadas diligências junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o objetivo de obter informações que subsidiem a análise das questões apresentadas. Na etapa anterior (instrução de peça 35), foram analisadas e encaminhadas ao CREDN questões 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13. Nesta etapa, realizou-se a análise das questões 2, 3, 4, 5 e 12, de forma a atender integralmente a solicitação do Congresso Nacional.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

76. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Of. Pres 43/2026-CREDN, de 28/5/2026, pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) com base no Requerimento 66/2026-CREDN, de 13/5/2026, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Evair Vieira de Melo, propondo:

a) informar ao Exmo. Sr. Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), que as informações relativas à atuação governamental diante da exclusão do Brasil da lista da União Europeia de países autorizados à exportação de produtos de origem animal, contidas nas questões 2, 3, 4, 5 e 12 do Requerimento

66/2026-CREDN, encontram-se nos itens 42 a 73 desta instrução;

b) encaminhar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em complemento ao esclarecimento anterior, cópia da presente instrução;

c) declarar esta Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 14, inciso IV, e do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

e) informar à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

f) arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008."

2. Para melhor compreensão da situação, notadamente quanto aos fundamentos da solicitação e à análise referente às respostas às questões 1, 6 a 11 e 13, transcrevo, igualmente com ajustes de forma, trechos de instrução anterior da unidade especializada, também acatada pelos seus dirigentes (peças 35-37):

"(...)

HISTÓRICO

3. O Parecer da peça 10 realizou o seguinte exame das questões formuladas no Requerimento 66/2026-CREDN, de 13/5/2026 (peça 4):

5. O autor do requerimento ressalta que a exclusão do Brasil da lista da União Europeia (UE) de exportadores de produtos de origem animal 'gerou enorme apreensão no setor agropecuário nacional, em razão dos potenciais impactos econômicos, comerciais e diplomáticos decorrentes da medida' (peça 4, p. 3-4).

6. Há ponderação de que a ausência de garantias formais brasileiras sobre o uso de antimicrobianos pode causar prejuízos bilionários e perda de competitividade. O parlamentar questiona a tempestividade e eficiência do Governo Federal, já que as exigências referentes a antimicrobianos são discutidas desde 2022 (peça 4, p. 3-4).

7. Além disso, há preocupação com a insegurança econômica, pois vizinhos como Argentina, Paraguai e Uruguai permanecem habilitados.

Do contexto da matéria abordada no requerimento

8. O anúncio de que o Brasil seria retirado da lista de países autorizados a exportar produtos de origem animal para a União Europeia (UE) foi divulgado em 12/5/2026, após votação de um comitê de especialistas dos Estados-Membros e ocorreu logo que o acordo comercial entre UE e Mercosul entrou em vigor no dia 1/5/2026 (Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2026/05/12/eu-to-ban-brazilian-meat-imports-from-september>. Acesso em 9/5/2026).

9. Posteriormente, em 4/6/2026, foi editado o Regulamento de Execução (UE) 2026/1189 da Comissão, que 'diz respeito à aplicação das restrições à utilização de determinados medicamentos antimicrobianos e que revoga o Regulamento (UE) 2024/2598' (peça 9, p. 1). Segundo referido regulamento (peça 9, p. 2-3):

(1) O Regulamento (UE) 2017/625 estabelece regras para a realização de controlos oficiais e outras atividades de controlo pelas autoridades competentes dos Estados-Membros a fim de verificar o cumprimento da legislação da União em certos domínios. Em especial, o Regulamento (UE) 2017/625 dispõe que a Comissão pode exigir que apenas possam entrar na União as remessas de determinados animais e mercadorias provenientes de um país terceiro ou de uma região de um país terceiro que conste de uma lista elaborada pela Comissão para esse efeito.

...

(3) O Regulamento Delegado (UE) 2023/905 complementa o artigo 118, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/6 determinando condições para a entrada na União de remessas de determinados animais e produtos de origem animal destinados ao consumo humano provenientes de países terceiros ou regiões de países terceiros, a fim de assegurar que cumprem a proibição de utilização de medicamentos antimicrobianos para promover o crescimento e aumentar o rendimento, bem como de antimicrobianos reservados para o tratamento de certas infeções nos seres humanos. Entre essas condições, nos termos do artigo 4.º, nº 1, alínea a), do Regulamento Delegado (UE) 2023/905, as remessas de animais e produtos de origem animal em causa só podem entrar na União se forem originárias de um país terceiro ou respetiva região listado pela Comissão para esse efeito.

9.1 Em especial, o citado regulamento faz o seguinte apontamento em relação ao Brasil (peça 9, p. 3):

(17) O Brasil consta atualmente da lista com a menção «X» relativamente a bovinos, equídeos, aves de capoeira, aquicultura, mel e tripas. No entanto, a Comissão não recebeu informações que garantam que o Brasil aplicou as medidas necessárias para assegurar o cumprimento, até 3 de setembro de 2026, dos requisitos estabelecidos no artigo 3.º do Regulamento Delegado (UE) 2023/905 relativamente a estas categorias. A menção «X» relativamente a bovinos, equídeos, aves de capoeira, aquicultura, mel e tripas deverá, por conseguinte, ser suprimida no anexo do presente regulamento.

10. Segue a transcrição do artigo 3º do Regulamento Delegado (UE) 2023/905, mencionado no subitem anterior:

(3) Além disso, o Regulamento (UE) 2019/6 prevê o procedimento para designar determinados antimicrobianos a reservar para o tratamento de infeções nos seres humanos. Esses antimicrobianos não devem ser utilizados em medicamentos antimicrobianos administrados a animais. Esta medida visa preservar a eficácia de determinados antimicrobianos utilizados no tratamento de infeções nos seres humanos, em especial nos tratamentos considerados de último recurso. Os critérios para a designação de antimicrobianos reservados para o tratamento de certas infeções nos seres humanos estão estabelecidos no Regulamento Delegado (UE) 2021/1760 da Comissão e a lista de antimicrobianos reservados para o tratamento de determinadas infeções nos seres humanos está estabelecida no Regulamento de Execução (UE) 2022/1255 da Comissão.

Da norma que limita a utilização de antimicrobianos

11. A principal norma da UE que veda a utilização de antimicrobiano para promover o crescimento e aumentar o rendimento de animais, bem como de antimicrobianos reservados para o tratamento de certas infeções nos seres humanos, é o Regulamento (UE) 2019/6, de 11/12/2018, que entrou em vigência a partir de 28/1/2022 (Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0006>. Acesso em 9/6/2026).

12. O Regulamento (UE) 2023/905, de 27/2/2023, estendeu as mesmas limitações de utilização de antimicrobianos em animais e produtos de origem animal importados de terceiros como o Brasil (disponível em:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32023R0905>. Acesso em 9/6/2026).

13. De acordo com a citada norma, 'as condições de entrada na União de remessas de animais ou produtos estabelecidas no presente ato delegado' seriam aplicáveis 24 meses após a data de aplicação do ato de execução que estabelecer os requisitos específicos relativos aos certificados oficiais que ateste que a remessa observou as vedações em relação ao uso de antimicrobianos para aumentar o crescimento animal ou reservados a seres humanos (arts. 3º, 4º e 6º do Regulamento (UE) 2023/905).

14. O ato de execução, mencionado no item anterior, foi disciplinado por meio do Regulamento de Execução (UE) 2024/399 da Comissão, de 24/1/2024, que estabeleceu que a exigência de certificados oficiais seriam aplicáveis a remessas que entrassem na UE a partir de 3/9/2026 (Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400399. Acesso em 9/6/2026).

Dos questionamentos formulados pela CREDN

15. Com vistas a atender à solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do TCU e aos documentos públicos disponíveis na internet, com menção à respectiva fonte. A seguir, são transcritos os questionamentos apresentados pela CREDN com as respectivas análises:

1. O Tribunal de Contas da União possui informações, levantamentos, auditorias ou monitoramentos em curso acerca da atuação do Governo Federal frente às novas exigências regulatórias da União Europeia relativas ao uso de antimicrobianos na produção animal?

Análise

16. No presente momento, o TCU ainda não desenvolveu fiscalização específica sobre novas exigências regulatórias da União Europeia relativas ao uso de antimicrobianos na produção animal.

16.1 As preocupações externadas pelos Parlamentares, relacionadas às políticas públicos e atos de gestão, são avaliadas de forma prioritária no planejamento de futuras ações de controle desta Corte de Contas.

(...)

6. O TCU possui estimativas ou avaliações acerca dos impactos econômicos, fiscais e comerciais decorrentes da eventual suspensão das exportações brasileiras de produtos de origem animal ao mercado europeu?

28. O Regulamento de Execução (UE) 2026/1189 da Comissão trata dos seguintes produtos: bovinos, ovinos/caprinos, suínos, equídeos, aves de capoeira, aquicultura, leite, ovos, coelhos, caça de criação, mel e tripas

29. Na reportagem "Os impactos da decisão da UE de barrar a carne Brasileira, da Deutsch Welle, datada de 6/6/2026, há estimativa do Ministério da Agricultura de que haverá uma diminuição de cerca

de US$ 1,8 bilhão de dólares em valores exportados para a Europa (Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/os-impactos-da-decis%C3%A3o-da-ue-de-barrar-a-carne-brasileira/a-77145590>. Acesso em 10/6/2026.

30. Não há avaliação do TCU dos impactos econômicos, fiscais e comerciais decorrentes da eventual suspensão das exportações brasileiras de produtos de origem animal ao mercado europeu. Em decorrência, conforme mencionado anteriormente, sugere-se a realização de diligência para avaliar a matéria.

7. O Tribunal considera que a exclusão isolada do Brasil, enquanto Argentina, Paraguai e Uruguai permaneceram habilitados, demanda apuração específica acerca da atuação diplomática e regulatória brasileira?

31. O Regulamento de Execução (UE) 2026/1189, da Comissão, avaliou a conformidade dos produtos de origem animal importados de terceiros em relação às seguintes vedações i) medicamentos antimicrobianos com o objetivo de promover o crescimento ou para aumentar o rendimento; e ii) medicamentos listados como antimicrobianos reservados para o tratamento de certas infeções nos seres humanos.

32. Conforme pode se verificar na tabela 1, constata-se que, em uma análise preliminar, a Argentina, Paraguai e Uruguai observam os 2 pontos referente à vedação de uso de antimicrobiano tratados na Regulamento de Execução (UE) 2026/1189 da Comissão.

Tabela 1. Observância ao Regulamento de Execução (UE) 2026/1189 da Comissão

Países	*Vedação de antimicrobianos para promoção de crescimento animal*	*Vedação de uso de antimicrobianos incluído na lista para tratamento de certas infeções nos seres humanos.*
Paraguai	*A Resolução SENACSA 1634/2023, do **Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal** do Paraguai, proíbe a elaboração, importação, comercialização, uso e posse de substâncias promotoras de crescimento e melhoradoras de desempenho em alimentos para animais de produção*	*A Resolução SENACSA 1633/2023 (de 27/10/2023) proíbe explicitamente o registro, importação, elaboração, venda e uso de antimicrobianos reservados para o tratamento de determinadas infecções em pessoas, tanto para uso direto em animais quanto na formulação de produtos farmacêuticos e biológicos de uso veterinário.*
Argentina	*O art. 1º da Resolução SENASA 445/2024 (**Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria** da Argentina) proíbe explicitamente o uso e/ou a comercialização de produtos veterinários que contenham princípios ativos antimicrobianos (sozinhos ou em combinação) com fins de promoção de crescimento, melhoradores de desempenho e/ou de eficiência alimentar dos animais.*	*O art. 2º da Resolução SENASA 445/2024, do da Argentina, proíbe explicitamente a elaboração, distribuição, importação, uso, comercialização e tenência de produtos veterinários contendo antimicrobianos reservados para humanos*
Uruguai	*O Decreto nº 332/2024, emitido pelo Poder Executivo (Ministério de **Ganadería, Agricultura y Pesca**) do Uruguai, de novembro de 2024, proibiu a importação, fabricação, comercialização e*	*Não se localizou norma específica no Uruguai que adote ou reproduza diretamente a lista exata dos antibióticos constantes no Regulamento de Execução (UE) 2022/1255 da Comissão. Entretanto, segundo o Ministério de Ganadería,*

	uso de antibióticos como promotores de crescimento em alimentos destinados a animais de espécies produtivas	*Agricultura e Pesca do Uruguai, o referido país adota medidas que vedam o uso de antimicrobianos críticos para a saúde humana em animais, tomando como referências internacionais (Organização Mundial da Saúde - OMS e Organização Mundial da Saúde Animal - OIE). Para produção destinada à UE, as exigências europeias aplicam-se indiretamente via equivalência*

33. Assim, não se vislumbra elementos que possibilitem concluir que o Brasil foi excluído da lista de países autorizados a exportar para a UE animais ou produtos de origem animal de forma desmotivada.

8. O TCU identifica vulnerabilidades na estrutura brasileira de rastreabilidade, controle sanitário ou monitoramento do uso de antimicrobianos voltados à exportação agropecuária?

34. O TCU não possui estudos recentes a respeito de possíveis vulnerabilidades na estrutura brasileira de rastreabilidade, controle sanitário ou monitoramento do uso de antimicrobianos voltados à exportação agropecuária.

*35. Prosseguindo, em relação à rastreabilidade do uso de antimicrobianos, com base nas informações contidas no estudo '**Permitted Uses of Antimicrobials in Animal Agriculture**' publicado em fevereiro de 2025 da **Library of Congress** (Estados Unidos) sobre a permissão de antimicrobianos na pecuária de nove países/regiões (incluindo Brasil e UE), com foco se esses produtos podem ser usados como aditivos em rações para promoção de crescimento e aumento de produtividade, ou para prevenção, controle e tratamento de doenças em animais (Disponível em: < https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/llglrd/2025291252/2025291252.pdf. Acesso em 12/6/2026), elaborou-se o seguinte comparativo entre os países constantes na tabela 2.*

Tabela 2. Comparativo da rastreabilidade de antimicrobianos entre diversos países.

Países	*Rastreabilidade de antimicrobianos*
*Brasil**	*O Mapa desenvolveu o Programa de Vigilância e Monitoramento da Resistência aos Antimicrobianos na Agropecuária. Este programa avalia tendências e padrões de ocorrência através de alimentos de origem animal produzidos no país, fornecendo dados para análises de risco*
EU	*Os Estados-membros da UE são obrigados por lei a coletar dados comparáveis sobre o volume de vendas e o uso de medicamentos antimicrobianos em animais. O objetivo é permitir a avaliação do uso desses produtos especificamente no nível da fazenda. Na Noruega, o sistema VetReg é utilizado para monitorar as práticas de prescrição e tratamento dos profissionais de saúde animal*
Canadá	*O governo exige a submissão de relatórios anuais de vendas de antimicrobianos de importância médica (MIAs). Fabricantes, importadores e farmácias magistrais devem relatar a quantidade total vendida e a quantidade aproximada destinada a cada espécie animal específica*
Grã-Bretanha	*Diferente da UE, a Grã-Bretanha utiliza principalmente um modelo de coleta de dados voluntário. Mais de 90% dos setores de suínos e aves fornecem dados voluntariamente, enquanto os setores de carne bovina, leite e ovinos utilizam o Medicine Hub, um banco de dados centralizado para colher e comparar dados de antibióticos. Além disso, os criadores são obrigados legalmente a manter registros detalhados de todas as administrações de medicamentos por pelo menos cinco anos*
Japão	*Utiliza o Sistema Japonês de Monitoramento da Resistência Antimicrobiana Veterinária (JVARM) para acompanhar as tendências nacionais. Esses dados alimentam o relatório **Nippon AMR One Health**, que identifica as*

	circunstâncias do volume de antimicrobianos vendidos ou usados em humanos, animais e alimentos
Argentina	*O monitoramento é liderado pelo SENASA, que fornece dados sobre a comercialização e distribuição de antimicrobianos na produção agroalimentar. O país utiliza o **software** WHONET para gerenciar os dados de vigilância. Além disso, estabelecimentos que lidam com produtos destinados exclusivamente à exportação devem manter registros detalhados e enviar relatórios periódicos às autoridades*
Rússia	*A estratégia nacional prevê a melhoria do controle sobre a venda de medicamentos antimicrobianos e a criação de infraestruturas regionais para monitorar concentrações residuais de antibióticos. Contudo, o relatório observa que o uso de antibióticos na pecuária russa tem aumentado significativamente nos últimos anos*

*Fonte: Elaborado com dados do estudo '**Permitted Uses of Antimicrobials in Animal Agriculture**, 2025'*

** O Brasil possui o PAN-BR AGRO (Plano de Ação Nacional de Prevenção e Controle da Resistência aos Antimicrobianos na Agropecuária) e o AgroMonitora, um sistema para monitoramento das vendas de antimicrobianos de uso veterinário. Ele obriga as empresas a reportarem dados anualmente ao Mapa. Além disso, existe o Programa de Vigilância e Monitoramento da Resistência aos Antimicrobianos no Âmbito da Agropecuária, que coleta dados de bactérias (como E. coli e Salmonella) em animais de abate (principalmente frangos, suínos e bovinos) – (disponível em: < https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-pecuarios/resistencia-aos-antimicrobianos/pan-br-agro>. Acesso em 12/6/2026.*

36. Em síntese, o mencionado estudo fez as seguintes críticas em relação ao uso de antimicrobiano na pecuária no Brasil:

a) a legislação brasileira pesquisada não revelou restrições quanto ao uso preventivo (profilático) ou metafilático (tratamento de grupos onde há animais doentes) de antimicrobianos em animais. Em contraste, a União Europeia proíbe o uso preventivo em grupos e limita o uso metafilático apenas a casos de alto risco onde não existem alternativas;

b) contraste com líderes em bem-estar: Enquanto países como Noruega e Grã-Bretanha são citados por terem os níveis mais baixos de uso de antibióticos na Europa, o Brasil é agrupado com países (como Argentina e Canadá) que ainda permitem usos que outras regiões já consideram obsoletos ou perigosos para a saúde pública global, como o uso preventivo sem restrições claras.

37. Prosseguindo, além da União Europeia, que recentemente suspendeu as importações de carne brasileira por falta de garantias quanto ao controle do uso de antimicrobianos na produção pecuária, outros grandes importadores também adotam controles rigorosos sobre resíduos de medicamentos em produtos de origem animal, embora geralmente não com uma vedação explícita e generalizada como a do bloco europeu.

38. Exceto na União Europeia, não se localizou, nos principais mercados – China e Estados Unidos, vedação explícita e abrangente sobre a importação de produtos brasileiros de origem animal em função do uso de antimicrobianos na produção. Outros mercados adotam controles rigorosos e pontuais, mas sem a mesma abrangência e generalização da medida europeia.

39. Vale ressaltar que a Europa possui a fatia de 5,7% do valor exportado de carne geral do Brasil (disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2026/06/06/sem-uniao-europeia-brasil-exportacao-de-carnes.ghtml>. Acesso em 12/6/2026).

40. O principal importador do setor agropecuário brasileiro é a China (47% do valor exportado, p. 8 do relatório do Conselho Empresarial Brasil China. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2026/01/Comercio-Brasil-China-atinge-recorde-de-US-171-bilhoes-em-2025-CEBC-Alerta.pdf>. Acesso em 11/6/2026). A legislação chinesa possui restrições relevantes que afetam a importação de animais ou produtos de origem animal tratados com antimicrobianos (antibióticos etc.) destinados ao uso humano.

41. De acordo com o art. 41 do 'Regulamento sobre a Administração de Medicamentos Veterinários' (disponível em: <http://english.moa.gov.cn/policies/201910/t20191009_297822.html>. Acesso em 12/6/2026), editado pelo Ministério da Agricultura e Assuntos Rurais da China, é proibido usar drogas destinadas a humanos em animais. Isso inclui antimicrobianos reservados ou aprovados para tratamento de infecções em seres humanos.

42. A China realiza monitoramento rigoroso de resíduos de medicamentos veterinários em produtos importados, com Limites Máximos de Resíduos (MRLs) estabelecidos em normas nacionais de

segurança alimentar. Substâncias não autorizadas ou com resíduos acima dos limites levam à rejeição, devolução ou destruição da carga.

43. Por exemplo, no Relatório de Dados de Não Admissão de Alimentos Importados de Dezembro de 2025, divulgado pela Administração Geral das Alfândegas da China, do total de 406 lotes de alimentos rejeitados, 115 lotes de carne foram reprovados por presença de resíduos de medicamentos. Desses 115, 102 tinham origem nos Estados Unidos e os 13 restantes não foram discriminados (Disponível em: <https://www.reach24h.com/food/industry-news/rejections-food-analysis?alichlgref=https%3A%2F%2Fwww.reach24h.com%2Ffood%2Findustry-news%2Frejections-food-analysis>. Acesso em 11/6/2026). Isso não implica que não possa ocorrer rejeições pontuais de lotes da carne brasileira.

44. Com as informações obtidas em documentos públicos, até o presente momento, não é possível concluir pela existência de falhas graves na estrutura brasileira de rastreabilidade, controle sanitário ou monitoramento do uso de antimicrobianos voltados à exportação agropecuária. Por outro lado, como todo sistema de monitoramento, há necessidade de aprimoramento contínuo.

45. Pondera-se, ainda, que os esclarecimentos a serem prestados pelo Mapa e MPA, podem possibilitar a complementação da presente análise preliminar.

9. Há avaliação do Tribunal acerca da capacidade atual do Estado brasileiro de responder tempestivamente às novas exigências internacionais relacionadas a critérios sanitários, ambientais e de rastreabilidade impostas por mercados estrangeiros?

46. Não se localizou fiscalizações que abordem diretamente ou integralmente a capacidade do Estado brasileiro de responder de forma tempestiva a exigências internacionais de natureza sanitária, ambiental e de rastreabilidade. No item 49 foram relacionadas fiscalizações que TCU efetuou e tratam indiretamente sobre a temática.

10. O TCU entende que a situação pode representar risco relevante à competitividade internacional do agronegócio brasileiro e à balança comercial nacional?

47. O superávit da balança comercial brasileira em 2025 foi de US$ 68,3 bilhões. Esse valor é resultado de um recorde histórico de US$ 348,7 bilhões em exportações e US$ 280,4 bilhões em importações (disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2026/01/brasil-alcanca-us-349-bilhoes-em-exportacoes-durante-2025-e-bate-recorde-historico).

48. Conforme análise realizada na questão anterior, a exportação de produtos de origem animal para a União Europeia tem ordem de grandeza de US$ 2 bilhões e representa menos de 6% da fatia de exportação de produtos de origem animal do Brasil, motivo pelo qual se pondera que é prematuro concluir pela existência de risco relevante à competitividade internacional do agronegócio brasileiro e à balança comercial nacional.

11. Existem recomendações, determinações ou medidas corretivas que o Tribunal entenda necessárias para fortalecer a governança regulatória, sanitária e diplomática brasileira frente às novas exigências internacionais?

49. O TCU já deliberou por recomendações e determinações que, indiretamente, podem contribuir com a governança fiscalizatória de produtos agropecuários, conforme listagem de acórdãos a seguir:

*a) Acórdão 2302/2019-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. TC 021.468/2018-4. Relatório da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os processos de trabalho e identificar possibilidades de melhoria nas atividades de fiscalização e inspeção agropecuária federal exercidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), por intermédio da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), seu suporte de tecnologia da informação e o processo administrativo sancionatório. A deliberação em questão impacta na capacidade brasileira de atender exigências internacionais (como as da OMC, Codex **Alimentarius**, OIE/OMS Animal e barreiras sanitárias/fitossanitárias ao comércio).*

b) Acórdãos 2335/2021-TCU-Plenário e 2235/2023-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. TC 037.717/2019-7. Trata-se de monitoramento das deliberações constantes no Acórdão 2.302/2019-TCU-Plenário, TC 021.468/2018-4.

c) Acórdão 2379/2024-Plenário, Relator Benjamin Zymler. TC 033.495/2023-8. Auditoria operacional com a finalidade de avaliar o planejamento, implementação e monitoramento das ações e atividades de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação da emissão de gases de efeito estufa na agropecuária. A deliberação guarda relação com as novas exigências internacionais de sustentabilidade, rastreabilidade e baixo carbono, que podem se tornar barreiras não tarifárias crescentes em mercados como

UE e outros importadores.

d) Acórdão 2628/2025-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler. TC 026.397/2024-2 – Monitoramento das deliberações contidas no Acórdão 2379/2024-Plenário, Relator Benjamin Zymler.

(...)

13. Solicita-se o encaminhamento de cópia integral de eventuais notas técnicas, auditorias, pareceres, monitoramentos, levantamentos ou estudos produzidos pelo Tribunal relacionados ao tema.

54. Em função da análise realizada em relação à questão 11, sugere-se conceder, oportunamente, acesso aos TC 021.468/2018-4 (peças 101, 110, 114, 115 e 116), TC 037.717/2019-7(peças 11, 23, 27, 28, 29, 35, 47, 50, 51 e 52), TC 033.495/2023-8 (peças 49 e 180-183) e TC 026.397/2024-2 (peças 11 e 14).

4. Em face disso, o Parecer da peça 10 propôs o seguinte encaminhamento:

56. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, os seguintes órgãos apresentem os esclarecimentos relacionados à vedação de exportação de produto de origem animal para a União Europeia:

(...)

Conclusão do Exame das Diligências

39. A análise efetuada no Parecer da peça 10 e reproduzida no item 5 acima responde as questões 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13. Porém, para responder as questões 2, 3, 4, 5 e 12, faz-se necessário que o Mapa encaminhe as informações solicitadas por meio da diligência do Ofícios 22752/2026-TCU/Seproc (peça 12).

40. Assim, propõe-se encaminhar aviso ao presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), originada no Requerimento 66/2026-CREDN, de 13/5/2026, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, fazendo menção ao Of. Pres 43/2026-CREDN, informando as respostas referentes às questões 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13, contidas no item 5 desta instrução, de forma a atender parcialmente a Solicitação do Congresso Nacional, e que as demais questões (2, 3, 4, 5 e 12) serão respondidas tão logo o Mapa forneça as informações solicitadas."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN-CD), que encaminhou o Requerimento 66/2026-CREDN, de 13/5/2026.

2. O objeto da solicitação consiste em obter informações acerca da atuação governamental diante da exclusão do Brasil da lista da União Europeia (UE) de países autorizados à exportação de produtos de origem animal (Regulamento de Execução-UE 2026/1189, de 4/6/2026), em face de restrições ao uso de determinados medicamentos antimicrobianos na produção animal.

3. Por meio do Acórdão 1.712/2026-Plenário (de minha relatoria), este Tribunal prorrogou o prazo para atendimento da solicitação, em virtude da necessidade de realizar diligências, especialmente ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), a fim de prestar parte das informações requeridas (peça 22).

4. Posteriormente, mediante o Acórdão 1.926/2026-Plenário (também de minha relatoria), foi autorizada a prorrogação do prazo requerida pelo Mapa para atendimento da diligência a ele dirigida, comunicando-se a decisão à comissão solicitante, incluindo a conclusão sobre o atendimento parcial de sua solicitação, ante as análises então realizadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) sobre as questões 1, 6 a 11 e 13 (peça 51).

5. Nesta oportunidade, a unidade especializada procedeu ao exame das respostas às diligências referentes às questões 2 a 5 e 12, propondo, em suma, informar as respostas à CREDN-CD, considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar os autos.

6. Para efeito de conferir transparência às respostas apuradas pela unidade especializada aos treze quesitos formulados pela CREDN-CD, uma vez que a deliberação anterior foi proferida mediante relação (peças 51 e 52), a sua síntese encontra-se exposta no quadro a seguir:

Questão	**Resposta apurada pela unidade especializada**
1. O Tribunal de Contas da União possui informações, levantamentos, auditorias ou monitoramentos em curso acerca da atuação do Governo Federal frente às novas exigências regulatórias da União Europeia relativas ao uso de antimicrobianos na produção animal?	O TCU ainda não desenvolveu fiscalização específica sobre o tema.
2. Na avaliação preliminar do Tribunal, o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério das Relações Exteriores adotaram, de forma tempestiva e eficiente, as medidas necessárias para adequação do Brasil às exigências europeias?	Não há elementos, em análise preliminar, para concluir por ausência de tempestividade ou inadequação das medidas adotadas para resolver o problema, pois houve, entre outras ações, monitoramento contínuo das exigências europeias, atuação técnica e diplomática, realização de reuniões com o setor produtivo desde 15/6/2023, edição de portarias, homologação de protocolo de bovinos livres de antimicrobianos e estruturação de controles auditáveis, evidenciando esforço coordenado dos órgãos.
3. Desde quando o Governo Federal possuía ciência formal das exigências impostas pela União Europeia e do risco de exclusão do Brasil da lista de países habilitados a exportar produtos de origem animal ao bloco europeu?	O MRE apontou ciência formal em janeiro de 2019, com a publicação do Regulamento-UE 2019/6; e o Mapa indicou ciência oficial em 31/12/2022, quanto às regras pormenorizadas, por meio de comunicação da Adidância Agrícola em Bruxelas.
4. Há indícios de deficiência de governança, falha de coordenação interinstitucional, atraso regulatório ou omissão administrativa que possa ter contribuído para a exclusão do Brasil da lista publicada pela Comissão Europeia em 2026?	As informações obtidas não confirmam essas ocorrências. A princípio, a exclusão do Brasil resultou da aplicação do arcabouço regulatório europeu e da avaliação da UE sobre as garantias apresentadas pelo Brasil, e não de falha de governança brasileira.
5. O Tribunal identifica falhas na gestão de risco regulatório e comercial por parte dos órgãos federais responsáveis pela política agropecuária e pela política externa brasileira?	A análise das informações prestadas não aponta falhas relevantes. Há divisão clara de atribuições entre MRE (frente diplomática) e Mapa (frente técnica), além de estratégia de diversificação de mercados, que reduz o risco sistêmico para a balança comercial.
6. O TCU possui estimativas ou avaliações acerca dos impactos econômicos, fiscais e comerciais decorrentes da eventual suspensão das exportações brasileiras de produtos de origem animal ao mercado europeu?	O TCU não dispõe de avaliação própria. Haveria notícia na imprensa de estimativa do Ministério da Agricultura de redução de cerca de US$ 1,8 bilhão em valores exportados para a Europa. O Mapa esclareceu não dispor de dados precisos adicionais.
7. O Tribunal considera que a exclusão isolada do Brasil, enquanto Argentina, Paraguai e Uruguai permaneceram habilitados, demanda apuração específica acerca da atuação diplomática e regulatória brasileira?	Não há elementos para concluir que a exclusão do Brasil tenha sido desmotivada, sendo que a Argentina, o Paraguai e o Uruguai observariam as duas vedações tratadas no Regulamento de Execução-UE 2026/1189.
8. O TCU identifica vulnerabilidades na estrutura brasileira de rastreabilidade, controle sanitário ou monitoramento do uso de antimicrobianos voltados à exportação agropecuária?	Não é possível concluir pela existência de falhas graves; há, contudo, necessidade de aprimoramento contínuo, como em todo sistema de monitoramento.
9. Há avaliação do Tribunal acerca da capacidade atual do Estado brasileiro de responder tempestivamente às novas exigências internacionais relacionadas a critérios sanitários, ambientais e de	Não se localizou fiscalização que aborde, direta ou integralmente, essa capacidade, embora o TCU tenha efetuado fiscalizações que trataram, indiretamente, da temática.

rastreabilidade impostas por mercados estrangeiros?	
10. O TCU entende que a situação pode representar risco relevante à competitividade internacional do agronegócio brasileiro e à balança comercial nacional?	É prematuro concluir pela existência de risco relevante, principalmente porque a UE representa menos de 6% das exportações de produtos de origem animal do Brasil, sendo a China o principal destino (47%).
11. Existem recomendações, determinações ou medidas corretivas que o Tribunal entenda necessárias para fortalecer a governança regulatória, sanitária e diplomática brasileira frente às novas exigências internacionais?	O TCU já proferiu deliberações que, indiretamente, podem contribuir para a governança fiscalizatória de produtos agropecuários (Acórdãos 2.302/2019, 2.335/2021, 2.235/2023, 2.379/2024 e 2.628/2025, todos do Plenário).
12. O Tribunal considera pertinente a instauração de auditoria operacional específica para avaliar a atuação do Governo Federal na condução do caso e na prevenção de riscos às exportações agropecuárias brasileiras?	A auditoria seria prematura neste momento, ante a ausência de indícios de falhas graves ou estruturais e os critérios de relevância, risco e oportunidade.
13. Solicita-se o encaminhamento de cópia integral de eventuais notas técnicas, auditorias, pareceres, monitoramentos, levantamentos ou estudos produzidos pelo Tribunal relacionados ao tema.	Sugeriu-se conceder acesso aos TC 021.468/2018-4, TC 037.717/2019-7, TC 033.495/2023-8 e TC 026.397/2024-2, nos quais foram proferidos os acórdãos mencionados no item 11.

7. A partir desse conjunto de informações, verifica-se que os esclarecimentos prestados pelo Mapa e pelo MRE e as apurações da AudSustentabilidade permitem responder, de forma completa, aos questionamentos formulados.

8. Destaco que a ciência formal do arcabouço regulatório europeu remonta a janeiro de 2019, com a publicação do Regulamento-UE 2019/6, ao passo que o conhecimento das regras pormenorizadas aplicáveis a países terceiros somente se deu a partir de dezembro de 2022, com a comunicação da minuta da norma delegada que resultou no Regulamento-UE 2023/905.

9. Embora não se tenha identificado morosidade na atuação dos ministérios envolvidos, até porque se previa que as restrições teriam vigência a partir do início de setembro do corrente ano, desperta atenção o fato de que a Argentina, o Paraguai e o Uruguai sistematizaram as vedações almejadas pela UE antes do Brasil.

10. Tais países adotaram normas específicas de proibição do uso de antimicrobianos para promoção de crescimento animal e/ou para tratamento de certas infecções nos seres humanos em 2023 ou 2024 (Resoluções-Senacsa 1.633/2023 e 1.634/2023 – Paraguai, Resolução-Senasa 445/2024 – Argentina, e Decreto 332/2024 – Uruguai), ao passo que a edição de regras brasileiras com objetivos análogos ocorreu neste exercício (Portarias-SDA/Mapa 1.600, 1.617, 1.626 e 1.635, de 2026, Ofício-Circular 29/2026/CGCOA/DIPOA/SDA/MAPA e Ofícios-Circulares Conjuntos 11, 12, 13 e 14/2026/DIPOA/DSA).

11. Depreende-se, portanto, que outros países da América do Sul foram, aparentemente, mais céleres na adoção de medidas aptas a evitar a exclusão da lista europeia.

12. Essa circunstância, entretanto, não configura, por si só, falha administrativa dos órgãos públicos brasileiros passível de reprovação, principalmente considerando os esclarecimentos de que o governo tem manifestado aos interlocutores comunitários, em diversas ocasiões, a sua contrariedade em relação à política da UE de estabelecer "cláusulas-espelho" no comércio agrícola, que obrigam os parceiros comerciais a adotar padrões, processos e métodos de produção idênticos aos europeus na exportação de produtos, sem, eventualmente, levar em conta "particularidades locais de produção" e regras multilaterais (peça 21, p. 4).

13. Quanto à pertinência de instauração de auditoria operacional específica (quesito 12), ressalto, como apontado pela unidade especializada, que a atuação do TCU se vincula ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e que o planejamento das fiscalizações deve se basear em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade (item 65 das Normas de

Auditoria do TCU, por exemplo).

14. No presente caso, não se vislumbram, nos autos, indícios consistentes de falhas estruturais que justifiquem, neste momento, a alocação de recursos em fiscalização dessa natureza. Além disso, cabe levar em conta que se encontram em curso tratativas diplomáticas e técnicas voltadas à reinclusão do Brasil na lista europeia, cuja solução depende, preponderantemente, da avaliação a ser realizada pela própria UE. Assim, a instauração de ação de controle, à primeira vista, não teria potencial de interferir positivamente nas negociações em andamento.

15. Entretanto, a própria solicitação da CREDN-CD e as consequentes indagações efetuadas por esta Corte às unidades jurisdicionadas, no âmbito das diligências realizadas, possuem valia. Essas providências são úteis para evidenciar, de forma indireta, aos órgãos responsáveis pela política agropecuária e pela política externa, que o controle externo, assim como o social, espera melhoria contínua de suas ações de gestão do risco regulatório e comercial, de rastreabilidade e de controle sanitário, notadamente diante da tendência de imposição, por mercados estrangeiros, de exigências que podem configurar barreiras não tarifárias ao comércio.

16. Desse modo, esta solicitação está sendo integralmente atendida, uma vez que, na etapa anterior, foram encaminhadas as respostas às questões 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 e, na presente etapa, restaram esclarecidas as questões 2, 3, 4, 5 e 12.

Ante essas considerações, acolho, na íntegra, a proposta da unidade especializada e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2408/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.928/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessada: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)
4. Unidades: Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério das Relações Exteriores (MRE)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN/CD) (Ofício 43/2026-CREDN, de 28/5/2026), que encaminhou a este Tribunal o Requerimento 66/2026-CREDN, para que sejam apresentadas informações sobre a atuação governamental diante da exclusão do Brasil da lista da União Europeia de países autorizados à exportação de produtos de origem animal;

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. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 3º, inciso II, 4º, inciso I, alínea “b”, 14, inciso IV, 17, inciso I e § 2º, e 19 da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer desta solicitação e informar ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em complemento ao Aviso 748-GP/TCU, que as informações relativas às questões objeto do Requerimento 66/2026-CREDN, encontram-se nas instruções transcritas no relatório desta deliberação, conforme resumo contido no item 6 do voto;

9.2. declarar esta Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida;

9.3. enviar cópia desta deliberação à comissão solicitante e ao autor do Requerimento 66/2026-CREDN; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2408-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 017.035/2026-0
Natureza: Representação
Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Representante: Martins Oliveira Comercial Ltda. (CNPJ: 50.884.611/0001-18)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS (IFAM). PREGÃO ELETRÔNICO MEDIANTE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE APOIO PEDAGÓGICO BIBLIOGRÁFICO. INDÍCIOS DE AGLOMERAÇÃO INDEVIDA DO OBJETO SEM JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO. EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA BASEADA EM VALOR ESTIMADO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS E IMPACTOS SOBRE ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA VEDAR ADESÕES DE ÓRGÃOS NÃO PARTICIPANTES ATÉ DELIBERAÇÃO FINAL. SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO PLENÁRIO PARA REFERENDO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho de minha autoria (peça 13), a seguir integralmente reproduzido:

"*Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por licitante, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU, em face do Pregão Eletrônico 90001/2026, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do*

Amazonas (IFAM), destinado ao registro de preços para aquisição de material de apoio pedagógico bibliográfico para atendimento das bibliotecas de suas unidades, com valor estimado de R$ 9.885.970,00.

2. *A representante sustenta, inicialmente, que houve indevida aglutinação de todo o objeto em item único, sem demonstração suficiente da inviabilidade do parcelamento por áreas do conhecimento ou grupos temáticos, em afronta ao princípio do parcelamento e à ampliação da competitividade. Argumenta que a modelagem adotada restringiria a participação de fornecedores aptos a atender parcelas do objeto e potencializaria os efeitos restritivos de outras exigências editalícias.*

3. *Questiona, ainda, a vedação integral à subcontratação, a exigência de comprovação de capacidade técnica correspondente a 20% do valor estimado da contratação e a limitação do somatório dos atestados a contratos executados concomitantemente. A seu ver, tais exigências não estariam adequadamente justificadas e produziriam restrição indevida ao caráter competitivo do certame.*

4. *Alega irregularidades na fixação de desconto mínimo obrigatório de 28%, na ausência de disponibilização das memórias de cálculo que embasaram a estimativa da contratação e na disciplina contratual relativa à revisão de preços em contratação estruturada sob o critério de maior desconto. Requer, cautelarmente, a suspensão do certame e, no mérito, a anulação ou retificação das cláusulas tidas como irregulares.*

5. *A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe o conhecimento da representação e entende existir plausibilidade jurídica parcial em algumas das alegações suscitadas, especialmente quanto à justificativa do não parcelamento do objeto, à utilização do valor estimado da contratação como parâmetro para qualificação técnica e à ausência de estimativa explícita dos quantitativos efetivos da contratação. Propõe, assim, a realização de oitiva do IFAM e a adoção de construção participativa das deliberações.*

6. *Quanto à cautelar, a unidade instrutiva conclui pela presença do perigo da demora, em razão do estágio avançado do certame, e pela plausibilidade jurídica de parte dos argumentos apresentados. Propõe, contudo, medida cautelar restrita para que o IFAM se abstenha de autorizar adesões às eventuais atas de registro de preços decorrentes da licitação, até pronunciamento definitivo desta Corte sobre a matéria.*

7. *Feito esse breve resumo, acolho a instrução da AudContratações em seus aspectos fáticos e jurídicos, incorporando-a como razão de decidir, sem prejuízo das observações e conclusões complementares consignadas neste despacho.*

8. *Inicialmente, conheço da representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 103 da Resolução-TCU 259/2014.*

9. *No tocante ao perigo da demora, constato que o certame já teve sua sessão pública instaurada e se encontra em fase de julgamento das propostas, circunstância que evidencia risco de consolidação dos efeitos da contratação antes da apreciação de mérito da presente representação. Assim, reputo presente esse requisito para fins de análise cautelar.*

10. *Por outro lado, a análise do perigo da demora reverso exige maior cautela. Conforme assinalado pela unidade técnica, trata-se de contratação voltada ao abastecimento bibliográfico de diversas unidades do IFAM, envolvendo atividades diretamente relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão. Nesse contexto, eventual interferência no curso regular da contratação pode repercutir negativamente sobre a atualização dos acervos institucionais e sobre obrigações acadêmicas associadas à manutenção e reconhecimento de cursos. Embora inexistam elementos suficientes para afirmar, desde logo, a imprescindibilidade imediata da contratação, também não se dispõe de informações que autorizem concluir pela irrelevância dos potenciais impactos decorrentes de uma medida suspensiva mais abrangente.*

11. *Passo ao exame da plausibilidade jurídica.*

12. *Quanto à alegação de indevida aglutinação do objeto, observo que a matéria demanda aprofundamento instrutório. A jurisprudência deste Tribunal prestigia o parcelamento como regra geral para objetos divisíveis, conforme a Súmula-TCU 247. No âmbito específico das aquisições bibliográficas, o Acórdão 180/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, destacou a adequação da divisão por áreas do conhecimento como mecanismo apto a ampliar a competição sem inviabilizar a gestão contratual. Posteriormente, o Acórdão 8.636/2023-1ª Câmara, de minha relatoria, reafirmou a compatibilidade dessa modelagem com contratações de acervo bibliográfico.*

13. *Todavia, não se trata, neste momento processual, de verificar se a justificativa apresentada pelo IFAM é correta ou incorreta, mas sim se ela é manifestamente insuficiente a ponto de autorizar medida cautelar imediata. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresenta motivação formal relacionada à gestão contratual, à*

uniformização dos descontos, à flexibilidade operacional e à logística dos campi amazônicos, embora a unidade técnica tenha considerado necessário aprofundar a análise acerca da suficiência dessas justificativas para afastar o parcelamento por áreas do conhecimento.

14. *No que se refere à vedação à subcontratação, em análise preliminar, não vislumbro plausibilidade jurídica apta a justificar medida cautelar. O art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021 admite expressamente que o edital vede ou restrinja a subcontratação, desde que a decisão seja motivada. Além disso, a própria instrução destacou que atividades como aquisição junto a editoras e contratação de transportadores integram a cadeia ordinária de fornecimento e não caracterizam, por si sós, subcontratação do objeto. O precedente citado pela unidade técnica, Acórdão 2.450/2025-Plenário, de minha relatoria, refere-se precisamente à ausência de justificativa técnica, situação que não se evidencia de forma inequívoca no presente caso.*

15. *Em relação à qualificação técnica, considero pertinente o aprofundamento da matéria mediante oitiva. Há indícios de inadequação na utilização do valor estimado da contratação como parâmetro para aferição da capacidade técnico-operacional, sobretudo diante da ausência de quantitativos efetivos claramente definidos. Merece registro, contudo, que a exigência de experiência equivalente a 20% da contratação situa-se abaixo do limite máximo admitido pelo art. 67, § 2º, da Lei 14.133/2021.*

16. *Ademais, a jurisprudência desta Corte, consubstanciada nos Acórdãos 2.387/2014-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), 2.291/2021-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), 1.153/2024-Plenário (Relator: Ministro Antonio Anastasia) e 1.466/2025-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar), admite exigências relacionadas à comprovação de capacidade operacional simultânea, conforme as características do objeto licitado.*

17. *A aparente impropriedade, portanto, não reside propriamente no percentual adotado ou na exigência de concomitância dos atestados, mas na possível ausência de parâmetro quantitativo adequado para aferição da experiência requerida, questão que demanda contraditório prévio. Nesse ponto, mostra-se relevante o precedente firmado no Acórdão 308/2026-1ª Câmara (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus).*

18. *Quanto ao desconto mínimo de 28%, entendo que não há plausibilidade jurídica suficiente para justificar intervenção cautelar. O percentual foi fundamentado em pesquisa de mercado e a eventual existência de fragilidades metodológicas apontadas pela unidade técnica, relacionadas à exclusão de outlier e à antiguidade de parte das referências utilizadas, não evidencia risco concreto de dano ao interesse público.*

19. *No que concerne à estimativa dos quantitativos, identifico o ponto mais sensível da representação. De fato, a unidade técnica apontou possível incompatibilidade entre a metodologia do chamado 'preço-padrão' e as exigências dos arts. 6º, XXIII, 'a', 18, § 1º, IV, 40, III, 82 e 86 da Lei 14.133/2021, especialmente em relação à ausência de quantitativos efetivos e às repercussões sobre futuras adesões à ata. Sobre esse aspecto, os Acórdãos 308/2026-1ª Câmara (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus) e 1.387/2026-Plenário (Relator: Ministro Antonio Anastasia) efetivamente sinalizam preocupação do Tribunal com a ausência de quantitativos definidos em contratações semelhantes.*

20. *Ainda assim, entendo que a plausibilidade jurídica identificada não conduz, necessariamente, à suspensão do certame ou à paralisação integral de seus efeitos. Isso porque a própria unidade instrutiva delimitou os potenciais riscos à sistemática de adesões por órgãos não participantes, e não à utilização da futura ata pelo próprio órgão gerenciador e pelas unidades participantes originalmente contempladas no planejamento da contratação.*

21. *Quanto às alegações relativas à revisão de preços, acompanho a conclusão da unidade técnica no sentido da ausência de plausibilidade jurídica. O Termo de Referência distingue o valor-base das obras do percentual de desconto registrado, estabelecendo que este permanecerá inalterado durante a vigência da ata. Não se identifica, em análise preliminar, incompatibilidade relevante com os arts. 92 e 124 da Lei 14.133/2021.*

22. *Diante desse quadro, entendo não estarem presentes, de forma cumulativa, os requisitos necessários para concessão da cautelar ampla pleiteada pela representante, consistente na suspensão do certame ou de seus atos subsequentes. As irregularidades apontadas demandam aprofundamento instrutório e contraditório prévio, não se evidenciando, neste momento, fumaça do bom direito suficientemente robusta para justificar medida de intervenção mais gravosa.*

23. *Por outro lado, a questão específica relacionada às futuras adesões à ata de registro de preços revela situação distinta. Considerando os indícios apontados pela unidade técnica quanto à ausência de quantitativos efetivos e os reflexos dessa circunstância sobre os controles previstos nos arts. 82 e 86 da Lei 14.133/2021, bem como o reduzido risco de prejuízo à contratação principal e aos órgãos participantes, reputo prudente acolher, em caráter cautelar, a proposta de impedir a autorização de adesões por órgãos não participantes até ulterior deliberação desta Corte.*

24. *Ante o exposto, decido:*

a) conhecer da presente representação;

b) deferir medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM) se abstenha de autorizar adesões de órgãos ou entidades não participantes às eventuais atas de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico 90001/2026, até deliberação ulterior desta Corte;

c) promover a oitiva do IFAM, nos termos propostos pela unidade técnica, para manifestação acerca dos indícios de irregularidade identificados na instrução;

d) autorizar a adoção do procedimento de construção participativa das deliberações, na forma sugerida pela AudContratações; e

e) *encaminhar os autos à Seproc para as comunicações.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por licitante, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e no art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU, em face do Pregão Eletrônico 90001/2026, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), destinado ao registro de preços para aquisição de material de apoio pedagógico bibliográfico para atendimento das bibliotecas de suas unidades, com valor estimado de R$ 9.885.970,00.

2. A representante alega, em síntese, que a licitação promovida pelo IFAM apresenta irregularidades consistentes na aglutinação indevida do objeto em item único, sem justificativa suficiente para o não parcelamento por áreas do conhecimento, o que restringiria a competitividade; na vedação integral à subcontratação e na exigência de qualificação técnica baseada em 20% do valor estimado da contratação, com limitação do somatório de atestados a contratos concomitantes, sem motivação adequada, resultando também em restrição ao caráter competitivo; e, ainda, na fixação de desconto mínimo obrigatório de 28%, na ausência de memórias de cálculo que embasaram a estimativa da contratação e em regras contratuais relativas à revisão de preços, requerendo, em caráter cautelar, a suspensão do certame e, no mérito, a anulação ou retificação das cláusulas reputadas irregulares.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe o conhecimento da representação e entende existir plausibilidade jurídica parcial em algumas das alegações suscitadas, especialmente quanto à justificativa do não parcelamento do objeto, à utilização do valor estimado da contratação como parâmetro para qualificação técnica e à ausência de estimativa explícita dos quantitativos efetivos da contratação. Propôs, assim, a adoção de medida cautelar para evitar adesões à eventual ata de registro de preços a ser celebrada, como também a realização de oitiva do IFAM e a adoção de construção participativa das deliberações.

4. Ante a presença do perigo da demora e da plausibilidade jurídica e, ainda, ante a inexistência do perigo da demora reverso, concedi, em 28/8/2026 (peça 13), medida cautelar, sem oitiva prévia, para que o IFAM se abstivesse de autorizar adesões de órgãos ou entidades não participantes às eventuais atas de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico 90001/2026, até deliberação ulterior desta Corte.

5. As razões de decidir estão explicitadas no despacho que proferi e que se encontra integralmente transcrito no relatório precedente.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal, submeto a cautelar então concedida ao referendo deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2409/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.035/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Martins Oliveira Comercial Ltda. (CNPJ: 50.884.611/0001-18)
4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
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: Daniela da Luz Alves, representando Martins Oliveira Comercial Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por licitante, em face do Pregão Eletrônico 90001/2026, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), destinado ao registro de preços para aquisição de material de apoio pedagógico bibliográfico para atendimento das bibliotecas de suas unidades, com valor estimado de R$ 9.885.970,00,

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 13 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas; e

9.2. comunicar este acórdão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas e à representante.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2409-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 010.271/2026-0

Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Município de São José do Sabugi/PB.
Interessado: Município de São José do Sabugi/PB (08.883.217/0001-07).
Representação legal: Matheus da Silva Oliveira (11.856 E/OAB-PB), representando Ravy Construções, Projetos e Serviços Ltda.; Bruno Lopes de Araújo (7.588-A/OAB-PB), representando o município.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO SABUGI/PB. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO E EXECUÇÃO DE AÇUDE. EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. INDÍCIOS DE INADEQUAÇÃO DO REGIME DE EXECUÇÃO ÀS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA SUFICIENTE PARA DEMONSTRAR A PRECISÃO DOS QUANTITATIVOS E O ADEQUADO CONHECIMENTO DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO. PRESENÇA DE *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*. AUSÊNCIA DE PERIGO DA DEMORA REVERSO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o despacho exarado em 8/8/2025, que fundamentou a adoção da medida cautelar em exame (peça 36):

"Cuidam os autos de representação formulada por licitante, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 2/2026, promovida pelo Município de São José do Sabugi/PB, cujo objeto consistia na elaboração do projeto executivo e na execução do açude do Riacho do Goiti. O valor estimado da contratação era de R$ 6.260.101,45, custeado majoritariamente com recursos oriundos do Convênio 942672/2023, celebrado com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

2. Em exame preliminar (peças 13 e 14), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou indícios de irregularidade relacionados à ausência de justificativa técnica para a adoção da empreitada por preço global e na avaliação da capacidade técnica da empresa representante. Assim, propôs a oitiva prévia e a diligência do município, providências por mim autorizado mediante o despacho de peça 15.

3. Em sua resposta, protocolada em 23/7/2026, o ente municipal sustentou a regularidade da escolha do regime de execução e dos critérios de habilitação. Informou, ainda, que, em razão da inabilitação de todas as licitantes, a Concorrência Eletrônica 2/2026 havia sido declarada fracassada, razão pela qual requereu o reconhecimento da perda de objeto da presente representação.

4. Não obstante, nesse mesmo dia, o município publicou o edital da Concorrência Eletrônica 3/2026, destinado à contratação do mesmo objeto, mantido o regime de empreitada por preço global. Destaco que a instauração do novo certame não foi informada na resposta encaminhada a esta Corte, omissão que, a meu ver, não se coaduna com o dever de colaboração que deve orientar a atuação da unidade jurisdicionada perante o Tribunal.

5. Em sua nova análise, a AudContratações entende que os esclarecimentos prestados não afastaram os indícios de irregularidade relacionados à escolha do regime de execução. Assinala que as características da obra, especialmente as incertezas relacionadas aos quantitativos de escavação, corte e aterro, às condições do solo, às fundações, à estabilidade dos taludes e ao nível do lençol freático, não se mostram, em princípio, compatíveis com a adoção da empreitada por preço global.

6. Com efeito, esse regime pressupõe grau de precisão suficiente na definição dos quantitativos e das condições de execução, uma vez que atribui ao contratado os riscos ordinários associados às variações quantitativas necessárias à execução do objeto. Em obras nas quais tais elementos estejam sujeitos a incertezas relevantes, a empreitada por preço unitário tende a proporcionar distribuição mais adequada de riscos, sem prejuízo de a Administração demonstrar, à luz das particularidades do empreendimento, a viabilidade de solução diversa.

7. Apesar de o município alegar que a opção pela empreitada por preço global decorreu da precisão dos documentos que embasaram o planejamento da contratação, não juntou ao processo os estudos técnicos

preliminares, memórias de cálculo, levantamentos, sondagens ou outros elementos comprobatórios aptos a demonstrar a precisão dos quantitativos e o adequado conhecimento das condições de execução.

8. A questão assume maior relevância porque o próprio termo de referência estabelece que o projeto executivo será elaborado pela futura contratada com base no projeto básico existente e deverá contemplar todos os detalhes técnicos necessários à execução da obra, incluindo projetos estrutural, hidráulico e geotécnico, especificações técnicas, memoriais descritivos, orçamento detalhado e cronograma físico-financeiro. A execução da obra, por sua vez, deverá observar o projeto executivo posteriormente aprovado.

9. Essa previsão não torna, por si só, obrigatória a adoção de regime de execução diverso, conforme já assinalado pela unidade técnica. Evidencia, contudo, que parte relevante do detalhamento da solução de engenharia ainda será desenvolvida após a contratação, circunstância que reforça a necessidade de demonstrar que o projeto básico e os estudos que o embasaram apresentam grau de definição suficiente para permitir a adequada estimativa dos quantitativos e a alocação dos riscos inerentes à empreitada por preço global.

10. De fato, os elementos atualmente constantes dos autos não demonstram que as características da obra sejam compatíveis com a empreitada por preço global. Ao contrário, as incertezas identificadas pela AudContratações indicam, em princípio, maior aderência da empreitada por preço unitário ao objeto licitado.

11. Ressalvo que a ausência, nos autos, dos documentos que, segundo a unidade jurisdicionada, subsidiaram a escolha do regime de execução não permite concluir que esses elementos inexistam ou que sejam necessariamente incapazes de demonstrar, consideradas as características específicas do empreendimento, a adequação da empreitada por preço global. No atual estágio processual, porém, compete ao município demonstrar a consistência técnica da opção adotada, especialmente porque, instado a fazê-lo, não apresentou a correspondente documentação comprobatória.

12. Soma-se a esse quadro o fato de que apenas duas empresas apresentaram propostas na Concorrência Eletrônica 3/2026. A reduzida participação não permite estabelecer, isoladamente, relação causal com o regime de execução escolhido, mas constitui elemento adicional a recomendar cautela, diante dos indícios já existentes de que a modelagem adotada pode não ser a mais adequada às características do objeto.

13. Considero, portanto, presente a plausibilidade jurídica necessária à adoção da medida cautelar. Não se trata, neste momento, de afirmar definitivamente a inadequação da empreitada por preço global, mas de reconhecer que os elementos disponíveis apontam nessa direção e que o município, embora previamente instado a justificar a opção adotada, não apresentou documentação suficiente para afastar as dúvidas identificadas.

14. Também se encontra configurado o perigo da demora. A Concorrência Eletrônica 3/2026 está em curso e, conforme consulta realizada em 28/8/2026 ao Portal de Compras Públicas, aguarda decisão acerca de recurso interposto contra o seu resultado do certame. Seu prosseguimento poderá resultar na adjudicação do objeto e na celebração do contrato antes da apreciação definitiva da matéria, com risco de comprometimento da eficácia da decisão de mérito.

15. De outro lado, não identifico perigo da demora reverso. Não houve celebração do contrato nem mobilização para o início das obras e, embora expressamente instado a se manifestar, o município não demonstrou situação de urgência na contratação nem risco concreto de perda dos recursos destinados ao empreendimento.

16. Presentes, portanto, a plausibilidade jurídica e o perigo da demora, e ausente risco relevante decorrente da paralisação temporária do procedimento, considero necessária a suspensão cautelar da Concorrência Eletrônica 3/2026 até que o Tribunal disponha de elementos suficientes para avaliar a regularidade da modelagem adotada.

17. A medida, além de preservar a utilidade da decisão de mérito, permitirá que o município apresente os documentos técnicos que afirma terem fundamentado a escolha da empreitada por preço global, de modo que a matéria possa ser examinada à luz das condições efetivamente consideradas no planejamento da contratação.

18. Nesse contexto, considero necessária a realização da oitiva prevista no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que o Município de São José do Sabugi/PB se manifeste sobre os indícios de irregularidade identificados pela AudContratações e demonstre a adequação da adoção da empreitada por preço global, mediante documentação comprobatória — em especial, estudos técnicos preliminares, projeto básico, memórias de cálculo, levantamentos, sondagens — que evidencie a precisão dos quantitativos e o adequado conhecimento das condições de execução.

19. Por fim, sem prejuízo da oitiva acima determinada, acompanho a AudContratações quanto à conveniência da construção participativa das deliberações. A medida permitirá considerar, na definição das providências destinadas ao eventual saneamento da contratação, tanto as questões técnicas identificadas pela unidade instrutória quanto os elementos que venham a ser apresentados pelo município.

20. Ante o exposto, DECIDO:

a) deferir o pedido de medida cautelar, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para determinar ao Município de São José do Sabugi/PB que suspenda a Concorrência Eletrônica 3/2026 e se abstenha de praticar atos de adjudicação, homologação ou contratação dela decorrente, até ulterior deliberação deste Tribunal;

b) realizar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Município de São José do Sabugi/PB, para que se manifeste sobre os indícios de irregularidade identificados pela AudContratações e demonstre a adequação da adoção da empreitada por preço global, mediante documentação comprobatória — em especial, estudos técnicos preliminares, projeto básico, memórias de cálculo, levantamentos, sondagens e demais elementos técnicos — que evidencie a precisão dos quantitativos e o adequado conhecimento das condições de execução;

c) autorizar a realização das medidas necessárias à construção participativa das deliberações, na forma proposta pela AudContratações; e

d) encaminhar ao Município de São José do Sabugi/PB cópia deste despacho e da instrução constante da peça 33, a fim de subsidiar sua manifestação."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada por licitante, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 2/2026, promovida pelo Município de São José do Sabugi/PB e destinada à elaboração do projeto executivo e à execução do açude do Riacho do Goiti, com valor estimado de R$ 6.260.101,45, custeado majoritariamente com recursos oriundos do Convênio 942672/2023, celebrado com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

2. Em exame preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou indícios de irregularidade relacionados à ausência de justificativa técnica para adoção da empreitada por preço global e à avaliação da capacidade técnica da empresa representante, razão pela qual foram promovidas a oitiva prévia do município e a diligência junto ao município.
3. Em resposta, o ente, ao sustentar a regularidade da escolha do regime de execução e dos critérios de habilitação, informou que a Concorrência Eletrônica 2/2026 havia sido declarada fracassada em face da inabilitação de todas as licitantes. No mesmo dia, contudo, foi publicado o de n.º 3/2026, destinado à contratação do mesmo objeto, com a manutenção do regime de empreitada por preço global, circunstância não informada pela municipalidade ao Tribunal.
4. Em nova análise, a AudContratações entendeu que os esclarecimentos prestados não afastaram os indícios de irregularidade relacionados à escolha do regime de execução, especialmente diante das incertezas quanto aos quantitativos de escavação, corte e aterro, às condições do solo, às fundações, à estabilidade dos taludes e ao nível do lençol freático.
5. Por meio do despacho constante da peça 36, acolhi, em essência, a análise da unidade instrutora e deferi medida cautelar para determinar a São José do Sabugi que suspendesse a Concorrência Eletrônica 3/2026 e se abstivesse de praticar atos de adjudicação, homologação ou contratação dela decorrentes até ulterior deliberação desta Corte.
6. Como assinalei naquela oportunidade, a empreitada por preço global pressupõe grau de precisão suficiente na definição dos quantitativos e das condições de execução, uma vez que atribui ao contratado os riscos ordinários associados às variações quantitativas necessárias à execução do objeto. No caso em exame, os elementos constantes dos autos não demonstram, até o momento, que as características da obra sejam compatíveis com esse regime de execução.
7. Embora o município tenha alegado que a opção adotada decorreu da precisão dos documentos que embasaram o planejamento da contratação, não apresentou estudos técnicos preliminares, memórias de cálculo, levantamentos, sondagens ou outros elementos aptos a comprovar a confiabilidade dos quantitativos e o adequado conhecimento das condições de execução.

8. Além disso, o termo de referência prevê a elaboração do projeto executivo pela futura contratada, que deverá contemplar elementos relevantes para o detalhamento da solução de engenharia. Tal circunstância, embora não imponha, por si só, a adoção de regime de execução diverso, reforça a necessidade de demonstrar que o projeto básico e os estudos que o subsidiaram apresentam grau de definição suficiente para permitir a adequada estimativa dos quantitativos e a alocação dos riscos inerentes à empreitada por preço global.
9. Ressalvo, como fiz no despacho cautelar, que esse quadro não permite afirmar, em caráter definitivo, a inadequação do regime escolhido. A ausência nos autos dos documentos que teriam fundamentado a decisão administrativa não significa inexistirem nem serem incapazes de demonstrar, consideradas as particularidades do empreendimento, a viabilidade da empreitada por preço global. No atual estágio processual, contudo, os elementos disponíveis evidenciam a plausibilidade jurídica necessária à adoção da medida cautelar.
10. Também se encontra configurado o perigo da demora. Quando da adoção da medida, a Concorrência Eletrônica 3/2026 estava em andamento e aguardava decisão sobre recurso interposto contra o resultado do certame, de modo que seu prosseguimento poderia resultar na adjudicação do objeto e na celebração do contrato antes da apreciação definitiva da matéria, comprometendo, dessa forma, a eficácia da decisão de mérito.
11. De outro lado, não se identificou perigo da demora reverso uma vez que o contrato ainda não havia sido celebrado e o município, embora previamente instado a se manifestar, não demonstrou situação de urgência na contratação nem risco concreto de perda dos recursos destinados ao empreendimento.
12. Além da suspensão cautelar do certame, determinei a oitiva do Município de São José do Sabugi/PB para que se manifeste sobre os indícios de irregularidade e apresente a documentação técnica apta a demonstrar a adequação da empreitada por preço global; autorizei, igualmente, a realização das medidas necessárias à construção participativa das deliberações.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2410/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.271/2026-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Município de São José do Sabugi/PB (08.883.217/0001-07).
4. Órgão/Entidade: Município de São José do Sabugi/PB.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Matheus da Silva Oliveira (11.856 E/OAB-PB), representando Ravy Construções, Projetos e Serviços Ltda.; Bruno Lopes de Araújo (7.588-A/OAB-PB), representando o município.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 2/2026 e reproduzidas na de n.º 3/2026, promovidas pelo Município de São José do Sabugi/PB, cujo objeto consiste na elaboração do projeto executivo e na execução do açude do Riacho do Goiti,

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

9.1. com fundamento no art. 276, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada mediante o despacho de peça 36 destes autos — transcrito no relatório que precede este acórdão —, bem como as medidas acessórias.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2410-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 015.204/2025-1
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
Responsável: Rodrigo Guimarães do Nascimento (042.889.311-26).
Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIO DECORRENTE DA REALIZAÇÃO IRREGULAR DE COMANDOS NO SISTEMA DE SEGURANÇA TECNOLÓGICA (SISET). CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, o exame elaborado na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, a qual contou com a anuência de sua direção (peças 155 a 157):

"Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Rodrigo Guimarães do Nascimento, em razão de irregularidades em comandos no SISET realizados por empregado CAIXA lotado na Agência Ceilândia Norte/DF.

HISTÓRICO

Em 31/1/2025, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 100). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 215/2025.

O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de

responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:
Realizar de forma irregular os comandos 'AUTORIZA_SAQUE' e 'AUTORIZA_DISPOSITIVO' no SISET.
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.
No relatório da TCE (peça 103), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 874.097,12, imputando responsabilidade a Rodrigo Guimarães do Nascimento, Assistente de Varejo, no período de 27/8/2021 a 28/11/2022, na condição de gestor dos recursos.
Em 12/7/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 107), 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 108 e 109).
Em 17/7/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 110).
Na instrução de peça 113, examinando-se os documentos contidos nos autos, verificou-se a necessidade de diligência saneadora à Caixa Econômica Federal para enviar documentos relacionados às irregularidades [documentação anotada como não encontrada na instrução de peça 113] apontadas no relatório conclusivo de peça 64, p. 29-30.
A diligência foi autorizada por meio do despacho/pronunciamento de peça 114, realizada por meio do Ofício 35578/2025-TCU/Seproc, de 01/09/2025 (peça 115), atendida pela Caixa que, por meio do Ofício 0082/2025/GEAPD, de 11/09/2025 (peça 117), encaminhou a documentação constante das peças 118-143, consistente basicamente de e-mails, relatórios, planilhas, arquivos e imagens referentes ao ambiente de atendimento expresso da Ag. Ceilândia Norte/DF, documentação que será considerada no exame técnico desta instrução.
Em seguida, na instrução de peça 146 foi proposta a citação do agente responsabilizado para a seguinte irregularidade:
Irregularidade 1: desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, mediante a realização irregular de comandos 'Autoriza_Saque' e 'Autoriza_Dispositivo' no Sistema de Segurança Tecnológica-Siset, em contas sociais digitais [sem a presença e sem o conhecimento dos clientes], permitindo que terceiros movimentassem as contas de forma fraudulenta.
Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 e 101.
Normas infringidas: Subitens: 4.3.4.4.2 e 4.3.4.4.2.1do MN CO 020 Apensado C - versões 096 a 099; subitens: 4.3.10.3.2 e 4.3.10.3.2.1 do MN CO 020 Apensado C - versões102 a 103; subitens: 4.3.7.3.2 e 4.3.7.3.2.1 do MN CO 020 Apensado C - versões 108 e 109; Subitem: 4.2.1 do MN CO 020 Apensado C - versões 096 a 100; subitem 4.3.3 do MN CO 020 Apensado C - versões 101 a 105; subitem 4.3.2.1 do MN CO 020 Apensado C - versões 108 e 109; Subitens: 4.4.1 e 4.4.1.1 do MN OR 164 - versões 018 a 022; subitens: 4.5.1 e 4.5.3 do MN OR 164 - versões 023 a 029; Subitens: 6.1; 6.1.1.1.3; 6.1.1.1.4 e 6.1.1.1.5 do MN RH 200 - versões 007 a 011.

Débitos relacionados ao responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
24/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.629,90
19/11/2021	3.600,00
4/3/2022	3.599,84
15/3/2022	3.599,99
22/10/2021	4.403,00
11/3/2022	4.799,90

10/8/2021	752,74
15/10/2021	250,00
28/4/2022	3.599,98
18/3/2022	3.599,00
18/3/2022	4.843,03
9/12/2021	3.599,90
14/3/2022	4.849,52
21/3/2022	3.599,90
22/3/2022	2.399,90
10/3/2022	1.199,90
17/12/2021	1.200,00
14/10/2021	4.182,70
23/2/2022	3.629,89
17/11/2021	1.200,00
27/11/2021	4.398,29
15/3/2022	3.600,00
25/2/2022	3.599,99
19/4/2022	4.799,99
15/3/2022	3.635,40
24/12/2021	3.598,93
18/11/2021	3.099,00
10/12/2021	1.200,00
8/6/2022	3.600,00
25/4/2022	4.850,00
15/3/2022	2.437,90
26/4/2022	3.599,99
21/3/2022	3.599,99
10/5/2022	4.848,00
2/12/2021	4.396,00
17/11/2021	3.750,00
30/5/2021	600,00
10/3/2022	2.136,00
9/3/2021	3.599,99
21/3/2022	4.197,49
18/11/2021	3.600,00
10/11/2021	3.599,99
25/11/2021	799,00
1/4/2022	4.799,99
11/3/2022	4.599,98
7/4/2022	3.598,99
17/5/2022	4.148,85

8/3/2022	3.599,90
8/2/2022	2.400,00
19/3/2022	1.200,00
19/11/2021	4.398,98
9/12/2021	4.399,99
23/3/2021	1.100,00
15/3/2022	4.799,98
13/11/2021	4.400,00
31/3/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00
9/5/2022	4.847,80
22/3/2022	1.835,99
8/3/2022	1.800,00
18/3/2022	3.999,90
23/2/2022	3.599,00
7/3/2022	3.597,80
8/2/2022	3.600,00
16/11/2021	4.398,99
23/2/2022	3.598,55
7/3/2022	3.598,05
26/5/2022	2.399,99
13/12/2021	4.397,84
7/3/2022	1.199,90
4/3/2022	2.849,99
9/12/2021	4.400,81
22/3/2022	3.599,99
28/5/2022	2.399,99
12/1/2022	2.400,00
28/5/2022	3.634,97
25/11/2021	3.399,00
19/11/2021	4.397,00
7/2/2022	1.200,00
13/6/2022	3.599,99
26/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,00
1/12/2021	3.198,01
6/1/2022	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
17/11/2021	4.394,00
22/3/2022	4.799,99
13/11/2021	3.000,00

19/11/2021	2.400,00
27/4/2022	4.109,70
26/11/2021	1.200,00
22/11/2021	4.400,00
4/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.635,99
26/11/2021	4.400,00
27/5/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00
23/3/2022	4.847,86
22/2/2022	3.600,00
5/11/2021	590,00
1/7/2022	3.599,99
21/4/2022	3.599,99
27/5/2022	2.399,99
21/3/2022	1.200,00
8/3/2022	2.399,99
17/11/2021	1.200,00
23/11/2021	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
3/3/2022	3.637,50
17/11/2021	3.600,00
23/2/2022	2.400,00
15/12/2021	4.400,00
3/3/2022	1.200,00
22/11/2021	3.600,00
9/3/2022	2.399,99
26/5/2022	2.399,99
19/11/2021	3.600,00
5/4/2022	3.599,99
22/3/2022	3.597,46
30/5/2022	3.599,99
10/12/2021	2.400,00
9/6/2022	1.199,99
1/10/2021	1.200,00
23/3/2022	3.636,00
10/12/2021	600,00
9/7/2021	450,00
19/11/2021	4.400,00
14/4/2022	4.049,98
31/5/2022	3.599,98

17/11/2021	2.400,00
11/11/2021	600,00
10/6/2022	1.236,00
19/4/2022	3.629,97
23/2/2022	3.634,89
17/9/2021	601,46
18/3/2021	1.107,00
23/2/2022	3.630,00
22/4/2022	3.628,99
9/3/2022	2.751,99
4/3/2022	3.599,99
26/5/2022	3.633,99
7/3/2022	3.635,98
23/2/2022	3.599,98
27/5/2022	3.633,99
4/3/2022	3.638,33
24/12/2021	3.000,00
1/3/2021	1.100,00
25/2/2022	2.999,90
14/3/2022	599,90
14/3/2022	3.599,99
13/11/2021	3.000,00
8/3/2022	3.599,89
21/3/2022	3.599,99
4/3/2021	1.100,00
23/2/2022	3.588,99
22/3/2022	3.599,93
11/3/2022	3.599,88
12/5/2022	3.599,90
29/6/2022	2.399,99
26/10/2021	3.599,00
7/4/2022	1.200,00
8/3/2022	3.600,00
21/7/2021	740,00
12/8/2021	18,35
18/3/2022	3.599,99
28/4/2022	2.399,98
19/2/2022	1.200,00
24/12/2021	4.399,00
1/6/2022	3.637,07
23/2/2022	3.599,98

26/2/2022	3.599,90
18/3/2022	4.848,00
12/4/2022	1.800,00
18/3/2022	2.710,98
23/3/2022	2.436,00
31/3/2022	1.200,00
24/12/2021	1.772,23
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	2.399,90
10/5/2022	3.598,99
31/3/2022	3.599,98
18/11/2021	3.194,00
19/11/2021	3.199,99
21/7/2022	600,00
30/5/2022	4.200,00
21/3/2022	3.599,99
12/11/2021	3.000,00
15/3/2022	3.599,99
23/4/2022	4.838,98
18/11/2021	4.397,00
5/3/2022	3.597,00
19/4/2022	4.799,99
4/3/2022	2.399,99
12/4/2022	1.200,00
8/3/2022	1.236,00
22/4/2022	4.042,39
13/12/2021	2.400,00
31/5/2022	1.200,00
23/2/2022	2.400,00
16/3/2022	3.636,00
19/4/2022	3.599,99
10/6/2022	3.399,99
8/12/2021	4.399,99
24/11/2021	4.400,00
22/3/2022	4.848,00
5/5/2022	4.848,18
8/3/2022	2.400,00
23/3/2022	4.848,00
22/3/2022	3.984,00
22/3/2022	4.847,80
30/5/2022	1.199,99

7/4/2022	2.399,88
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	3.599,99
23/3/2022	2.400,00
8/3/2022	3.650,61
21/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
8/3/2022	4.799,89
8/3/2022	3.660,64
18/5/2022	4.799,99
27/4/2022	4.848,00
22/11/2021	4.400,00
28/4/2022	4.848,06
18/3/2022	4.198,51
19/11/2021	1.200,00
15/3/2022	2.399,99
15/3/2022	1.200,00
23/2/2022	3.595,00
23/3/2022	4.200,00
18/3/2022	4.744,99
19/3/2022	3.947,96
24/2/2022	3.599,90
9/12/2021	4.552,57
18/11/2021	4.400,00
14/4/2022	3.599,99
3/3/2022	4.366,21
10/3/2022	3.242,00
18/2/2022	1.200,00
23/12/2021	4.798,98
25/2/2022	3.599,80
24/5/2022	1.200,00
8/3/2022	3.635,65
7/3/2022	1.800,00
24/3/2022	4.799,99
21/3/2022	3.599,99
18/5/2022	3.599,99
3/3/2022	3.099,99
15/3/2022	2.400,00
8/4/2022	2.436,00
25/2/2022	1.200,00

4/5/2022	2.399,99
18/11/2021	4.400,00
24/2/2022	3.594,97
24/3/2022	3.599,99
23/3/2022	3.685,97
14/6/2022	1.200,00
11/4/2022	3.599,99
19/11/2021	4.399,99
4/4/2022	4.799,98
19/11/2021	2.400,00
5/4/2022	4.799,90
8/3/2022	3.598,87
29/4/2022	3.599,99
11/5/2022	1.200,00
22/4/2022	3.648,00
23/3/2022	4.799,99
8/3/2022	3.639,94
3/3/2022	3.599,94
16/3/2022	3.645,37

Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

Responsável: Rodrigo Guimarães do Nascimento.

Conduta: realizar de forma irregular, e/ou fraudulenta [sem a presença e sem o conhecimento dos clientes], comandos 'Autoriza_Saque' e 'Autoriza_Dispositivo' no Sistema de Segurança Tecnológica - SISET.

Nexo de causalidade: a realização de comandos irregulares, e/ou fraudulentos, no Sistema de Segurança Tecnológica - SISET, permitiu que terceiros movimentassem as contas dos clientes de forma fraudulenta, implicando no ressarcimento de valores aos titulares das contas que apresentaram contestação, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

Encaminhamento: citação.

Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 148), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

e) Rodrigo Guimarães do Nascimento - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 46922/2025 – Seproc (peça 151) Data da Expedição: 12/11/2025 Data da Ciência: **24/11/2025** (peça 153) Nome Recebedor: **José Antônio** Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 149). Fim do prazo para a defesa: 9/12/2025
Comunicação: Ofício 46923/2025 – Seproc (peça 150) Data da Expedição: 12/11/2025 Data da Ciência: **24/11/2025** (peça 152) Nome Recebedor: **José Antônio**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 149). Fim do prazo para a defesa: 9/12/2025

Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 154), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

Transcorrido o prazo regimental, o responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 3/6/2022, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

44.7. Rodrigo Guimarães do Nascimento, por meio do ofício acostado à peça 96, recebido em 28/11/2022, conforme AR (peça 97).

Valor de Constituição da TCE

Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 956.762,20, 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

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.

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.

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.

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).

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	03/06/2022	e-mail encaminhado pela Geipf-GN Prevenção à Fraude à Geapd-GN - comunicando indícios de fraude com a utilização do Certificado Digital do empregado Rodrigo Guimarães do Nascimento,	Art. 4° inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional

		lotado na Agência Ceilândia Norte/DF (peça 52)		
2	21/06/2022	Envio de Informações à Corregedoria Sobre Fato Irregular (peça 02)	Art. 5° Inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
3	12/08/2022	Relatório Conclusivo da Caixa (peça 64)	Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
4	21/09/2022	Resolução CDR/BR - Turma 1 -0017/2022 – decisão do Conselho Disciplinar Regional de Brasília – Turma 1 (peça 81)	Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
5	27/10/2022	Resolução CDR/BR - Turma 2-0011/2022 – decisão do Conselho Disciplinar Regional de Brasília – Turma 1 (peça 94)	Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
6	28/11/2022	Notificação de cobrança extrajudicial com ciente de Rodrigo Guimarães do Nascimento (peça 97)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
7	22/05/2025	Relatório do tomador de contas especial (peça 103)	Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
8	17/07/2025	Processo autuado no TCU	Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
9	14/08/2025	Instrução e pronunciamento da unidade técnica autorizando diligência saneadora (peças 113-114)	Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
10	06/10/2025	Instrução e pronunciamento da unidade técnica autorizando a citação do responsável (peças 146-148)	Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

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**.

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

Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário.

No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita

Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peça 149).

Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. Esses elementos foram examinados na instrução preliminar (peças 77 e 86) mas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

Com efeito, a Caixa tomou conhecimento da irregularidade por meio de e-mail (peça 52) encaminhado pela Geipf-GN Prevenção à Fraude à Geapd-GN Apuração e Processo Disciplinar em 03/06/2022, comunicando ocorrência de condução de empregado Caixa pela Polícia Federal por suspeita de fraude no sistema Siset – Sistema de Segurança Tecnológica, em agência da Caixa - ID 49623 (peça 64, p. 3, item 5.1.2).

Nesse sentido, a GEIPF informou que durante o monitoramento no referido sistema, foram constatados indícios de fraude com a utilização do Certificado Digital do empregado Rodrigo Guimarães do Nascimento, por meio de comandos efetuados no sistema interno, alterando dados cadastrais e propiciando a liberação de dispositivo para utilização do aplicativo Caixa-Tem em saques de valores do Auxílio Emergencial, Seguro Desemprego, Abono de PIS e FGTS (peça 64, p. 3, item 5.1.2.1).

Em síntese, no relatório conclusivo a Caixa Econômica Federal registrou que o responsável:

Realizou comandos 'Aautoriza_Saque' no SISET, de forma sequencial, em intervalos de horários que não condizem com o tempo necessário para atendimento aos clientes e ainda, sem localização dos formulários MO 38344 assinados pelos titulares das contas no período de 04/01/2021 a 03/06/2022 (peça 64, p. 25), descumprindo os seguintes normativos da empresa:

MN CO 020 Apensado C – Versões 096 a 099:

4.3.4.4.2 Para os casos em que o cliente esteja impossibilitado de acessar os canais digitais, a agência poderá autorizar o saque com token, no endereço https://login.prd.caixa/seguranca, após a identificação do cliente e coleta de assinatura do MO38344 - Solicitação de Saque - Poupança Social Digital CAIXA.

4.3.4.4.2.1 Após a identificação do cliente, o empregado acessa o endereço: https://login.prd.caixa/seguranca e realiza a consulta, inserindo o número do CPF do cliente.

MN CO 020 Apensado C - Versões 102 a 103:

4.3.10.3.2 Para os casos em que o cliente esteja impossibilitado de acessar os canais digitais, a agência poderá autorizar o saque com token, no endereço https://login.prd.caixa/seguranca, após a identificação do cliente e coleta de assinatura do MO38344 - Solicitação de Saque - Poupança Social Digital CAIXA.

4.3.10.3.2.1 Após a identificação do cliente, o empregado acessa o endereço: https://login.prd.caixa/seguranca e realiza a consulta, inserindo o número do CPF do cliente.

MN CO 020 Apensado C – Versão: 108 e 109:

4.3.7.3.2 Para os casos em que o cliente esteja impossibilitado de acessar os canais digitais, a agência poderá autorizar o saque com token, no endereço https://login.prd.caixa/seguranca, após a identificação do cliente e coleta de assinatura do MO38344 - Solicitação de Saque - Poupança Social Digital CAIXA.

4.3.7.3.2.1 Após a identificação do cliente, o empregado acessa o endereço: https://login.prd.caixa/seguranca e realiza a consulta, inserindo o número do CPF do cliente.

Realizou comandos 'Autoriza_Dispositivo' no SISET, de forma sequencial, em intervalos de horários que não condizem com o tempo necessário para atendimento aos clientes e ainda, sem localização dos formulários MO 38343 assinados pelos titulares das contas no período de 04/01/2021 a 03/06/2022, contrariando os seguintes normativos da empresa:

MN CO 020 – Apensado C – Versões: 096 a 100:

4.2.1 Caso o cliente não tenha mensagem de aprovação nas validações automáticas realizadas pelo aplicativo CAIXA Tem e procure a agência, o empregado com função gerencial deve entrevistá-lo, preencher o MO38343, verificar se o cliente possui um smartphone e autorizar a movimentação da conta pelo aplicativo conforme os seguintes procedimentos:
- Identificar o cliente, utilizando o SICOD para validar o documento (CNH ou RG) apresentado;
- O MO38343 preenchido e a documentação de identificação do cliente são digitalizados e enviados via dossiedigital.caixa/, cujo acesso é providenciado pelo novoacessologico.caixa, sistema SIMTR e perfil MTRSDNOPE;
-Após assegurar a identificação do cliente e digitalizar os documentos, acessar o link login.prd.caixa/seguranca/opção Autorizar dispositivo e cadastrar o CPF do cliente;

MN CO 020 Apensado C – Versões 101 a 105:

4.3.3 Caso o cliente não tenha mensagem de aprovação nas validações automáticas realizadas pelo aplicativo CAIXA Tem e procure a agência, o empregado com função gerencial deve entrevistá-lo, preencher o MO38343, verificar se o cliente possui um smartphone e autorizar a movimentação da conta pelo aplicativo conforme os seguintes procedimentos:
- Identificar o cliente, conforme item 4.3.1.
- O MO38343 preenchido e a documentação de identificação do cliente são digitalizados e enviados via dossiedigital.caixa/, cujo acesso é providenciado pelo novoacessologico.caixa, sistema SIMTR e perfil MTRSDNOPE;
- Após assegurar a identificação do cliente e digitalizar os documentos, acessar o link login.prd.caixa/seguranca /opção Autorizar dispositivo e cadastrar o CPF do cliente;

MN CO 020 Apensado C – Versões 108 e 109:

4.3.2.1 Caso o cliente não tenha mensagem de aprovação nas validações automáticas realizadas pelo aplicativo CAIXA Tem e procure a agência, o empregado com função gerencial deve entrevistá-lo, preencher o MO38343, verificar se o cliente possui um smartphone e autorizar a movimentação da conta pelo aplicativo conforme os seguintes procedimentos:
- Identificar o cliente, conforme item 4.3.1.
- O MO38343 preenchido e a documentação de identificação do cliente são digitalizados e enviados via dossiedigital.caixa > Menu Dossiê de Produto > Novo Dossiê de Produto > Pagamentos Sociais > Auxilio Emergencial - Agência, na aba Vínculo clicar em 'Incluir Pessoa' > aba Documento fazer UPLOAD/DIGITALIZAR cujo acesso é providenciado pelo novoacessologico.caixa, sistema SIMTR e perfil MTRSDNOPE;
- Após assegurar a identificação do cliente e digitalizar os documentos, acessar o link login.prd.caixa/seguranca /opção Autorizar dispositivo e cadastrar o CPF do cliente;

Realizou 6.569 comandos no SISET, em intervalos de horários que não condizem com o tempo necessário para atendimento aos clientes, no período de 04/01/2021 a 03/06/2022, consoante exposto no arquivo ID 49632, indicando que os titulares das contas não estavam presentes na agência, como constatado em imagens, contrariando os seguintes normativos da empresa:

MN OR 164 018 a 022:

4.4.1 A Agência recebe, identifica o cliente e realiza os procedimentos necessários para o bloqueio, desbloqueio ou regularização do cadastro do cliente no Login Único CAIXA (SISET/SSO) pelo endereço https://login.prd.caixa/seguranca, conforme regras definidas no MN TE203, solicitando o perfil de acesso pelo acesso lógico para empregados com função – Sistema SISET, perfil, SISET-SET-SEGGERUSU.

4.4.1.1 Para tanto, ele pode consultar e/ou requerer quaisquer documentos, fontes de dados, fontes de referências, sistemas, pareceres e demais elementos adicionais que julgar convenientes para se assegurar da correta identificação do proponente, conforme previsto no MN CO020.

MN OR 164 023 a 029:

4.5.1 A Agência recebe, identifica o cliente e realiza os procedimentos necessários para o bloqueio/desbloqueio de cadastro, atualização de cadastro do cliente (e-mail, telefone, cep, ou suspensão do cadastro) criação de senha ou criação de usuário (este último somente se não existir cadastro) no Login Único CAIXA (SISET/SSO), na opção 'Usuários', no endereço https://login.servicos.caixa/seguranca/, conforme regras definidas no TE203.

[...]

4.5.3 O Empregado Caixa pode consultar e/ou requerer quaisquer documentos, fontes de dados, fontes de referências, sistemas, pareceres e demais elementos adicionais que julgar convenientes para se assegurar da

correta identificação do proponente, conforme previsto no CO020.
Elaborou/manuseou arquivos em formato 'bloco de notas' em sua estação de trabalho, apresentando os CPFs dos clientes com anotações de e-mail, valor e outras informações, no intuito de manter controle dos comandos irregulares efetuados no SISET, além de ter admitido que realizou esses comandos por solicitação de terceiros, contrariando os seguintes normativos da empresa:
MN RH 200 - Versões 007 a 011:
6.1 ANEXO I – Código de Conduta dos Empregados e Dirigentes da Caixa
6.1.1.1.3 No exercício das atribuições profissionais, a conduta deve ser pautada por elevados padrões de ética, baseados no respeito, honestidade, compromisso, transparência e responsabilidade.
6.1.1.1.4 A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais devem nortear toda e qualquer conduta, seja no exercício das atribuições profissionais ou fora dele.
6.1.1.1.5 As condutas devem levar em consideração não somente o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente o honesto e o desonesto, tendo como fim o bem comum.
Em resumo, o procedimento adotado pelo responsável consistia, em regra, na consulta do cadastro do cliente no SISET, seguida da alteração de dados sensíveis, especialmente o endereço de e-mail vinculado à conta. Após a execução do comando 'ALTERA_USUARIO', o sistema Caixa Tem ficava liberado para acesso e movimentação pelo primeiro dispositivo que efetuasse login com os novos dados cadastrados (peça 64, p. 7-8). Dessa forma, terceiros, de posse das informações alteradas, conseguiam acessar as contas dos clientes por meio do aplicativo Caixa Tem, viabilizando a realização de saques em terminais de autoatendimento (ATM), transferências via PIX e TEV, e pagamentos de boletos, sem o conhecimento ou consentimento dos titulares das contas (peça 64, p. 8-9, 19-20).
No âmbito da Caixa Econômica Federal o responsável apresentou defesa escrita e sustentação oral, alegando que teria sido coagido por terceiro (Selmy de Sá Oliveira) a realizar os comandos irregulares, mas o Conselho Disciplinar entendeu que as provas constantes do processo demonstram participação ativa nas fraudes, inclusive com recebimento de valores em sua conta corrente oriundos de contas fraudadas (Peça 81, p. 2; Peça 94, p. 2).
O Conselho destacou que a Caixa dispõe de ferramentas para proteção de empregados ameaçados, mas nenhuma teria sido acionada pelo arrolado. O Conselho concluiu que a atuação do empregado teria sido decisiva para o prejuízo e que teria agido com dolo (Peça 81, p. 2; Peça 94, p. 2).
Conforme consta na Resolução CDR/BR – Turma 1-0017/2022, de 21/09/2022 (peça 81), o Conselho Disciplinar Regional de Campinas decidiu pela aplicação de penalidade de rescisão de contrato por justa causa ao empregado Rodrigo Guimarães do Nascimento e responsabilidade pelo dano de R$ 874.097,12 sofrido pela empresa (peça 81, p. 2).
A decisão foi mantida, segundo a Resolução CDR/BR - Turma 2 – 0011/2022 (peça 94).
No mais, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).
Dessa forma, o responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU.
Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)
Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.
Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do

exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

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).

No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, configuram violação não só às regras legais [normativos da Caixa Econômica Federal citados no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU.

Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 145.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

g) considerar revel o responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

h) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento (CPF: 042.889.311-26):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
24/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.629,90
19/11/2021	3.600,00
4/3/2022	3.599,84
15/3/2022	3.599,99

22/10/2021	4.403,00
11/3/2022	4.799,90
10/8/2021	752,74
15/10/2021	250,00
28/4/2022	3.599,98
18/3/2022	3.599,00
18/3/2022	4.843,03
9/12/2021	3.599,90
14/3/2022	4.849,52
21/3/2022	3.599,90
22/3/2022	2.399,90
10/3/2022	1.199,90
17/12/2021	1.200,00
14/10/2021	4.182,70
23/2/2022	3.629,89
17/11/2021	1.200,00
27/11/2021	4.398,29
15/3/2022	3.600,00
25/2/2022	3.599,99
19/4/2022	4.799,99
15/3/2022	3.635,40
24/12/2021	3.598,93
18/11/2021	3.099,00
10/12/2021	1.200,00
8/6/2022	3.600,00
25/4/2022	4.850,00
15/3/2022	2.437,90
26/4/2022	3.599,99
21/3/2022	3.599,99
10/5/2022	4.848,00
2/12/2021	4.396,00
17/11/2021	3.750,00
30/5/2021	600,00
10/3/2022	2.136,00
9/3/2021	3.599,99
21/3/2022	4.197,49
18/11/2021	3.600,00
10/11/2021	3.599,99
25/11/2021	799,00
1/4/2022	4.799,99
11/3/2022	4.599,98

7/4/2022	3.598,99
17/5/2022	4.148,85
8/3/2022	3.599,90
8/2/2022	2.400,00
19/3/2022	1.200,00
19/11/2021	4.398,98
9/12/2021	4.399,99
23/3/2021	1.100,00
15/3/2022	4.799,98
13/11/2021	4.400,00
31/3/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00
9/5/2022	4.847,80
22/3/2022	1.835,99
8/3/2022	1.800,00
18/3/2022	3.999,90
23/2/2022	3.599,00
7/3/2022	3.597,80
8/2/2022	3.600,00
16/11/2021	4.398,99
23/2/2022	3.598,55
7/3/2022	3.598,05
26/5/2022	2.399,99
13/12/2021	4.397,84
7/3/2022	1.199,90
4/3/2022	2.849,99
9/12/2021	4.400,81
22/3/2022	3.599,99
28/5/2022	2.399,99
12/1/2022	2.400,00
28/5/2022	3.634,97
25/11/2021	3.399,00
19/11/2021	4.397,00
7/2/2022	1.200,00
13/6/2022	3.599,99
26/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,00
1/12/2021	3.198,01
6/1/2022	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
17/11/2021	4.394,00

22/3/2022	4.799,99
13/11/2021	3.000,00
19/11/2021	2.400,00
27/4/2022	4.109,70
26/11/2021	1.200,00
22/11/2021	4.400,00
4/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.635,99
26/11/2021	4.400,00
27/5/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00
23/3/2022	4.847,86
22/2/2022	3.600,00
5/11/2021	590,00
1/7/2022	3.599,99
21/4/2022	3.599,99
27/5/2022	2.399,99
21/3/2022	1.200,00
8/3/2022	2.399,99
17/11/2021	1.200,00
23/11/2021	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
3/3/2022	3.637,50
17/11/2021	3.600,00
23/2/2022	2.400,00
15/12/2021	4.400,00
3/3/2022	1.200,00
22/11/2021	3.600,00
9/3/2022	2.399,99
26/5/2022	2.399,99
19/11/2021	3.600,00
5/4/2022	3.599,99
22/3/2022	3.597,46
30/5/2022	3.599,99
10/12/2021	2.400,00
9/6/2022	1.199,99
1/10/2021	1.200,00
23/3/2022	3.636,00
10/12/2021	600,00
9/7/2021	450,00
19/11/2021	4.400,00

14/4/2022	4.049,98
31/5/2022	3.599,98
17/11/2021	2.400,00
11/11/2021	600,00
10/6/2022	1.236,00
19/4/2022	3.629,97
23/2/2022	3.634,89
17/9/2021	601,46
18/3/2021	1.107,00
23/2/2022	3.630,00
22/4/2022	3.628,99
9/3/2022	2.751,99
4/3/2022	3.599,99
26/5/2022	3.633,99
7/3/2022	3.635,98
23/2/2022	3.599,98
27/5/2022	3.633,99
4/3/2022	3.638,33
24/12/2021	3.000,00
1/3/2021	1.100,00
25/2/2022	2.999,90
14/3/2022	599,90
14/3/2022	3.599,99
13/11/2021	3.000,00
8/3/2022	3.599,89
21/3/2022	3.599,99
4/3/2021	1.100,00
23/2/2022	3.588,99
22/3/2022	3.599,93
11/3/2022	3.599,88
12/5/2022	3.599,90
29/6/2022	2.399,99
26/10/2021	3.599,00
7/4/2022	1.200,00
8/3/2022	3.600,00
21/7/2021	740,00
12/8/2021	18,35
18/3/2022	3.599,99
28/4/2022	2.399,98
19/2/2022	1.200,00
24/12/2021	4.399,00

1/6/2022	3.637,07
23/2/2022	3.599,98
26/2/2022	3.599,90
18/3/2022	4.848,00
12/4/2022	1.800,00
18/3/2022	2.710,98
23/3/2022	2.436,00
31/3/2022	1.200,00
24/12/2021	1.772,23
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	2.399,90
10/5/2022	3.598,99
31/3/2022	3.599,98
18/11/2021	3.194,00
19/11/2021	3.199,99
21/7/2022	600,00
30/5/2022	4.200,00
21/3/2022	3.599,99
12/11/2021	3.000,00
15/3/2022	3.599,99
23/4/2022	4.838,98
18/11/2021	4.397,00
5/3/2022	3.597,00
19/4/2022	4.799,99
4/3/2022	2.399,99
12/4/2022	1.200,00
8/3/2022	1.236,00
22/4/2022	4.042,39
13/12/2021	2.400,00
31/5/2022	1.200,00
23/2/2022	2.400,00
16/3/2022	3.636,00
19/4/2022	3.599,99
10/6/2022	3.399,99
8/12/2021	4.399,99
24/11/2021	4.400,00
22/3/2022	4.848,00
5/5/2022	4.848,18
8/3/2022	2.400,00
23/3/2022	4.848,00
22/3/2022	3.984,00

22/3/2022	4.847,80
30/5/2022	1.199,99
7/4/2022	2.399,88
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	3.599,99
23/3/2022	2.400,00
8/3/2022	3.650,61
21/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
8/3/2022	4.799,89
8/3/2022	3.660,64
18/5/2022	4.799,99
27/4/2022	4.848,00
22/11/2021	4.400,00
28/4/2022	4.848,06
18/3/2022	4.198,51
19/11/2021	1.200,00
15/3/2022	2.399,99
15/3/2022	1.200,00
23/2/2022	3.595,00
23/3/2022	4.200,00
18/3/2022	4.744,99
19/3/2022	3.947,96
24/2/2022	3.599,90
9/12/2021	4.552,57
18/11/2021	4.400,00
14/4/2022	3.599,99
3/3/2022	4.366,21
10/3/2022	3.242,00
18/2/2022	1.200,00
23/12/2021	4.798,98
25/2/2022	3.599,80
24/5/2022	1.200,00
8/3/2022	3.635,65
7/3/2022	1.800,00
24/3/2022	4.799,99
21/3/2022	3.599,99
18/5/2022	3.599,99
3/3/2022	3.099,99
15/3/2022	2.400,00

8/4/2022	2.436,00
25/2/2022	1.200,00
4/5/2022	2.399,99
18/11/2021	4.400,00
24/2/2022	3.594,97
24/3/2022	3.599,99
23/3/2022	3.685,97
14/6/2022	1.200,00
11/4/2022	3.599,99
19/11/2021	4.399,99
4/4/2022	4.799,98
19/11/2021	2.400,00
5/4/2022	4.799,90
8/3/2022	3.598,87
29/4/2022	3.599,99
11/5/2022	1.200,00
22/4/2022	3.648,00
23/3/2022	4.799,99
8/3/2022	3.639,94
3/3/2022	3.599,94
16/3/2022	3.645,37

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/2/2026: R$ 1.295.241,53.

i) aplicar ao responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

j) 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;

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

l) aplicar ao responsável Rodrigo Guimarães do Nascimento a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

m) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal/DF, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal/DF que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os

presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

2. O Ministério Público junto ao Tribunal assim se manifestou:

"Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor do Sr. Rodrigo Guimarães do Nascimento, ex-empregado da Caixa, em razão de débito decorrente de 'desfalque de numerário (...) mediante a realização irregular de comandos 'Autoriza_Saque' e 'Autoriza_Dispositivo' no Sistema de Segurança Tecnológica - Siset, em contas sociais digitais, sem a presença e sem o conhecimento dos clientes, permitindo que terceiros movimentassem as contas de forma fraudulenta' (peças 103 e 146, p. 15)

2. Considerando a confirmação da grave irregularidade supracitada e a revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boafé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, no sentido de julgar irregulares as contas do responsável, nos termos do art. 16, inciso III, alínea 'd', da Lei n.º 8.443/1992, condená-lo pelo débito apurado nos autos e aplicar-lhe a multa e a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal previstas respectivamente nos arts. 57 e 60 da mesma lei (peças 155, p. 18-27; 156 e 157)."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de |Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Rodrigo Guimarães do Nascimento, assistente de varejo da referida instituição, devido a irregularidades em comandos realizados no Sistema de Segurança Tecnológica (SISET).

2. O fundamento para instaurá-la residiu na constatação de desfalque de numerário mediante a realização irregular dos comandos "Autoriza_Saque" e "Autoriza_Dispositivo" no SISET, em contas sociais digitais, sem a presença nem o conhecimento dos clientes, permitindo que terceiros movimentassem as contas de forma fraudulenta.

3. Do que ressai dos autos, os comandos eram realizados de forma sequencial, em intervalos de horários incompatíveis com o tempo necessário para o atendimento real, sem que houvesse a localização dos formulários obrigatórios assinados pelos titulares das contas. O prejuízo foi calculado no valor original de R$ 874.097,12, imputando-se a responsabilidade a Rodrigo Guimarães do Nascimento.

4. No âmbito desta Corte, o responsável foi devidamente citado por meio de ofícios entregues em seus endereços constantes das bases de dados da Receita Federal e do Renach. Regularmente citado, permaneceu silente, de modo que o processo deve prosseguir à sua revelia, em atenção ao disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe o julgamento das contas como irregulares, sua condenação ao pagamento do débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

6. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) se manifestou em total concordância com a proposta da unidade técnica, corroborando a necessidade de sancionamento do responsável ante a gravidade das irregularidades e a ausência de elementos que indiquem boa-fé.

7. Ratifico a análise efetuada pela AudTCE, motivo por que a incorporo às minhas razões de decidir.

8. Preliminarmente, no caso concreto, verifico não haver a incidência de prescrição das pretensões ressarcitória ou punitiva. O termo inicial da contagem do prazo ocorreu em 3/6/2022, data do conhecimento da irregularidade pela Caixa, e o curso prescricional foi interrompido por diversos atos inequívocos de apuração, como o Relatório Conclusivo (12/8/2022) e a autuação do processo no TCU (17/7/2025), sem o transcurso de cinco anos entre os eventos (prescrição ordinária) ou de três anos de inércia processual (prescrição intercorrente).

9. No mérito, não há nenhum elemento nos autos que possa afastar a irregularidade detectada. As provas demonstram que o responsável realizou 6.569 comandos irregulares no SISET entre janeiro de 2021 e junho de 2022, violando frontalmente normativos internos da Caixa (MN CO 020, MN OR 164 e o Código de Conduta MN RH 200).

10. A participação do responsável restou devidamente caracterizada por elaborar e manusear os arquivos (bloco de notas) contendo CPFs e dados de clientes para manter controle dos comandos fraudulentos. Além disso, o Conselho Disciplinar da entidade identificou o recebimento de valores oriundos das fraudes diretamente na conta corrente de Rodrigo do Nascimento. Embora tenha alegado coação de terceiros na fase interna, concluiu-se que o empregado não chegou a acionar os canais de proteção da empresa, tendo agido com dolo.

11. Quanto ao exame da culpabilidade, a conduta configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb por representar grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública e distanciamento do padrão de diligência esperado de um administrador médio. Não há a presença de boa-fé pois era exigível conduta diversa, qual seja, o estrito cumprimento de seus deveres funcionais.

12. Desse modo, devem as suas contas ser julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito atualizado e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual arbitro a 10% do valor atualizado do débito de R$ 1.295.241,53 até 27/2/2026.

13. Adicionalmente, tendo em vista a gravidade da infração e a violação deliberada de princípios como os da moralidade e honestidade, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de 5 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da mesma lei.

Ante o exposto, acolho os pareceres uniformes proferidos nos autos e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2411/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.204/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessada: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsável: Rodrigo Guimaraes do Nascimento (042.889.311-26).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de desfalque de numerário decorrente da realização irregular de comandos no Sistema de Segurança Tecnológica da entidade,

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas de Rodrigo Guimarães do Nascimento, 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 este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
24/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.629,90
19/11/2021	3.600,00
4/3/2022	3.599,84
15/3/2022	3.599,99
22/10/2021	4.403,00
11/3/2022	4.799,90
10/8/2021	752,74
15/10/2021	250,00
28/4/2022	3.599,98
18/3/2022	3.599,00
18/3/2022	4.843,03
9/12/2021	3.599,90
14/3/2022	4.849,52
21/3/2022	3.599,90
22/3/2022	2.399,90
10/3/2022	1.199,90
17/12/2021	1.200,00
14/10/2021	4.182,70
23/2/2022	3.629,89
17/11/2021	1.200,00
27/11/2021	4.398,29
15/3/2022	3.600,00
25/2/2022	3.599,99
19/4/2022	4.799,99
15/3/2022	3.635,40
24/12/2021	3.598,93
18/11/2021	3.099,00
10/12/2021	1.200,00
8/6/2022	3.600,00
25/4/2022	4.850,00
15/3/2022	2.437,90
26/4/2022	3.599,99
21/3/2022	3.599,99
10/5/2022	4.848,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2021	4.396,00
17/11/2021	3.750,00
30/5/2021	600,00
10/3/2022	2.136,00
9/3/2021	3.599,99
21/3/2022	4.197,49
18/11/2021	3.600,00
10/11/2021	3.599,99
25/11/2021	799,00
1/4/2022	4.799,99
11/3/2022	4.599,98
7/4/2022	3.598,99
17/5/2022	4.148,85
8/3/2022	3.599,90
8/2/2022	2.400,00
19/3/2022	1.200,00
19/11/2021	4.398,98
9/12/2021	4.399,99
23/3/2021	1.100,00
15/3/2022	4.799,98
13/11/2021	4.400,00
31/3/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00
9/5/2022	4.847,80
22/3/2022	1.835,99
8/3/2022	1.800,00
18/3/2022	3.999,90
23/2/2022	3.599,00
7/3/2022	3.597,80
8/2/2022	3.600,00
16/11/2021	4.398,99
23/2/2022	3.598,55
7/3/2022	3.598,05
26/5/2022	2.399,99
13/12/2021	4.397,84
7/3/2022	1.199,90
4/3/2022	2.849,99
9/12/2021	4.400,81
22/3/2022	3.599,99
28/5/2022	2.399,99

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
12/1/2022	2.400,00
28/5/2022	3.634,97
25/11/2021	3.399,00
19/11/2021	4.397,00
7/2/2022	1.200,00
13/6/2022	3.599,99
26/5/2022	3.599,99
5/3/2022	3.599,00
1/12/2021	3.198,01
6/1/2022	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
17/11/2021	4.394,00
22/3/2022	4.799,99
13/11/2021	3.000,00
19/11/2021	2.400,00
27/4/2022	4.109,70
26/11/2021	1.200,00
22/11/2021	4.400,00
4/3/2022	3.599,90
23/2/2022	3.635,99
26/11/2021	4.400,00
27/5/2022	3.599,99
19/11/2021	2.400,00
23/3/2022	4.847,86
22/2/2022	3.600,00
5/11/2021	590,00
1/7/2022	3.599,99
21/4/2022	3.599,99
27/5/2022	2.399,99
21/3/2022	1.200,00
8/3/2022	2.399,99
17/11/2021	1.200,00
23/11/2021	4.400,00
10/3/2022	3.599,99
3/3/2022	3.637,50
17/11/2021	3.600,00
23/2/2022	2.400,00
15/12/2021	4.400,00
3/3/2022	1.200,00
22/11/2021	3.600,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/3/2022	2.399,99
26/5/2022	2.399,99
19/11/2021	3.600,00
5/4/2022	3.599,99
22/3/2022	3.597,46
30/5/2022	3.599,99
10/12/2021	2.400,00
9/6/2022	1.199,99
1/10/2021	1.200,00
23/3/2022	3.636,00
10/12/2021	600,00
9/7/2021	450,00
19/11/2021	4.400,00
14/4/2022	4.049,98
31/5/2022	3.599,98
17/11/2021	2.400,00
11/11/2021	600,00
10/6/2022	1.236,00
19/4/2022	3.629,97
23/2/2022	3.634,89
17/9/2021	601,46
18/3/2021	1.107,00
23/2/2022	3.630,00
22/4/2022	3.628,99
9/3/2022	2.751,99
4/3/2022	3.599,99
26/5/2022	3.633,99
7/3/2022	3.635,98
23/2/2022	3.599,98
27/5/2022	3.633,99
4/3/2022	3.638,33
24/12/2021	3.000,00
1/3/2021	1.100,00
25/2/2022	2.999,90
14/3/2022	599,90
14/3/2022	3.599,99
13/11/2021	3.000,00
8/3/2022	3.599,89
21/3/2022	3.599,99
4/3/2021	1.100,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
23/2/2022	3.588,99
22/3/2022	3.599,93
11/3/2022	3.599,88
12/5/2022	3.599,90
29/6/2022	2.399,99
26/10/2021	3.599,00
7/4/2022	1.200,00
8/3/2022	3.600,00
21/7/2021	740,00
12/8/2021	18,35
18/3/2022	3.599,99
28/4/2022	2.399,98
19/2/2022	1.200,00
24/12/2021	4.399,00
1/6/2022	3.637,07
23/2/2022	3.599,98
26/2/2022	3.599,90
18/3/2022	4.848,00
12/4/2022	1.800,00
18/3/2022	2.710,98
23/3/2022	2.436,00
31/3/2022	1.200,00
24/12/2021	1.772,23
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	2.399,90
10/5/2022	3.598,99
31/3/2022	3.599,98
18/11/2021	3.194,00
19/11/2021	3.199,99
21/7/2022	600,00
30/5/2022	4.200,00
21/3/2022	3.599,99
12/11/2021	3.000,00
15/3/2022	3.599,99
23/4/2022	4.838,98
18/11/2021	4.397,00
5/3/2022	3.597,00
19/4/2022	4.799,99
4/3/2022	2.399,99
12/4/2022	1.200,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/3/2022	1.236,00
22/4/2022	4.042,39
13/12/2021	2.400,00
31/5/2022	1.200,00
23/2/2022	2.400,00
16/3/2022	3.636,00
19/4/2022	3.599,99
10/6/2022	3.399,99
8/12/2021	4.399,99
24/11/2021	4.400,00
22/3/2022	4.848,00
5/5/2022	4.848,18
8/3/2022	2.400,00
23/3/2022	4.848,00
22/3/2022	3.984,00
22/3/2022	4.847,80
30/5/2022	1.199,99
7/4/2022	2.399,88
23/2/2022	3.599,90
7/3/2022	3.599,99
23/3/2022	2.400,00
8/3/2022	3.650,61
21/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
22/3/2022	3.599,99
8/3/2022	4.799,89
8/3/2022	3.660,64
18/5/2022	4.799,99
27/4/2022	4.848,00
22/11/2021	4.400,00
28/4/2022	4.848,06
18/3/2022	4.198,51
19/11/2021	1.200,00
15/3/2022	2.399,99
15/3/2022	1.200,00
23/2/2022	3.595,00
23/3/2022	4.200,00
18/3/2022	4.744,99
19/3/2022	3.947,96
24/2/2022	3.599,90

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/12/2021	4.552,57
18/11/2021	4.400,00
14/4/2022	3.599,99
3/3/2022	4.366,21
10/3/2022	3.242,00
18/2/2022	1.200,00
23/12/2021	4.798,98
25/2/2022	3.599,80
24/5/2022	1.200,00
8/3/2022	3.635,65
7/3/2022	1.800,00
24/3/2022	4.799,99
21/3/2022	3.599,99
18/5/2022	3.599,99
3/3/2022	3.099,99
15/3/2022	2.400,00
8/4/2022	2.436,00
25/2/2022	1.200,00
4/5/2022	2.399,99
18/11/2021	4.400,00
24/2/2022	3.594,97
24/3/2022	3.599,99
23/3/2022	3.685,97
14/6/2022	1.200,00
11/4/2022	3.599,99
19/11/2021	4.399,99
4/4/2022	4.799,98
19/11/2021	2.400,00
5/4/2022	4.799,90
8/3/2022	3.598,87
29/4/2022	3.599,99
11/5/2022	1.200,00
22/4/2022	3.648,00
23/3/2022	4.799,99
8/3/2022	3.639,94
3/3/2022	3.599,94
16/3/2022	3.645,37

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R$ 129.500,00 (cento e vinte nove mil e quinhentos reais), nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada

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

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

9.4. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável para o fato de que a ausência de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.5. considerar graves as condutas praticadas por Rodrigo Guimarães do Nascimento, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;

9.6. inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do RITCU;

9.7. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas cabíveis, ao responsável e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2411-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 007.632/2014-2 [Apenso: TC 003.237/2017-6].
Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
Órgão: Defensoria Pública da União.
Responsáveis: Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (607.162.587-49); Fernando de Sousa Lira Araujo (004.605.473-13); Gilderlan Barreto Santos (259.506.491-68); Haman Tabosa de Moraes e Córdova (762.813.611-72); Jose Ferreira de Lima (093.548.677-15); José Rômulo Plácido Sales (340.138.493-72); Juliano Martins de Godoy (801.274.871-15); Manuel de Sousa Junior Filho (266.990.281-20);

Marina da Silva Steinbruch (807.954.128-00); Paulo Cesar Cunha Arrussul (279.503.601-00); Sérgio Fehr da Silva (268.309.737-91).
Recorrente: Marina da Silva Steinbruch (807.954.128-00).
Representação legal: Wesley Ricardo Bento da Silva (OAB/DF 18.566).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NO PERÍODO DE 2000 A 2005. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA À LUZ DO ACÓRDÃO 1.441/2016-TCU-PLENÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS OU ACOLHIDOS PARCIALMENTE, SEM EFEITOS INFRINGENTES. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO NÃO PROVIDOS OU NÃO CONHECIDOS. RECURSO DE REVISÃO. RAZÕES RECURSAIS SUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. PROVIMENTO DO RECURSO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[4], ratificada pelo corpo diretivo daquela unidade especializada[5] e acompanhada pelo Ministério Público de Contas[6].

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Marina da Silva Steinbruch (peças 446-455) contra o Acórdão 10.153/2020-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Vital do Rêgo) (peça 166).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. acolher o pedido do representante legal do Sr. Sérgio Fehr da Silva no sentido de que sejam observadas as prerrogativas dos Defensores Públicos Federais (art. 44 da Lei Complementar 80/1994):

9.2. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, as contas dos Srs. José Romulo Plácido Sales (CPF 340.138.493-72), na condição de Defensor-Público Geral da União no período de 6/8/2009 a 5/8/2011; Haman Tabosa de Moraes Córdova (CPF 762.813.611-72), na condição de Defensor-Público Geral Federal no período de 9/11/2011 a 6/11/201; e do Sr. Paulo Cesar Cunha Arrussul (CPF 279.503.601-00), na condição de membro da comissão de TCE designada pela Portaria DPU 528, de 4/11/2010, dando-lhes quitação plena;

9.3. julgar regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas dos Srs. Juliano Martins de Godoy (CPF 801.274.871-15), na condição de Presidente da Comissão de TCE (designado pela Portaria DPU 528, de 4/11/2010), e Fernando de Sousa Lira Araújo (CPF 004.605.473-13), na condição de membro da Comissão de TCE designado pela Portaria DPU 528, de 4/11/2010, em virtude do descumprimento do item 9.6.2 do Acórdão 1.181/2009-TCU-Primeira Câmara, dando-lhes quitação;

9.4. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, incisos III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, as contas das Sras. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (CPF 607.162.587-49), na condição de Defensora-Pública Geral da União e ordenadora de despesas no período de 22/10/2000 a 18/12/2004; Marina da Silva Steinbruch (CPF 807.954.128-00), na condição de Defensora-Pública Geral da União e ordenadora de despesas no período de 20/12/2004 a 11/5/2005; e dos Srs. José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15), na condição de gestor financeiro da Defensoria Pública da União no período de 22/10/2000 a 11/5/2005; Gilderlan Barreto Santos (CPF 259.506.491-68), na condição de responsável pelo atesto de despesas no período de 24/10/2000 a 9/5/2005; Manuel de Sousa Júnior Filho (CPF 266.990.281-20), na condição de responsável pelo atesto de despesas no período de 6/11/2000 a 11/5/2005; e Sérgio Fehr da Silva (CPF 268.309.737-91), na condição de responsável pelo atesto de despesas no período de 20/2/2001 a 11/5/2005, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do(s) recolhimento(s), na forma prevista na legislação em vigor:

9.4.1. irregularidade: pagamento de produtos não entregues e serviços não executados:

9.4.1.1. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (CPF 607.162.587-49) e José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

---

[4] Peça 461.

[5] Peça 462.

[6] Peça 463.

9.4.1.2. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (CPF 607.162.587-49), José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15) e Gilderlan Barreto Santos (CPF 259.506.491-68):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.1.3. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (CPF 607.162.587-49), José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15) e Manuel de Sousa Júnior Filho (CPF 266.990.281-20):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.1.4. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (CPF 607.162.587-49), José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15) e Sérgio Fehr da Silva (CPF 268.309.737-91):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.1.5. Marina da Silva Steinbruch (CPF 807.954.128-00) e José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.1.6. Marina da Silva Steinbruch (CPF 807.954.128-00), José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15) e Gilderlan Barreto Santos (CPF 259.506.491-68):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.1.7. Marina da Silva Steinbruch (CPF 807.954.128-00), José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15) e Manuel de Sousa Júnior Filho (CPF 266.990.281-20):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.1.8. Marina da Silva Steinbruch (CPF 807.954.128-00), José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15) e Sérgio Fehr da Silva (CPF 268.309.737-91):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.2. irregularidade: aquisição de produtos sem amparo legal:

9.4.2.1. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (CPF 607.162.587-49) e José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15), e Gilderlan Barreto Santos (CPF 259.506.491-68):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.2.2. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (CPF 607.162.587-49), José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15), e Sérgio Fehr da Silva (CPF 268.309.737-91):

<<<VIDE TABELA NO ORIGINAL>>>

9.4.2.3. Marina da Silva Steinbruch (CPF 807.954.128-00) e José Ferreira de Lima (CPF 093.548.677-15), responsáveis solidários pelo valor histórico total de R$ 4.798,27, datado de 24/12/2004;

9.5. levantar, após o trânsito em julgado deste processo, o sobrestamento dos TC 007.969/2003-0, 007.070/2004-0, 006.551/2005-5 e 012.201/2006-0;

9.6. 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;

9.7. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada mês, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor; e

9.8. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, à Defensoria Pública da União e aos responsáveis.

1.2. Após essa primeira deliberação, outras foram exaradas neste processo:

DELIBERAÇÃO	SÍNTESE
Acórdão 4.038/2021-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Vital do Rêgo), peça 217	Conheceu e rejeitou embargos de declaração opostos por Anne Elisabeth Nunes de Oliveira e Marina da Silva Steinbruch contra o Acórdão 10.153/2020-TCU-1ª Câmara.
Acórdão 18.882/2021-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Jorge Oliveira), peça 246	Conheceu e negou provimento a recursos de reconsideração interpostos por Gilderlan Barreto Santos e José Ferreira de Lima contra o Acórdão 10.153/2020-TCU-1ª Câmara.
Acórdão 1.141/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Jorge Oliveira), peça 278	Conheceu e acolheu parcialmente, sem efeitos infringentes, embargos de declaração opostos por Marina da Silva Steinbruch contra o Acórdão 18.882/2021-TCU-1ª Câmara, para integrar suas razões de decidir.
Acórdão 7.712/2022-TCU-1ª	Conheceu e negou provimento a recurso de

Câmara (rel. Min. Jorge Oliveira), peça 323	reconsideração interposto por Anne Elisabeth Nunes de Oliveira contra o Acórdão 10.153/2020-TCU-1ª Câmara.
Acórdão 10.539/2023-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Jorge Oliveira), peça 393	Não conheceu recurso de reconsideração interposto por Marina da Silva Steinbruch contra o Acórdão 10.153/2020-TCU-1ª Câmara.

HISTÓRICO

2. O processo foi assim historiado no voto condutor da deliberação recorrida:

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Defensoria Pública da União (DPU), à época vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), em atendimento ao Acórdão 1181/2009-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti), em desfavor das Sras. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira e Marina da Silva Steinbruch, na condição de defensoras públicas-geral da União; e dos Srs. Gilderlan Barreto Santos, atendente comercial II; José Ferreira de Lima, administrador; Manuel de Sousa Júnior Filho, datilógrafo; e Sérgio Fehr da Silva, agente de portaria. O processo foi autuado para apurar irregularidades na aquisição de bens e serviços pela DPU no período de 2000 a 2005.

O Acórdão 1181/2009-TCU-Primeira Câmara julgou, no âmbito do TC Processo 012.147/2006-4, representação formulada pela Procuradoria da República no Distrito Federal dando conhecimento de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da DPU (peça 1, p. 27).

Naquela defensoria, havia sido instaurada sindicância (processo 08008.005860/2005-37; peça 1, p. 12-25, do TC Processo 012.147/2006-4) e posterior processo administrativo disciplinar (PAD) em face de fortes indícios de irregularidades, tais como: despesas realizadas sem os devidos processos de empenho e de pagamento; ausência de controle no recebimento e destinação dos materiais e serviços contratados; superfaturamento na aquisição de bens; aquisição de material permanente com recursos não-contabilizados e sem tombamento; entre outras (peça 1, p. 28).

A conclusão do PAD foi pela demissão/cassação da aposentadoria das Sras. Anne Elisabeth Nunes de Oliveira e Marina da Silva Steinbruch, e dos Srs. José Ferreira de Lima e Manuel de Sousa Júnior Filho. O parecer concluiu pela suspensão dos Srs. Gilderlan Barreto Santos e Sérgio Fehr da Silva, posição posteriormente agravada com a proposta de demissão por recomendação da Advocacia-Geral da União, de agosto de 2008.

Em atenção ao comando do TCU, a DPU, em 4/11/2010, designou comissão de TCE, que providenciou as notificações dos envolvidos visando a garantir o contraditório, a ampla defesa ou o ressarcimento ao erário (peça 3, p. 165, 167, 172-174, 211, 223, 431-435).

Consoante relatório da comissão de TCE, datado de 16/1/2012 (peça 3, p. 377-443), foi realizado o levantamento de 3.500 processos de despesas, referentes aos 3.879 pagamentos efetuados de 2000 a 2005 (peça 3, p. 423-429). Dos dados coletados e consolidados, a comissão de TCE pôde constatar a existência de 2.058 pagamentos irregulares, em razão da ausência de registro e/ou não localização dos bens adquiridos. Também foi informado que 566 processos de pagamentos não foram localizados (peça 3, p. 427-429). Por fim, procedeu-se à quantificação do dano no valor histórico de R$ 11.805.380,58 (peça 3, p. 379-381 e 427-429).

A comissão de TCE concluiu, em síntese, que, devido à complexidade das irregularidades e à falta de informações sobre os encargos exercidos por cada servidor à época (2000 a 2005), não seria possível individualizar os débitos, bem como o nexo de causalidade para cada conduta a concorrer para o advento dos prejuízos ao erário. Sustentou que, para atingir o resultado final, teria ocorrido uma linha de montagem, ao estilo do modelo 'fordista' (peça 3, p. 437-439).

Após provocação do Ministério da Justiça com o fim de obter a individualização dos débitos, a DPU instaurou nova comissão de TCE, que promoveu ajuste no valor do débito apurado para R$ 11.289.663,93, contudo, manteve o entendimento pela responsabilidade solidária dos envolvidos pela totalidade do débito.

2.1. No âmbito do TCU, o débito total apurado nesta tomada de contas especial (TCE) foi de R$ 10.796.347,44, em valores históricos (entre 24/10/2000 e 11/5/2005). Esse valor está dividido em dois montantes, cada um relacionado a uma irregularidade específica.

2.2. O primeiro montante, na quantia de R$ 10.721.627,02, refere-se ao pagamento de produtos não entregues e serviços não executados (item 9.4.1). Segundo a deliberação recorrida, essa conduta foi considerada irregular porque as despesas foram liquidadas e pagas sem a devida comprovação da entrega dos bens ou da execução dos serviços, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 c/c o art. 42 do Decreto 93.872/1986.

2.3. Já o segundo montante, no valor de R$ 74.720,42, refere-se à aquisição de produtos sem amparo legal (item 9.4.2). Tal conduta foi considerada irregular porque as despesas foram realizadas sem respaldo normativo ou previsão orçamentária adequada, em afronta ao princípio da legalidade e à finalidade pública, configurando desvio de finalidade.

2.4. Conforme as tabelas do item 9.4, eis os débitos atribuídos a cada responsável, considerando as condenações solidárias:

RESPONSÁVEL	**9.4.1**	**9.4.2**	**TOTAL**
José Ferreira de Lima	R$ 10.721.627,02	R$ 74.720,42	R$ 10.796.347,44

Anne Elisabeth Nunes de Oliveira	R$ 9.295.015,94	R$ 69.922,15	R$ 9.364.938,09
Manuel de Sousa Júnior Filho	R$ 4.275.147,30	---	R$ 4.275.147,30
Gilderlan Barreto Santos	R$ 3.253.503,45	R$ 61.881,07	R$ 3.315.384,52
Sérgio Fehr da Silva	R$ 2.984.512,76	R$ 8.041,08	R$ 2.992.553,84
Marina da Silva Steinbruch	R$ 1.426.612,08	R$ 4.798,27	R$ 1.431.410,35

2.5. No momento é analisado o recurso de revisão interposto por Marina da Silva Steinbruch, na condição de Defensora-Pública Geral da União e ordenadora de despesas no período de 20/12/2004 a 11/5/2005.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O recurso foi conhecido, nos termos do despacho à peça 460.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto deste exame verificar as seguintes questões:

a) prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do controle externo;

b) responsabilização da gestora à luz de normas de gestão pública e documentos novos;

c) validade do processo disciplinar como fundamento para a TCE.

5. Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do controle externo

5.1. A recorrente alega que as pretensões punitiva e ressarcitória do TCU estariam prescritas, em razão do decurso do prazo quinquenal, com base nos seguintes argumentos:

a) o art. 1º da Lei 9.873/1999 estabeleceria que a prescrição se inicia na data da prática do ato ou da cessação da infração continuada, sendo que as supostas irregularidades teriam ocorrido entre 20/12/2004 e 11/5/2005;

b) o marco inicial da prescrição seria o conhecimento da irregularidade pelo TCU, em 19/1/2006, com a autuação da TCE em 7/4/2014 e a citação da recorrente apenas em 28/8/2018, ultrapassando o prazo de cinco anos;

c) o STF teria firmado entendimento de que a prescrição se interrompe apenas uma vez, em respeito ao princípio da unicidade da interrupção prescricional, sendo que a prática de múltiplas interrupções, como aceita pelo TCU, afrontaria a jurisprudência do STF e violaria o princípio da segurança jurídica;

d) atos meramente preparatórios, encaminhamentos instrutórios, manifestações técnicas e despachos de mero impulsionamento não teriam o condão de interromper a prescrição, conforme precedentes do STJ, devendo ser reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no presente caso;

e) a própria deliberação recorrida teria atestado o transcurso de mais de dez anos entre a data dos fatos e a citação dos responsáveis, proclamando a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva;

f) a Resolução-TCU 344/2022 teria representado avanço ao alinhar parcialmente o entendimento do Tribunal à jurisprudência do STF, mas ainda subsistiriam pontos de desconformidade, especialmente quanto à possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional;

g) a jurisprudência do STF e do STJ exigiria que os marcos interruptivos fossem medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada, não bastando atos de mera instrução processual;

h) a linha do tempo apresentada no recurso demonstraria que, desde o conhecimento das irregularidades pelo TCU até a individualização da conduta e ciência da TCE pela recorrente, transcorreram mais de doze anos, extrapolando o prazo quinquenal de prescrição;

i) a ocorrência de prescrição seria matéria de ordem pública, podendo ser reconhecida em qualquer fase do processo, conforme art. 10 da Resolução-TCU 344/2022 e precedentes do TCU, STF e STJ.

Análise

5.2. Tais argumentos não merecem acolhida.

5.3. Preliminarmente, cumpre destacar que o Acórdão 7.712/2022-TCU-1ª Câmara (que apreciou recurso de reconsideração interposto por Anne Elisabeth Nunes de Oliveira) é contemporâneo à Resolução-TCU 344/2022, ambos publicados em datas muito próximas. Embora a deliberação não faça menção expressa ao normativo, a questão da prescrição foi examinada à luz dos mesmos fundamentos que lhe serviram de base, notadamente o RE 636.886 (RG Tema 899) e a ADI 5.509 do STF, bem como a Lei 9.873/1999. Assim, verifica-se que a orientação adotada pela referida deliberação guarda plena consonância com os parâmetros legais e jurisprudenciais que inspiraram a edição da Resolução-TCU 344/2022.

5.4. De início, a recorrente sustenta a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, alegando que o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 teria transcorrido entre a data dos fatos e a citação, sem que houvesse causas legítimas de interrupção. Contudo, a deliberação recorrida fixou o termo inicial da prescrição na data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal, não na data da prática do ato, conforme entendimento firmado pelo STF nas ações supracitadas e posteriormente estampado na Resolução-TCU 344/2022. Assim, o marco inicial foi corretamente estabelecido em 19/1/2006, data em que o TCU tomou ciência formal das irregularidades, afastando o argumento de que o prazo deveria correr desde 2004 ou 2005.

5.5. No tocante à alegação de que o prazo prescricional teria transcorrido entre o conhecimento da irregularidade, a autuação da TCE e a citação, verifica-se que o Acórdão 7.712/2022-TCU-1ª Câmara enfrentou detidamente a linha do tempo processual (vide §§16.4-16.17 do relatório e §§8-13 do voto). Tal deliberação demonstrou que entre o conhecimento dos fatos e a citação foram praticados diversos atos inequívocos de apuração, tais como a autuação da TCE, instruções técnicas, diligências e manifestações do MP/TCU, todos diretamente relacionados à matéria objeto da apuração. Tais atos, conforme reiterada jurisprudência do TCU (*e.g.*, Acórdãos 1.364/2024, rel. Min. Jorge Oliveira, e 534/2023, rel. Min. Benjamin Zymler, ambos do Plenário), são aptos a interromper o prazo prescricional, desde que guardem pertinência com o objeto da apuração, o que se verifica no caso concreto.

5.6. Quanto à tese de que a interrupção da prescrição só poderia ocorrer uma única vez, não há respaldo consolidado para tal limitação. O TCU, amparado em precedentes do próprio STF (MSs 36.067, 36.799, 37.807), admite múltiplos marcos interruptivos, desde que decorrentes de atos inequívocos de apuração. Nessa linha, os Acórdãos 1.279/2025 (rel. Min. Benjamin Zymler) e 601/2025 (rel. Min. Antonio Anastasia), ambos do Plenário, esclarecem que não existe orientação vinculante do STF sobre a unicidade da interrupção, havendo julgados que reconhecem a possibilidade de sucessivas causas interruptivas. Dessa forma, o entendimento adotado pelo TCU não afronta os princípios da razoabilidade, proporcionalidade ou segurança jurídica, permanecendo válido o fundamento da deliberação recorrida.

5.7. A recorrente também sustenta que atos meramente preparatórios, encaminhamentos instrutórios, manifestações técnicas e despachos de mero impulsionamento não teriam o condão de interromper a prescrição. Por outro lado, a jurisprudência do TCU e do STF é clara ao admitir que atos instrutórios, como relatórios de auditoria, instruções técnicas, pareceres ministeriais, diligências e inspeções, desde que voltados à apuração dos fatos e identificação dos responsáveis, são suficientes para interromper a prescrição. Nessa linha, MS's 38.783 AgR (rel. Min. Roberto Barroso) e 37.913 AgR (rel. Min. Rosa Weber) do STF e Acórdão 2.112/2024-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler) do TCU. No caso concreto, vários atos praticados no interregno entre o conhecimento da irregularidade e a citação da recorrente guardam relação direta com a apuração das irregularidades, sendo, portanto, aptos a interromperem o prazo prescricional.

5.8. No que se refere à alegação de que a própria deliberação recorrida teria reconhecido a prescrição da pretensão punitiva, é necessário esclarecer que o Acórdão 7.712/2022-TCU-1ª Câmara enfrentou expressamente essa questão. O Tribunal deixou de aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao julgar o mérito originário por vislumbrar a incidência da prescrição punitiva adotando o regime então vigente (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, red. Min. Walton Alencar). Ressaltou-se, ainda, que a correta aplicação do regramento da Lei 9.873/1999 poderia conduzir à imposição de multa proporcional ao débito, mas tal hipótese foi afastada em respeito ao princípio do *non reformatio in pejus*, evitando o agravamento da situação da responsável em sede recursal.

5.9. A recorrente argumenta, ainda, que a Resolução-TCU 344/2022 teria representado avanço ao alinhar parcialmente o entendimento do Tribunal à jurisprudência do STF, mas que subsistiriam pontos de desconformidade, especialmente quanto à possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional. Contudo, como já dito, há precedentes recentes do TCU e do STF que reconhecem a legitimidade de sucessivas causas interruptivas, desde que relacionadas à apuração dos mesmos fatos. Não há, portanto, desconformidade relevante entre o entendimento aplicado na Resolução-TCU 344/2022 e a orientação jurisprudencial aplicável.

5.10. No tocante à exigência de que os marcos interruptivos sejam medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada, a jurisprudência do TCU entende que a interrupção por apuração do fato possui natureza objetiva e geral, alcançando inclusive responsáveis ainda não identificados, desde que os atos de apuração digam respeito às mesmas irregularidades (*e.g.*, Acórdãos 4.291/2025-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Walton Alencar, 2.219/2023-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus, e 2.643/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman). Assim, não se exige a individualização prévia da autoria para que o ato de apuração seja considerado interruptivo, bastando a vinculação material com o objeto da investigação.

5.11. A recorrente também sustenta que, desde o conhecimento das irregularidades pelo TCU até a individualização da conduta e ciência da TCE pela recorrente, transcorreram mais de doze anos, extrapolando o prazo quinquenal. Todavia, como já fundamentado, a existência de múltiplos atos interruptivos, todos relacionados à apuração das mesmas irregularidades, afasta a configuração da prescrição. O Acórdão 7.712/2022-TCU-1ª Câmara detalha a linha do tempo processual e demonstra que não houve paralisação processual superior a três anos, tampouco inércia do Tribunal, o que reforça a validade dos fundamentos da deliberação recorrida.

5.12. Por fim, quanto ao argumento de que a prescrição seria matéria de ordem pública, podendo ser reconhecida em qualquer fase do processo, é fato que a Resolução-TCU 344/2022 reconhece tal premissa. Contudo, no caso concreto, não se verifica a configuração do prazo prescricional, diante da existência de múltiplos atos interruptivos devidamente reconhecidos e fundamentados. Assim, não há que se falar em prescrição da pretensão ressarcitória (nem mesmo da punitiva), permanecendo hígidos os fundamentos da deliberação recorrida.

5.13. Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.

6. Responsabilização da gestora à luz de normas de gestão pública e documentos novos

6.1. A recorrente alega que a responsabilização pela suposta irregularidade na gestão da Defensoria Pública da União deveria ser afastada, com base nos seguintes argumentos:

a) o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabeleceria que, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor, bem como as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente;

b) os depoimentos prestados na Ação Civil de Improbidade Administrativa 0013746-37.2009.4.01.3400 e a sentença judicial proferida em 11/11/2024 comprovariam que a ausência de registros em sistemas e de comprovação documental da destinação dos bens decorreu da precariedade institucional da DPU, não de dolo ou má-fé da recorrente;

c) a sentença judicial transitada em julgado em 5/2/2025 teria reconhecido a inexistência de enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou desonestidade dos réus de forma dolosa, afastando a configuração de improbidade administrativa;

d) os documentos novos apresentados no presente recurso de revisão, consistentes em depoimentos e na sentença judicial, teriam eficácia sobre a prova produzida nos autos, exigindo a reavaliação do caso à luz da realidade fática vivenciada pelo gestor à época dos fatos;

e) o TCU teria desconsiderado o contexto de precariedade estrutural, escassez de recursos humanos/tecnológicos e a inexistência de quadro próprio de servidores, conforme depoimentos de testemunhas como Edvaldo Vicente dos Santos Junior, Ivete Medeiros Luz Barbosa, Fernando Antônio Calmon Reis, Wladimir Corradi Coelho e Sander Gomes Pereira Júnior;

f) a dificuldade em comprovar documentalmente a destinação dos itens adquiridos teria sido consequência direta da ausência de estrutura mínima, que impunha práticas administrativas rudimentares, alheias ao padrão de normalidade alcançado apenas em momento posterior;

g) a aquisição dos itens teria ocorrido regularmente, sendo a ausência de comprovação documental apenas reflexo da precariedade institucional enfrentada pela DPU naquele momento, não resultado de conduta negligente ou irregular da recorrente;

h) a deliberação recorrida teria adotado como motivação pressupostos que não corresponderiam à realidade dos fatos, pois os novos documentos apresentados corroborariam tudo quanto já havia sido exposto pela recorrente, fornecendo elementos para reavaliação do caso.

Análise

6.2. Tais argumentos não merecem acolhida.

6.3. A recorrente sustenta que sua responsabilização da gestora deveria ser afastada diante das dificuldades reais enfrentadas na gestão da Defensoria Pública da União, invocando o art. 22 da LINDB. Entretanto, a deliberação recorrida reconheceu as limitações estruturais, mas enfatizou que tais obstáculos não afastavam o dever do gestor de adotar condutas diligentes e compatíveis com as exigências legais. De fato, a existência de dificuldades institucionais não eximia a gestora da obrigação de implementar controles mínimos e de prestar contas adequadamente, sendo imprescindível a demonstração de atuação cuidadosa e responsável, ainda que em contexto adverso.

6.4. Quanto à eficácia dos documentos novos, a ex-gestora defende que os depoimentos (peça 448) e as decisões judiciais (peças 449 e 452) exigiriam a reavaliação do caso à luz da realidade fática vivenciada por ela. Todavia, os elementos trazidos não infirmam a conclusão de que houve atuação culposa na autorização de

pagamentos sem a devida comprovação da destinação dos bens e serviços. A precariedade institucional foi e está sendo (re)considerada, mas não justifica práticas administrativas em desconformidade com as normas de controle, especialmente quando se trata de recursos públicos.

6.5. O argumento de que o TCU teria desconsiderado o contexto de precariedade estrutural e os depoimentos de testemunhas é refutado pelo exame minucioso realizado na deliberação recorrida. Embora se reconheça as dificuldades enfrentadas pela DPU, entende-se que tais circunstâncias não afastam a responsabilidade da gestora, pois as normas de administração pública exigem diligência mínima na execução e comprovação das despesas. A ausência de estrutura não autoriza o descumprimento de deveres legais, sendo exigível do gestor a adoção de providências compatíveis com as limitações existentes.

6.6. A sentença judicial que afastou a configuração de improbidade administrativa por inexistência de dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito não tem o condão de afastar a responsabilização administrativa perante o TCU. Isso porque a independência das instâncias administrativa, civil e penal permite que o Tribunal julgue as contas e imponha o dever de ressarcimento independentemente do resultado da ação de improbidade, salvo se reconhecida a inexistência do fato ou a negativa de autoria em sentença penal, o que não se verifica no caso concreto.

6.7. Além disso, a deliberação recorrida e outras posteriores também enfrentaram a tese de ausência de dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito, esclarecendo que, para fins de responsabilização perante o TCU, basta a demonstração de conduta culposa. De fato, a condenação em débito independe das referidas condutas ilícitas, bastando a comprovação do dano ao erário e do nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado danoso.

6.8. A recorrente sustenta que a dificuldade em comprovar documentalmente a destinação dos itens adquiridos decorreu da ausência de estrutura mínima, o que teria imposto práticas administrativas rudimentares. Contudo, a deliberação recorrida foi clara ao afirmar que a responsabilidade do gestor não se limita à existência de dolo, sendo suficiente a demonstração de conduta negligente ou imprudente, especialmente quando a ausência de controles mínimos contribuiu para a materialização do dano ao erário. A jurisprudência do TCU mencionada nessas deliberações é firme no sentido de que a precariedade administrativa não afasta o dever de ressarcimento quando comprovada a atuação culposa do gestor.

6.9. A alegação de que as aquisições ocorreram regularmente e que a ausência de comprovação documental é mero reflexo da precariedade institucional não encontra respaldo nos elementos dos autos. A deliberação recorrida evidencia que a gestora autorizou pagamentos sem a devida comprovação da entrega dos bens e da prestação dos serviços, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e ao art. 42 do Decreto 93.872/1986. A conduta deve ser considerada, no mínimo, negligente, pois cabia à gestora adotar providências para garantir o controle e a rastreabilidade das despesas, ainda que em ambiente institucional adverso.

6.10. Por fim, a motivação da deliberação recorrida encontra-se devidamente fundamentada nos elementos constantes dos autos, conforme detalhado no relatório e no voto do Acórdão 10.153/2020-TCU-1ª Câmara. Os documentos novos apresentados pela recorrente, ainda que relevantes para o contexto histórico, não se mostram aptos a infirmar a conclusão de que houve atuação culposa na gestão dos recursos públicos, não sendo suficiente, portanto, para afastar a responsabilização imposta.

6.11. Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.

7. Validade do processo disciplinar como fundamento para a TCE

7.1. A recorrente alega que o processo administrativo disciplinar (PAD) que fundamentou a instauração da TCE estaria eivado de nulidade por desvio de finalidade, com base nos seguintes argumentos:

a) o PAD teria sido instaurado com fins persecutórios, como instrumento de vingança pessoal do então Defensor Público-Geral da União, Eduardo Flores Vieira, em razão de impugnação técnica à sua candidatura, ocorrida quando ainda não gozava de estabilidade na carreira, conforme art. 41, § 4º, da CF/1988;

b) a sentença judicial transitada em julgado teria confirmado, com base em provas documentais e depoimentos, que houve desvio de finalidade e caráter persecutório na abertura e condução do PAD, maculando todo o procedimento administrativo e os demais processos dele decorrentes, inclusive a presente TCE;

c) a existência de vício na origem do PAD, reconhecida judicialmente, impediria a convalidação do ato administrativo, pois vícios quanto ao motivo e/ou finalidade não seriam passíveis de correção, conforme doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro;

d) a confirmação do vício de origem por decisão judicial reforçaria a necessidade de repercussão plena no âmbito do TCU, pois o controle externo depende da higidez dos dados colhidos na fase interna, de modo que a subsistência dos efeitos do PAD macularia a legitimidade da TCE;

e) o sucessor da recorrente no cargo de Defensor Público-Geral teria atuado de forma deliberada em retaliação às suas antecessoras, não aceitando a recorrente como Subdefensora Pública-Geral, conforme recortes de jornal e depoimentos constantes dos autos;

f) o TCU teria abordado o tema de forma superficial, limitando-se a afirmar que a matéria fugiria das competências do Tribunal, quando, na verdade, o vício de origem do PAD extrapolaria a esfera pessoal da recorrente e macularia todo o processo de controle externo;

g) a apuração de atos referentes especificamente à gestão das opositoras dentro do órgão, deixando de lado a primeira gestão (1996 a 2000), evidenciaria a parcialidade do ato e o desvio de finalidade na instauração do PAD;

h) a subsistência dos efeitos do PAD, reconhecidamente nulo por sentença judicial, importaria em afronta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e finalidade pública, devendo ser reconhecida a nulidade do procedimento e de todos os atos dele decorrentes.

Análise

7.2. Tais argumentos não merecem acolhida.

7.3. A recorrente sustenta que o PAD teria sido instaurado com desvio de finalidade, alegando perseguição pessoal por parte do então Defensor Público-Geral da União. Contudo, destaca-se que eventuais vícios subjetivos no PAD não contaminam, por si só, a TCE, pois esta se fundamenta em apuração objetiva de dano ao erário, com rito próprio e contraditório específico. De fato, questões de motivação pessoal, perseguição ou animosidade devem ser discutidas nas vias administrativas ou judiciais próprias, não sendo aptas a afastar a legitimidade do controle externo, salvo demonstração inequívoca de prejuízo ao contraditório na TCE.

7.4. A recorrente argumenta que sentença judicial teria reconhecido o desvio de finalidade e declarado nulo o PAD, o que macularia todos os processos dele decorrentes, inclusive esta TCE. Entretanto, as decisões judiciais acostadas pela própria recorrente não declararam a nulidade do PAD. A sentença da Ação Civil de Improbidade Administrativa (peça 449, p. 14) registra apenas o seguinte: '*Parece-me que tal PAD apresenta vício na origem, pois a abertura deu-se em visível caráter persecutório*'. Ocorre que isso configura mero *obiter dictum*, sem força vinculante ou efeito anulatório. Assim, não há decisão judicial transitada em julgado que tenha afastado formalmente o PAD do mundo jurídico, o que enfraquece o argumento de contaminação automática da TCE por eventual vício de origem.

7.5. No tocante ao argumento de que vícios quanto ao motivo e finalidade do PAD não seriam passíveis de convalidação, é importante ressaltar que, além de inexistir declaração judicial de nulidade, a TCE não se limita a reproduzir os atos do PAD, mas realiza nova instrução, com análise independente dos fatos e provas. Ao julgar a matéria, a apuração do dano ao erário se dá com base em documentação própria, relatórios técnicos e contraditório específico, não havendo vinculação automática entre o resultado do PAD e o julgamento da TCE. Portanto, mesmo que houvesse vício no PAD, a ausência de declaração judicial de nulidade impede que tal vício repercuta automaticamente na TCE.

7.6. A recorrente defende que a suposta confirmação judicial do vício de origem do PAD deveria repercutir plenamente no âmbito do TCU, pois o controle externo dependeria da higidez dos dados colhidos na fase interna. Contudo, como já exposto, não há decisão judicial que tenha declarado a nulidade do PAD, sendo que o trecho citado pela recorrente é mera opinião do julgador, sem efeito vinculante. Reitera-se que a TCE inaugura fase processual própria, com ampla oportunidade de defesa e produção de provas, não se limitando aos elementos do PAD. Assim, não há contaminação automática da TCE por eventual vício do processo disciplinar, especialmente na ausência de decisão judicial expressa nesse sentido.

7.7. Quanto à alegação de que o sucessor da recorrente teria atuado de forma deliberada em retaliação, vale repisar que questões de animosidade ou perseguição pessoal não têm o condão de afastar a legitimidade do processo de controle externo, salvo se comprovado prejuízo concreto ao contraditório ou à ampla defesa na TCE. Ainda que assim não fosse, seria necessária demonstração objetiva de que tais circunstâncias influenciaram a apuração do dano ou a responsabilização, o que não se verifica no caso concreto, pois a instrução da TCE foi conduzida por equipe de auditores, com base em documentos e instruções técnicas, sendo submetida ao contraditório pleno.

7.8. A recorrente critica o suposto tratamento superficial do tema pelo TCU, alegando que o Tribunal teria se limitado a afirmar que a matéria fugiria de sua competência. A deliberação recorrida, contudo, fundamenta que a independência das instâncias é princípio consolidado e que a apuração de dano ao erário não se subordina ao resultado do PAD. Ora, repita-se que os resultados do PAD não vinculam o julgamento da TCE, pois o exame da defesa no âmbito dos órgãos jurisdicionados ou do controle interno não substitui o contraditório e a ampla

defesa assegurados na fase externa do controle pelo TCU. Assim, não há omissão ou superficialidade, mas aplicação de entendimento consolidado.

7.9. No que se refere à alegação de que a apuração teria sido dirigida apenas contra determinadas gestões, evidenciando parcialidade e desvio de finalidade, a deliberação recorrida esclareceu que a delimitação do período e dos responsáveis decorreu de critérios objetivos, relacionados à gestão dos recursos e à identificação dos atos que ensejaram o dano ao erário. O TCU analisou os elementos constantes dos autos, individualizando condutas e valores, conforme planilhas e relatórios técnicos, não havendo indícios de direcionamento ou inclusão/exclusão arbitrária de gestores. A responsabilização foi fundamentada em provas documentais e na participação efetiva dos agentes nos atos irregulares, afastando a tese de parcialidade.

7.10. Além disso, a recorrente sustenta que a subsistência dos efeitos do PAD, o qual seria reconhecidamente nulo, afrontaria os princípios da legalidade, moralidade e finalidade pública, razão pela qual deveria ser reconhecida a nulidade de todos os atos dele decorrentes. Entretanto, como já fartamente demonstrado, não há decisão judicial que tenha declarado a nulidade do PAD, sendo que o trecho citado pela recorrente é mera consideração incidental, sem efeito vinculante. Ademais, reafirma-se que eventual nulidade do PAD não contaminaria automaticamente a TCE, pois esta se baseia em apuração própria, com contraditório e ampla defesa assegurados, em respeito ao devido processo legal. Assim, permanecem válidos os fundamentos da deliberação recorrida.

7.11. Enfim e por oportuno, cabe destacar o entendimento firmado no Acórdão 7.706/2024-TCU-2ª Câmara (rel. Min. Aroldo Cedraz), segundo o qual '*um fato declarado nulo pelo Poder Judiciário não pode ser utilizado pelo TCU, pois essa decisão judicial afastou do mundo jurídico a validade daquele Processo Administrativo Disciplinar*'. No referido precedente, o Tribunal tratava especificamente do uso de atos de um PAD anulado como marcos interruptivos da prescrição, reconhecendo que não se pode considerar atos de processo declarado nulo para fins de contagem de prazo prescricional.

7.12. No caso presente, a situação é diversa: o PAD serviu apenas como fonte de informação para a instauração da TCE, mas não há utilização de atos processuais do PAD como marcos processuais, tampouco como prova vinculante. A TCE foi instruída de forma própria e independente, com base em elementos objetivos e contraditório específico, não havendo, a partir do marco inicial adotado (19/1/2006), qualquer relação entre o PAD questionado e os marcos interruptivos elencados no §16.15 do relatório do Acórdão 7.712/2022-TCU-1ª Câmara. Assim, a jurisprudência do TCU não ampara a tese de nulidade automática da TCE por eventual vício do PAD, especialmente na ausência de decisão judicial expressa nesse sentido.

7.13. Dessa forma, conclui-se pela improcedência da tese recursal.

CONCLUSÃO

8. Do exame empreendido, conclui-se que:

a) não se configura a prescrição da pretensão ressarcitória, porquanto o marco inicial foi corretamente estabelecido na data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal, restando demonstrada a existência de múltiplos atos inequívocos de apuração aptos a interromper o prazo prescricional, inexistindo orientação vinculante do STF quanto à unicidade da interrupção, mantendo-se hígidos os fundamentos da deliberação recorrida à luz da Lei 9.873/1999 e da Resolução-TCU 344/2022;

b) subsiste a responsabilização da gestora, uma vez que a precariedade institucional da Defensoria Pública da União não afastava o dever de diligência mínima na execução e comprovação das despesas públicas, sendo que os documentos novos apresentados não infirmam a conduta culposa na autorização de pagamentos sem comprovação da destinação dos bens, configurando afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e ao art. 42 do Decreto 93.872/1986, independentemente da ausência de dolo ou má-fé;

c) resta preservada a validade da TCE, porquanto inexiste decisão judicial transitada em julgado que tenha declarado a nulidade do PAD, sendo que eventuais vícios na instauração do procedimento interno não contaminam automaticamente a apuração objetiva de dano ao erário realizada mediante rito próprio, com contraditório específico e instrução independente, em observância ao princípio da independência das instâncias e ao devido processo legal.

8.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o desprovimento do recurso, mantendo inalterada a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se:

9.1. com fundamento nos arts. 32, III, e 35 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão 10.153/2020-TCU-1ª Câmara;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e demais interessados no processo, informando que seu inteiro teor poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.3. arquivar o processo, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Em exame, recurso de revisão interposto por Marina da Silva Steinbruch contra o acórdão 10153/2020-1ª Câmara[7], por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas na condição de defensora pública-geral da União, condenando-a ao ressarcimento dos danos apurados.

2. A tomada de contas especial foi originalmente instaurada pela Defensoria Pública da União (DPU), à época vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), em atendimento ao acórdão 1181/2009-1ª Câmara.

3. Os responsáveis arrolados foram Anne Elisabeth Nunes de Oliveira e Marina da Silva Steinbruch, na condição de defensoras públicas-gerais da União, Gilderlan Barreto Santos (atendente comercial II), José Ferreira de Lima (administrador), Manuel de Sousa Júnior Filho (datilógrafo) e Sérgio Fehr da Silva (agente de portaria).

4. O processo foi autuado para apurar irregularidades na aquisição de bens e serviços pela DPU no período de 2000 a 2005, em razão de indícios de irregularidades, tais como despesas realizadas sem os devidos processos de empenho e de pagamento, entre outras, identificadas por meio de sindicância e posterior processo administrativo disciplinar.

5. A condenação da recorrente Marina da Silva Steinbruch por este Tribunal decorreu de irregularidades identificadas durante sua gestão como defensora pública-geral da União, no curto período de 20/12/2004 a 11/5/2005. A autorização de pagamentos de despesas totalizou R$ 1.431.410,35 em valor histórico, dos quais se destacam:

pagamento de produtos e serviços sem a comprovação formal de entrega, a exemplo de impressão de capas de processo, pastas plásticas, serviços de marcenaria, modernização de equipamentos de informática, manutenção de fax e serviços gráficos relativos à "Conferência – Defensoria Pública e Direitos Humanos" e à "Organização da Defensoria Pública da União", configurando infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 combinados com o art. 42 do Decreto 93.872/1986;

aquisição de produtos, a exemplo de peças de vestuário masculino adquiridas junto à empresa Garbo S.A., que configurou desvio de finalidade, com infração aos princípios da legalidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

6. A recorrente foi responsabilizada por autorizar pagamentos irregulares durante sua gestão, o que deu causa a dano ao erário. A conduta foi caracterizada por não se observar as cautelas legais necessárias.

7. Neste momento, a recorrente retoma a discussão sobre a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória; a inexistência de dano ao erário ou de malversação dos recursos públicos; a nulidade do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) como fundamento para a presente tomada de contas especial; e o uso de uma medida cautelar de indisponibilidade de bens como elemento de convicção do acórdão recorrido.

8. Defende-se, nas razões recursais, a prescrição da pretensão ressarcitória, uma vez que teria transcorrido mais de doze anos entre a data em que este Tribunal tomou conhecimento dos fatos e a efetiva citação da responsável. Invoca-se a tese da unicidade da prescrição, segundo a qual o prazo só pode ser interrompido uma única vez.

[7] Relator ministro Vital do Rêgo.

9. Quanto à inexistência de dano ao erário ou malversação dos recursos, alega a necessidade de avaliação da gestão sob à luz do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

10. Sustenta que, à época dos fatos, a DPU era um órgão que enfrentava severa precariedade estrutural, com escassez de recursos humanos e tecnológicos, contando com um quadro de servidores bastante limitado, composto por poucas pessoas, muitos terceirizados e profissionais com baixa qualificação para as exigências da função. Ademais, levando em conta a interdependência das instâncias, argumenta que:

sua conduta foi pautada pela legalidade, sem comprovação de malversação ou desvios dos recursos públicos;

as provas testemunhais e os documentos novos juntados demonstrariam de maneira inquestionável a inexistência de qualquer dano à Administração Pública, uma vez que todos os recursos questionados foram efetivamente utilizados em favor da estruturação da própria DPU;

os documentos novos, como depoimentos e sentença judicial, comprovam a inexistência de dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito por parte da responsável;

a não comprovação documental perfeita ou a inexistência de registros em sistema patrimonial não são resultados de conduta negligente ou irregular da recorrente, mas sim um reflexo direto da precariedade institucional descrita, sendo plenamente razoável concluir que a aquisição dos itens ocorreu regularmente;

existe necessidade de diálogo institucional e repercussão das decisões judiciais absolutórias no julgamento deste Tribunal, pois, embora exista o princípio da independência das instâncias, ele não é absoluto. Desse modo, a sentença judicial que concluiu que o Ministério Público Federal (MPF) não conseguiu provar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou desonestidade dolosa deve repercutir diretamente e afastar a condenação nesta Corte, visto que tanto a ação de improbidade quanto a TCE tutelam e buscam a proteção do mesmo bem jurídico (o patrimônio público), ainda que sob perspectivas distintas.

11. Em relação à validade do PAD[8] como fundamento para a instauração da tomada de contas especial, discorre que teve origem em processo de sindicância[9], cuja origem remonta a um evidente desconforto institucional e desavenças públicas.

12. A abertura desses procedimentos ocorreu devido a visível caráter persecutório, motivado por questões de cunho pessoal do então defensor público-geral da União, que utilizou das fragilidades do próprio órgão para atingir suas opositoras, evidenciando a parcialidade do ato.

13. Ademais, o acórdão recorrido utilizou como elemento de convicção uma medida cautelar de indisponibilidade de bens[10], de caráter provisório, sendo que a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1-4ª) já julgou improcedentes os pedidos dessa cautelar, por falta de individualização das condutas e de provas de benefícios obtidos. Assim, tal fundamento, adotado pelo acórdão, tornou-se insustentável diante da cognição exauriente e definitiva do Poder Judiciário.

14. Alega, em conclusão, que "os dados coletados em procedimento administrativo que já nasceu eivado de nulidade, fato reconhecido por sentença judicial transitada em julgado; (...), macula todo o processo, contraria o ordenamento jurídico vigente e, consequentemente, importa em afronta ao interesse público".

15. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) concluiu pela inocorrência da prescrição, sustentando que o marco inicial foi corretamente fixado em 19/1/2006 (data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal, e não da prática do ato). Existem múltiplos atos de apuração que interrompem o prazo prescricional, conforme precedentes do Supremo Tribunal

[8] Processo administrativo disciplinar 08038.005784/2006-41.

[9] Processo de sindicância 08038.05860/2005-37.

[10] Medida cautelar 0017785-77.2009.4.01.3400.

Federal (STF) e deste Tribunal[11]. Acrescentou que não se exige a individualização prévia da autoria para que o ato de apuração seja considerado interruptivo, pois tem natureza objetiva e geral, bastando, portanto, a vinculação material com o objeto da investigação[12].

16. Acerca da inexistência de dano, das limitações estruturais e da precariedade da DPU à época dos fatos, a AudRecursos reconheceu a situação, mas enfatizou que tais obstáculos não eximiam a gestora do dever de diligência mínima e de implementação de controles.

17. Sustenta que, para a responsabilização perante este Tribunal basta a conduta culposa (sem exigência de dolo ou má-fé) e que a independência das instâncias permite a responsabilização administrativa independentemente do resultado da ação de improbidade.

18. A unidade especializada concluiu, também, que os resultados do PAD não vinculam o julgamento da tomada de contas especial, pois o exame da defesa nos órgãos jurisdicionados ou no controle interno não substitui o contraditório e a ampla defesa assegurados na fase externa do controle por esta Corte. Assim, não ocorreu omissão ou superficialidade, mas aplicação de entendimento consolidado.

19. Em relação à alegação de que a apuração teria sido dirigida apenas contra determinadas gestões, evidenciando parcialidade e desvio de finalidade, esclareceu que a delimitação do período e dos responsáveis decorreu de critérios objetivos, relacionados à gestão dos recursos e à identificação dos atos que ensejaram o dano ao erário, com individualização de condutas e valores.

20. A AudRecursos rejeitou esses argumentos, esclarecendo que não existe decisão judicial transitada em julgado que declare a nulidade do PAD. Ressaltou que o trecho citado seria mero *obiter dictum* sem força vinculante e que a individualização da responsabilidade decorreu de critérios objetivos. Ademais, os eventuais vícios subjetivos do PAD não contaminam automaticamente a tomada de contas especial, a qual possui instrução própria, independente e com contraditório específico.

21. Conclui e opina, em pareceres concordantes, pelo conhecimento do recurso de revisão e negar-lhe provimento.

22. O encaminhamento foi encampado pelo Ministério Público de Contas[13].

II

23. Inicialmente, reitero o exame preliminar de admissibilidade[14], devendo o recurso ser conhecido, nos termos dos art. 35, III, da Lei 8.443/1992.

24. Quanto ao exame da prescrição, considero adequada e suficiente a análise realizada pela unidade instrutiva[15], a qual refutou os argumentos trazidos nas razões recursais e demarcou os pontos que demonstram a sua inocorrência. Divirjo, tão somente da avaliação do marco inicial, pelo que passo a expor.

25. Dispõe o art. 4º da Resolução 344/2022:

> "Art. 4° O prazo de prescrição será contado:
>
> I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
>
> II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
>
> III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;
>
> IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

---

[11] Precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal citados (MSs 36.067, 36.799, 37.807) e acórdãos 1279/2025 (relator ministro Benjamin Zymler) e 601/2025 (relator ministro Antonio Anastasia), ambos do Plenário.

[12] P. ex., acórdãos 4291/2025-1ª Câmara (relator ministro Walton Alencar), 2219/2023-2ª Câmara (relator ministro Jhonatan de Jesus) e 2643/2022-Plenário (relator ministro Augusto Sherman).

[13] Parecer do subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin (peça 463).

[14] Peça 460.

[15] Peça 461, p. 6-8.

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada."

26. A AudRecursos adotou como marco inicial o dia 19/1/2006, assim justificado no voto:

"De início, a recorrente sustenta a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, alegando que o prazo quinquenal previsto na Lei 9.873/1999 teria transcorrido entre a data dos fatos e a citação, sem que houvesse causas legítimas de interrupção. Contudo, a deliberação recorrida fixou o termo inicial da prescrição na data do conhecimento da irregularidade pelo Tribunal, não na data da prática do ato, conforme entendimento firmado pelo STF nas ações supracitadas e posteriormente estampado na Resolução-TCU 344/2022. Assim, o marco inicial foi corretamente estabelecido em 19/1/2006, data em que o TCU tomou ciência formal das irregularidades, afastando o argumento de que o prazo deveria correr desde 2004 ou 2005."

27. Nos exercícios de 2004 e 2005, a Defensoria Pública da União (DPU) ainda não tinha a autonomia orçamentária e administrativa que tem hoje, sendo um órgão tecnicamente vinculado à estrutura do Ministério da Justiça. Em virtude dessa vinculação, os prazos de prestação de contas da DPU integraram a consolidação de contas do ministério supervisor, seguindo os exatos marcos temporais estabelecidos por este Tribunal para a pasta da Justiça.

28. Para o exercício de 2004, o processo consolidado e certificado pela Controladoria-Geral da União contendo as contas da administração direta do Ministério da Justiça teve como prazo limite de protocolo nesta Corte o dia 31/5/2005.

29. No exercício de 2005, embora a emenda constitucional 45 já estivesse vigente, a DPU ainda operava sem autonomia orçamentária. Ela continuou classificada como uma unidade administrativa dependente da estrutura do Poder Executivo Federal, por esse motivo não tinha um calendário individualizado de envio direto a este Tribunal. Seus dados e contas integraram o relatório unificado do Ministério da Justiça, portanto, o prazo apensado ao ministério supervisor findou em 31/5/2006.

30. A recapitulação da legislação aplicável evidencia o prazo de envio de relatórios e prestação de contas da DPU para cada exercício. Assim, com base no art. 4º, I, da Resolução 344/2022, as datas para a apresentação das contas a este Tribunal devem ser o marco inicial para o início da contagem do prazo da prescrição principal em cada um dos exercícios abrangidos nesta TCE.

31. A análise fundamenta-se no objetivo do instituto da prescrição. Cogita-se, por exemplo, se as irregularidades ora discutidas, que ocorreram em 2004, somente fossem trazidas ao conhecimento desta Corte, por meio de representação ou denúncia, no ano de 2026, o marco inicial somente começaria a correr em 2026?

32. A interpretação que adoto harmoniza-se com os princípios da segurança jurídica e da previsibilidade. A meu ver, os incisos III e IV do art. 4º da Resolução 344/2022 somente devem ser computados como marcos iniciais da prescrição principal se antecederem as datas previstas nos incisos I e II.

33. Assim, adoto os dias 31/5/2005 (exercício 2004) e 31/5/2006 (exercício 2005) como marcos iniciais para a contagem do prazo para a prescrição principal em cada período.

34. Registro que essa alteração no marco inicial não modifica a interpretação em relação aos demais marcos interruptivos, com os quais concordo e adiro.

III

35. No mérito, divirjo das manifestações precedentes sobre a responsabilização da então defensora geral interina, Marina da Silva Steinbruch.

36. É incontroverso dos elementos constantes do processo que a Defensoria Pública da União (DPU), entre o final da década de 1990 e o ano de 2005, atravessava a fase inicial de estruturação. Criada pela Lei Complementar 80/1994 a partir da absorção de advogados de outros órgãos da administração pública, a DPU não dispunha, à época dos fatos, de quadro próprio de servidores administrativos, de sede adequada, de sistemas de controle patrimonial minimamente funcionais, nem de orçamento próprio para fazer frente às demandas de suas unidades, que se expandiam por todo o território nacional.

37. Essa realidade não decorre de mera alegação da recorrente, mas está corroborada por depoimentos prestados, sob compromisso, por seis testemunhas na ação civil de improbidade administrativa[16] – dentre elas servidores com atuação em mais de doze órgãos da Administração Pública, aptos, portanto, a estabelecer comparação idônea entre a estrutura da DPU e a de outros órgãos federais.

38. É esse o cenário em que a recorrente exerceu suas funções: primeiro como subdefensora pública-geral (2003-2004), auxiliando a então defensora-geral, Anne Elisabeth Nunes de Oliveira, na difícil tarefa de erguer uma instituição sem estrutura; depois, por curtíssimo período – de 20/12/2004 a 11/5/2005, pouco menos de cinco meses –, como defensora-geral interina, respondendo pelo órgão até a posse do sucessor legalmente indicado.

39. Nesse contexto, a unidade instrutiva reconhece a precariedade institucional, mas conclui que ela não afasta o dever de diligência mínima do gestor. Com a devida *vênia*, entendo que esse raciocínio, embora correto como proposição abstrata, não pode ser aplicado ao caso concreto sem o necessário cotejo com a real margem de atuação de que a recorrente dispunha.

40. A exigibilidade de uma conduta diversa – pressuposto de qualquer juízo de reprovação, ainda que a título de culpa – deve ser aferida à luz das possibilidades efetivamente presentes ao agente, e não de um padrão abstrato de normalidade administrativa alcançado pela DPU somente em momento muito posterior.

41. A afirmativa decorre de disposição legal; o art. 22 da LINDB, com a redação dada pela Lei 13.655/2018, determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, e que a aferição da regularidade de conduta leve em conta as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram sua ação. Trata-se de parâmetro hermenêutico expressamente destinado a evitar que o controle posterior, exercido a partir de padrão de normalidade que a própria administração não oferecia ao agente, transforme-se em exigência de perfeição inalcançável nas circunstâncias como as que se observa neste caso concreto.

42. O entendimento descrito e a necessidade do exame no sentido de rever a reprovação da conduta adquiri força e maior legitimidade a partir do decidido na ação de improbidade pelo juízo federal processante que não aplicou qualquer sanção à recorrente.

43. Não desconheço o princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal, tampouco a jurisdição própria desta Corte de Contas para o exercício do controle externo, que não se subordina, em regra, ao resultado de ações judiciais movidas em face dos mesmos fatos. Tal independência, contudo, não implica isolamento hermético entre as esferas de apuração, tampouco indiferença recíproca quanto aos elementos de prova por elas produzidos.

44. No caso concreto, a presente tomada de contas e a ação civil de improbidade administrativa investigaram os mesmos fatos, tendo por finalidade comum a proteção do patrimônio público, ainda que sob perspectivas distintas: este processo, pelo viés da recomposição do erário; a ação de improbidade, pelo viés da reprovação de conduta ímproba e da aplicação de sanções específicas.

45. Essa identidade de base fática autoriza – e recomenda – que as instâncias dialoguem e se beneficiem reciprocamente da instrução produzida umas pelas outras, sem que isso importe subordinação de qualquer delas: o que se propõe não é a vinculação do julgamento desta Corte ao desfecho da ação civil, mas o aproveitamento, como elemento de convicção, de prova testemunhal robusta, colhida sob crivo do contraditório e da ampla defesa, e que nenhum elemento dos autos desautoriza.

46. Essa leitura não afasta a autonomia decisória do Tribunal quanto à qualificação jurídica da conduta da recorrente para fins de responsabilização perante a Corte de Contas; apenas reconhece que a base fática sobre a qual tal qualificação se assenta pode e deve ser revisitada à luz de prova nova,

[16] Ação Civil de Improbidade 0013746-37.2009.4.01.3400.

séria e coerente com o que já constava dos autos, para que a decisão desta Corte reflita, tanto quanto possível, a realidade histórica dos fatos apurados.

47. Os depoimentos acostados e trazidos nas razões recursais não são meras alegações da parte interessada: foram prestados por terceiros, sob compromisso legal de dizer a verdade, submetidos ao contraditório das partes na ação de improbidade e, ao final, expressamente valorados pelo juízo sentenciante como base de convicção para o decreto de improcedência da ação. A sentença, transitada em julgado, concluiu que "não houve dolo por partes dos réus na atividade administrativa" e que estes, ao contrário, "envidaram todos os esforços para que a DPU pudesse cumprir seu papel institucional".

48. À luz do princípio da verdade material – que orienta a atuação de todos os órgãos de controle, inclusive este Tribunal, e que autoriza e recomenda a busca da realidade subjacente aos autos, para além de presunções ou de formalismos que dela se afastem –, tais depoimentos devem ser tomados como retrato fiel das condições em que a gestão se deu, e não como simples argumento de defesa a ser relativizado. Reconhecer-lhes eficácia probatória plena é medida que se impõe.

49. No caso em exame, dois fatores devem ser sopesados conjuntamente: de um lado, a precariedade estrutural da DPU, já descrita; de outro, a duração da gestão da recorrente à frente do órgão – pouco menos de cinco meses, em caráter de resposta pelo expediente até a posse do novo titular regularmente indicado.

50. Não se cuida de gestora que teve anos para diagnosticar falhas de controle interno e delas se omitiu; cuida-se de agente que recebeu a condução de órgão já estruturalmente deficitário, por breve interregno, sem tempo nem margem de manobra para reformular sistemas de controle patrimonial que a própria instituição não constituíra em seus primeiros anos de existência.

51. Ademais, é incontroverso que a prática de confiar as rotinas de aquisição de bens e contratação de serviços a servidor com experiência anterior na área – o Sr. José Ferreira de Lima, único com passagem prévia pelo Ministério da Justiça em matéria administrativa – não constituiu iniciativa isolada ou desidiosa da recorrente, mas a continuidade de arranjo institucional preexistente, replicado por sucessivas gestões da DPU diante da mesma carência de pessoal qualificado.

52. Dessa forma, é possível e recomendável que o conjunto probatório superveniente seja sopesado para fins de reavaliação do elemento subjetivo da conduta atribuída à recorrente, tal como autoriza o art. 35, III, da Lei 8.443/1992 e afastada à sua responsabilização.

53. Diante dos documentos novos trazidos aos autos, examinados à luz do art. 22 da LINDB, do princípio da verdade material e do curtíssimo período em que a recorrente esteve à frente da Defensoria Pública da União, concluo pela sua suficiência para infirmar as premissas fáticas que embasaram a atribuição de dano em desfavor de Marina da Silva Steinbruch.

54. Dessa forma, encaminho proposta parcialmente divergente das manifestações precedentes, e proponho provimento ao recurso de revisão interposto por Marina da Silva Steinbruch, para reformar o Acórdão 10.153/2020-1ª Câmara e julgar regulares, com ressalva, as contas da recorrente, afastando o dever de ressarcimento a ela imputado.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2412/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.632/2014-2.

1.1. Apenso: 003.237/2017-6.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Anne Elisabeth Nunes de Oliveira (607.162.587-49); Fernando de Sousa Lira

Araujo (004.605.473-13); Gilderlan Barreto Santos (259.506.491-68); Haman Tabosa de Moraes e Córdova (762.813.611-72); Jose Ferreira de Lima (093.548.677-15); José Rômulo Plácido Sales (340.138.493-72); Juliano Martins de Godoy (801.274.871-15); Manuel de Sousa Junior Filho (266.990.281-20); Marina da Silva Steinbruch (807.954.128-00); Paulo Cesar Cunha Arrussul (279.503.601-00); Sérgio Fehr da Silva (268.309.737-91).
3.2. Recorrente: Marina da Silva Steinbruch (807.954.128-00).
4. Órgão: Defensoria Pública da União.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Wesley Ricardo Bento da Silva (OAB/DF 18.566).

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto por Marina da Silva Steinbruch contra o acórdão 10153/2020-1ª 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. conhecer o recurso de revisão, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, e dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistentes o item 9.4 e os subitens 9.1.4.5, 9.1.4.6, 9.1.4.7, 9.1.4.8 e 9.4.2.3 do Acórdão 10.153/2020-1ª Câmara em relação à Marina da Silva Steinbruch;

9.3. julgar regulares com ressalvas as contas de Marina da Silva Steinbruch, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, da Lei 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, esclarecendo que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte têm acesso às 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);

9.5. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à recorrente e à Defensoria Pública da União, 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° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2412-34/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Proc. TC-007.632/2014-2
Tomada de Contas Especial
Recurso de Revisão

Pronunciamento

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pela Senhora Marina da Silva Steinbruch contra o Acórdão 10.153/2020-1.ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, na condição de Defensora Pública-Geral da União e ordenadora de despesas no período de 20/12/2004 a 11/5/2005, condenando-a em débito, solidariamente com outros responsáveis, devido a irregularidades na aquisição de bens e serviços no âmbito da Defensoria Pública da União. Dentre as irregularidades apuradas, citam-se despesas realizadas sem os devidos processos de empenho e pagamento, ausência de controle no recebimento e destinação dos materiais e serviços contratados, superfaturamento na aquisição de bens e aquisição de material permanente com recursos não contabilizados e sem tombamento.

O débito total apurado na TCE foi de cerca de R$ 10,8 milhões em valores históricos, dividido em dois grupos de irregularidades: pagamento de produtos não entregues e serviços não executados, no montante de R$ 10,7 milhões, e aquisição de produtos sem amparo legal, no montante de R$ 74 mil. Especificamente em relação à recorrente, os valores atribuídos totalizaram R$ 1,431 milhões, sendo R$ 1,426 milhões relativos à primeira irregularidade e R$ 4,8 mil à segunda. Oportuno frisar que a maior parte do débito se fundamentou na ausência de comprovação da destinação dos itens adquiridos, dada a inexistência de entrada de dados em sistemas de controle de materiais e patrimônio à época.

A recorrente alega, em síntese, a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, a necessidade de reavaliação de sua responsabilidade à luz do art. 22 da LINDB e de documentos novos produzidos em ação de improbidade administrativa, e a invalidade da TCE em razão de suposto vício de origem no processo administrativo disciplinar que antecedeu a apuração. A AudRecursos propôs negar provimento ao

recurso, com o endosso do representante do Ministério Público de Contas que atuou nos autos, concluindo que as razões recursais não se mostram suficientes para alterar o mérito do julgado.

Feito esse breve retrospecto, gostaríamos de tecer algumas ponderações sobre a responsabilização da gestora, especialmente tendo em conta que o presente Recurso de Revisão é a última oportunidade para apreciação de seus argumentos, com a ressalva de que não nos aprofundamos no exame das responsabilidades imputadas aos demais servidores nesta TCE.

Os autos dão conta de que havia um quadro de descontrole administrativo na DPU nos anos de 2001 a 2005. Nas palavras da recorrente, "a DPU era um órgão totalmente desorganizado e abandonado pelas autoridades federais, integralmente dependente do Ministério da Justiça, com quadro de pessoal administrativo reduzido e com pouca ou nenhuma experiência em compra e armazenamento de materiais, carecendo igualmente de estrutura física adequada tanto para o desenvolvimento das suas atividades cotidianas quanto para armazenamento de materiais de consumo". De fato, o teor das irregularidades denota a ausência de processos adequados no setor de contratações do órgão, com a inobservância de normas basilares de orçamento e finanças e de licitações e contratações públicas.

Diante desse quadro, a jurisprudência do TCU admite a condenação em débito do dirigente máximo do órgão, devido a falhas graves no desempenho das funções de supervisão e controle ("culpa in vigilando"), em solidariedade com outros agentes.

Ocorre que a sustentação oral produzida pela advogada da responsável na última sessão em que o processo esteve pautado nos fez refletir detidamente sobre a adequação dessa premissa, sobretudo quando se tem em vista o fato de a Senhora Marina da Silva Steinbruch ter exercido o cargo de Defensora-Pública Geral da União durante menos de cinco meses.

A nosso sentir, não nos parece razoável exigir que ela, em tão curto espaço de tempo, tivesse adotado medidas efetivas no sentido de dotar o órgão de controles administrativos internos suficientes para coibir as falhas apontadas, as quais, não custa dizer, decorrem de quadro crônico de falta de estrutura, fartamente documentada nos autos. A implementação de medidas como a criação de local próprio de armazenamento, centralização do controle de recebimento de bens inclusive pelas unidades regionais, sistemas de conferência de entrega, entre outros, demanda planejamento orçamentário, licitações, adequação de espaço físico e até mesmo quadro de servidores

compatível, o que, por sua natureza, transcende o período de permanência da recorrente no cargo.

Nesse sentido, sopesando a ausência de indício de locupletamento pessoal da Senhora Marina da Silva Steinbruch e as dificuldades práticas para que ela tivesse endereçado adequadamente a situação de desordem administrativa, parece-nos excessiva a manutenção da irregularidade de suas contas e sua condenação em débito solidário, à luz do disposto no art. 22, §§ 1.º e 2.º, da Lindb.

Assim, esta representante do Ministério Público opina no sentido de que o Tribunal dê provimento ao Recurso de Revisão interposto pela Senhora Marina da Silva Steinbruch, para julgar regulares com ressalva as contas da responsável.

Ministério Público de Contas, em 2 de setembro de 2026.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 017.685/2025-7
Natureza: I – Pedido de reexame (Denúncia)
Entidade: Agência Nacional de Mineração
Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)
Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)
Representação legal: Alexandre Ramos de Lima (OAB-DF/45510) e Israel Alves Paulino (OAB/DF 65.639), representando Serra Norte Minerações Ltda.
SUMÁRIO: DENÚNCIA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Mineração (ANM) contra o acórdão 2835/2025-Plenário, de relatoria do ministro Jonathan de Jesus, que determinou, dentre outras deliberações, a anulação da Guia de Utilização 40/2025, em razão de vícios de motivação e desvio de finalidade[17].

2. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos[18]:

"**HISTÓRICO**

2. Trata-se de Denúncia (peça 1), protocolada em 3/9/2025, formulada por cidadão, com fundamento no art. 234 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), com pedido de medida cautelar nos termos do art. 276 do RI/TCU, em razão de possíveis irregularidades na emissão da Guia de Utilização (GU) 40/2025 (peça 6), pela Agência Nacional de Mineração, sem motivação técnica e jurídica adequada, bem como sem a apresentação da respectiva licença ambiental prévia.

[17] Peça 86.
[18] Peça 107.

2.1. A Guia de Utilização questionada foi emitida em 5/2/2025, em favor da sociedade empresária Serra Norte Minerações Ltda., permitindo a extração de 1.500.000 toneladas/ano de minério de ferro, ultrapassando as 300.000 toneladas/ano previstas no Anexo IV da Portaria DNPM 155/2016.

2.2. Além das irregularidades mencionadas, o denunciante aponta também a violação à determinação expressa do TCU, referente ao item 9.1.4 do Acórdão 1.368/2024-TCU-Plenário, que impôs à ANM a obrigação de priorizar a apreciação dos relatórios finais de pesquisa e dos requerimentos de concessão de lavra, em detrimento das guias de utilização. Também, indica a adoção de procedimento sumaríssimo atípico na tramitação do pedido formulado pela empresa e a sobreposição da poligonal abrangida pela GU à área de servidão minerária objeto de solicitação anterior à ANM por parte de outra mineradora, ainda pendente de decisão final.

2.3. Nesse contexto, o denunciante pediu ao Tribunal que reconhecesse a impossibilidade de concessão da referida Guia de Utilização, e determinasse a sua revogação ou suspensão até a decisão final do requerimento de servidão minerária formulado anteriormente pela outra empresa.

2.4 Em análise preliminar, o relator, Ministro Jhonatan de Jesus, atendendo ao pleito do denunciante, concedeu medida cautelar, sem oitiva prévia (peça 19), para sustar os efeitos do ato da ANM, a qual foi referendada por meio do Acórdão 2.197/2025-TCU-Plenário, em 17/09/2025.

2.5 Após análise da oitiva da ANM, determinada na decisão supramencionada, e em consonância com o pronunciamento da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo), o Tribunal exarou o Acórdão 2.835/2025-TCU-Plenário, objeto do pedido de reexame que será examinado a seguir (peça 89).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade, ratificado pelo Relator, Ministro Aroldo Cedraz, sucedido, em virtude de aposentadoria, pelo Ministro Odair Cunha, que concluiu pelo conhecimento do recurso, conferindo efeito suspensivo aos itens 9.1 e 9.2 do acórdão recorrido, com fundamento nos arts. 277, II, e 278, caput e §1° inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 53 a 56 da Resolução-TCU 259/2014, em conformidade com a proposta formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) (peças 94 e 92, respectivamente).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar os seguintes pontos levantados pelo recorrente, especificamente em relação ao item 9.2 do Acórdão 2.835/2025-TCU-Plenário:

a) incursão da decisão do TCU na autonomia técnico-decisória da agência reguladora;

b) atendimento pela ANM de todos os requisitos legais aplicáveis ao caso concreto.

5. Incursão da decisão do TCU na autonomia técnico-decisória da ANM

5.1 Alega a recorrente que o Tribunal não se ateve à análise de legalidade do ato questionado, adentrando na metodologia utilizada pela agência para justificar a tomada de decisão. Em sua visão, o TCU substituiu a análise da ANM pelos parâmetros que considera mais adequados, fixando novos critérios que deveriam ter sido observados na adoção do ato.

5.2 Para a recorrente, manter a decisão do Acórdão recorrido implicaria em ratificar o controle da atuação regulatória da Agência, atuando o Tribunal como "corregulador". Tal atuação confrontaria o ordenamento jurídico e a jurisprudência do próprio TCU. Como fundamento, menciona o Acórdão 1.703/2004-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que estabeleceria que o controlador não pode substituir o regulador, tendo em vista que o controle seria de segunda ordem, recaindo sobre a agência e não sobre o setor regulado diretamente.

5.3 Em sua interpretação, isso significa que ao TCU só caberia intervir nos casos de ilegalidade estrita, não possibilitando a análise da discricionariedade técnica dos entes reguladores. Para reforçar, a ANM traz ainda como fundamento o Acórdão 2.195/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que também tratou dos limites de atuação da Corte de Contas.

5.4 A tese da Agência é a de que o Tribunal, ao examinar a Guia de Utilização 40/2025, ultrapassou o plano da legalidade da atuação regulatória, adentrando à avaliação do exame de mérito efetuado pela ANM. Dessa forma, sob o pretexto de analisar a adequação da fundamentação do ato, o TCU estaria invadindo o espaço de atuação regulatória e fixando critérios para nortear a análise da Agência.

5.5 Assiste razão à recorrente quando defende que o controle do Tribunal sobre as atividades finalísticas da Agência é de segunda ordem, voltado à verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, sem substituição do juízo técnico-finalístico próprio da atividade regulatória. É nesse sentido a

jurisprudência consubstanciada nos acórdãos: 1.166/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, 2.894/2025-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, Acórdão 2.314/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge.

5.6 Contudo, ao mesmo tempo em que o Tribunal não deve se imiscuir no mérito das decisões discricionárias do regulador, ele não pode se omitir em seu dever de analisar os vícios que tornam o ato ilegal ou ilegítimo, sob pena de descumprimento de sua função constitucionalmente prevista. O controle de legalidade de segunda ordem, pode e deve examinar aspectos relativos à motivação técnica e ao cumprimento dos objetivos da legislação, não ficando adstrito à legalidade estrita.

5.7 O voto condutor do Acórdão recorrido (peça 77) deixa claro que a análise realizada no ato administrativo de emissão da GU 40/2025 centrou-se nos elementos finalidade e motivação. Como preconiza o Direito Administrativo pátrio, tanto o desvio de finalidade, quanto a motivação falsa, inexistente ou logicamente contraditória tornam o ato ilegal. Ou seja, não há que se falar em análise do mérito administrativo e sim de aspectos que maculam a legalidade e a legitimidade do ato expedido.

5.8 Cumpre esclarecer que o instrumento Guia de Utilização é previsto expressamente na Portaria DNPM 155/2016, no Decreto Lei 227/1967 e no Decreto 9.406/2018. Sua base legal está no art. 22, § 2º, do Código de Mineração (Decreto-Lei 227/1967). Trata-se de um mecanismo de concessão de autorização prévia e excepcional, por prazo determinado, para extração mineral, em áreas tituladas por alvará de autorização de pesquisa, antes da outorga da concessão de lavra. A própria portaria esclarece, em seu art. 102, § 1°, incisos I a III, em quais casos é reconhecido o caráter excepcional necessário à concessão do pedido.

5.9 Este Tribunal já se debruçou detidamente sobre o tema ao exarar o Acórdão 1.368/2024, após realização de auditoria de conformidade na ANM acerca dos procedimentos de autorização de lavra previamente à outorga da concessão, examinando especificamente a análise feita pela agência para emissão de guias de utilização. Ressalta-se que a fiscalização teve como critério exatamente o cumprimento dos requisitos legais para a concessão do ato por natureza excepcional.

5.10 Em processo anterior (TC 022.781/2018-8), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, a ANM já havia admitido que a emissão de guias de utilização havia se tornado frequente em virtude da demora na análise e emissão do título de lavra. A decisão do Tribunal (Acórdão 2.914/2020-TCU-Plenário), à época, já apontou que a supervisão exercida pela então Superintendência de Pesquisa e Recursos Minerais da ANM (SPM/ANM) sobre os procedimentos de análise dos requerimentos e de emissão de guias de utilização era ineficiente.

5.11 A auditoria realizada confirmou esse achado e concluiu pela existência de: emissão de guias de utilização em caráter não excepcional, deficiências na motivação das decisões de concessão, dispensa do licenciamento ambiental para a emissão, descumprimento do prazo para apresentação da licença ambiental e declaração de produção antes da eficácia da guia de utilização.

5.12 Percebeu-se durante a fiscalização que as guias de utilização deixaram de ser um instrumento excepcional, como prevê a lei (Código de Mineração), para se tornar prática comum. A própria Portaria da ANM que regulamentou o tema contribuiu para essa situação, ao suprimir o requisito da excepcionalidade expressamente exigido pela Lei.

5.13 Com base nesses e em outros achados, o Tribunal deliberou, por meio do Acórdão 1.368/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, nos seguintes termos:

‘9.1. determinar à Agência Nacional de Mineração que, no prazo de 180 dias, submeta ao TCU plano de ação - contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis e os prazos de implementação - para corrigir as falhas detectadas nesta auditoria e, especificamente:

9.1.1. adequar seus normativos e procedimentos para efetivamente conferir o caráter de excepcionalidade à extração de substâncias minerais antes da outorga da concessão de lavra;

9.1.2. restringir a emissão da guia de utilização à lavra de quantidades compatíveis com as necessidades da pesquisa e dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a exploração mineral;

9.1.3. delimitar os casos excepcionalíssimos que justifiquem a emissão de guias de utilização para a comercialização de substâncias minerais no período compreendido entre o encerramento do prazo de validade do alvará de autorização de pesquisa e a outorga da concessão de lavra;

9.1.4. priorizar a apreciação dos relatórios finais de pesquisa e dos requerimentos de concessão de lavra, em relação aos requerimentos de guias de utilização, e assim reduzir gradualmente o estoque de processos de requerimentos de concessão de lavra;

9.1.5. revisar a Portaria-DNPM 155/2016 para condicionar a emissão de guias de utilização à previa apresentação do licenciamento ambiental; e

9.1.6. apurar os casos de descumprimento do prazo para apresentação da licença ambiental e de extração de substâncias antes da eficácia da guia de utilização, aplicando as sanções cabíveis;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Mineração de que:

9.2.1. a emissão de guias de utilização sem motivação circunstanciada, com indicação dos fundamentos de fato e de direito que justifiquem a excepcionalidade da extração de substâncias minerais antes da outorga da concessão de lavra, assim como a necessidade de extração de substâncias não relacionadas na Portaria-DNPM 155/2016 e/ou em quantidades superiores às máximas previstas na norma, está em desacordo com o disposto nos arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999, art. 5º da Lei 13.848/2019 e art. 22. do Decreto-Lei 227/1967;

9.2.2. o art. 105 da PortariaDNPM 155/2016, ao definir a emissão da guia de utilização como um ato administrativo vinculado ao cumprimento de requisitos formais, colide com o caráter excepcional do instrumento, expressamente previsto no art. 22. do Decreto-Lei 227/1967;

9.3. autorizar o monitoramento das providências a serem adotadas para cumprir esta deliberação; e

9.4. comunicar esta decisão à Agência Nacional de Mineração, ao Ministério de Minas e Energia e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.'

5.14 Concluiu o Tribunal que o uso não eventual e não devidamente justificado da GU desvirtua o regramento jurídico, afrontando tanto o art. 176 da Constituição Federal, como os arts. 7° e 37° do Código de Mineração, além do art. 2º da Lei 9.784/1999. Cumpre esclarecer que a deliberação supramencionada transitou em julgado sem a interposição de recurso e que sua implementação vem sendo monitorada por este Tribunal.

5.15 Nota-se, portanto, que o TCU já se debruçou detidamente sobre a matéria e que o controle realizado é sim sob o aspecto legal e finalístico do instrumento, não havendo dúvida sobre a competência da Corte para esse mister. A autonomia regulatória da agência deve observar e se curvar aos regramentos constitucionais e legais, não podendo ser invocada para burlar requisitos de finalidade e de motivação que maculam a legalidade e legitimidade do ato administrativo. Dessa forma, as alegações da recorrente não merecem acolhimento.

6. Atendimento pela ANM de todos os requisitos legais aplicáveis ao caso concreto

6.1 Alega a recorrente que, no caso concreto, a ANM atendeu plenamente ao determinado na Resolução ANM 37/2020, a qual não contempla o licenciamento ambiental como condição prévia ou obrigatória para a obtenção da Guia de Utilização.

6.2 Afirma também que a quantidade aprovada para a GU é compatível com a produção de várias minas de médio porte de outras empresas e que, para a aferição da viabilidade técnica-econômica da lavra de substâncias minerais no mercado nacional ou internacional, a quantidade extraída teria que ser razoável para embarque em um navio de grande porte e para atender a um contrato comercial de teste.

6.3 A agência também defende que o prazo de 3 anos da GU é compatível com a vigência do Alvará de Pesquisa 8.398/2014, prorrogado até 10/1/2028, e que os parâmetros geotécnicos do pedido aprovado estariam dentro dos usuais aplicados em outros projetos de mineração de ferro.

6.4 A ANM entende que o pedido de instituição de servidão, anterior e pendente de análise, o qual abrange parte da poligonal em questão, não era empecilho para a concessão da GU, pelo contrário, em sua visão, para elaborar o parecer sobre o pedido de servidão seria necessária análise prévia sobre a eventual lavra experimental.

6.5 Por fim, a recorrente afirma que a aparente simplicidade dos formulários de análise por ela adotados não impede a verificação da documentação apresentada, favorecendo a celeridade e a uniformidade.

6.6 Primeiramente, a Resolução ANM 37/2020 alterou dois artigos da Portaria DNPM 155/2016, modificação que já foi considerada no julgado inicial. Dito isso, importa relembrar que o Acórdão recorrido apontou desvio de finalidade e vícios na motivação da emissão da GU 40/2025.

6.7 Em relação ao argumento da não obrigatoriedade da licença ambiental prévia para concessão da Guia de Utilização, não há que se fazer qualquer análise, uma vez que está claro no voto condutor do Acórdão recorrido que o Relator não utilizou essa possível irregularidade como fundamento de sua decisão: *"quanto ao licenciamento ambiental, embora não conste dos autos licença prévia, acompanho a análise técnica no sentido de que a anulação do ato se sustenta, de forma autônoma e robusta, pelos vícios de desvio de finalidade e de motivação acima delineados"* (peça 77).

6.8 Além disso, o mérito da matéria foi objeto de análise pelo Acórdão 1.368/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que se encontra em monitoramento. Segundo consta nos respectivos processos de monitoramento, a ANM está em processo de alteração de seus normativos que deverão ser encaminhados para análise futura por esta Corte de Contas.

6.9 Em relação à justificativa para a quantidade de extração autorizada na GU, cinco vezes maior que a quantidade prevista no anexo IV da Portaria DNPM 155/2016, a Nota Técnica 142/2026-ANM/DIVGUT (peça 90) não trouxe maiores esclarecimentos. Nas páginas 3 e 4 do mencionado documento, a agência apenas sintetiza a argumentação apresentada pela empresa solicitante e faz considerações genéricas acerca da quantidade de minério de ferro comercializada e exportada pelo Brasil. Não há qualquer aprofundamento com

números exatos e nem dados fidedignos, até o parâmetro comparativo entre a reserva total estimada e a quantidade autorizada para lavra por meio da GU foi dado pela empresa e não pela agência.

6.10 Não se verifica nos autos uma análise criteriosa realizada pela ANM, mas tão somente uma reapresentação dos dados apresentados na solicitação feita pela empresa. Cumpre enfatizar que, em relação à quantidade, o parâmetro numérico questionado é dado pela própria norma do setor, e refere-se especificamente a minério de ferro e não à areia, rocha ornamental ou argila como exemplifica a recorrente.

6.11 Sobre a comparação lacônica com números de lavra para comercialização nacional e internacional, o Tribunal já se manifestou, em mais de uma oportunidade, conforme deliberações aqui já colacionadas, sobre a importância de as Guias de Utilização serem utilizadas para fins de pesquisa e em caráter excepcional. Como autorização precária, não é o instrumento adequado para a concessão de lavra com finalidade comercial.

6.12 No que tange ao prazo de 3 anos da GU, a recorrente também não apresentou nem dados e nem análises, limitando-se a afirmar que é compatível, levando-se em conta a quantidade de lavra autorizada, com uma produção média de minas de pequeno e médio porte e que o total extraído representaria apenas 1,13% do total da reserva (dado estimativo fornecido pela empresa e não pela agência).

6.13 No que se refere ao pedido de área de servidão anterior à solicitação da GU e abrangendo parte da poligonal, a ANM afirma que, para sua análise, era inclusive necessária uma verificação sobre eventual lavra, por meio de guia, e que o pedido carecia da juntada de dois documentos essenciais: acordo do superficiário e acordo do detentor de título minerário afetado. Ora, se esse era caso, bastaria que a agência respondesse ao solicitante com essas informações e encerrasse a solicitação.

6.14 O questionamento do Tribunal foi exatamente sobre a existência de processo de instituição de servidão aberto e sem análise, acerca de parte da mesma área, ao passo em que o pedido de concessão da Guia de Utilização, realizado posteriormente, foi deferido sem sequer fazer menção ao processo anterior.

6.15 Em que pese as afirmações da recorrente, não foram juntados aos presentes autos documentos relativos ao requerimento de servidão minerária com a respectiva análise e deliberação.

6.16 Sobre a simplicidade dos formulários utilizados na análise técnica por parte da agência como medida de celeridade e uniformidade, não haveria qualquer irregularidade se, além deles, existisse também pareceres analíticos mais completos e criteriosos. Não cabe ao Tribunal nenhum juízo de valor sobre a forma e sim sobre o conteúdo e o atendimento da finalidade pública.

6.17 Conforme exposto e analisado, a argumentação apresentada pela recorrente em relação ao atendimento dos requisitos legais do ato não é capaz de alterar o teor da decisão requerida. Não foram apresentados elementos suficientes para modificar o juízo acerca das irregularidades apuradas e da insuficiência de motivação adequada para o ato. Assim, esse argumento do recorrente também não merece ser acolhido.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Não houve incursão da decisão do TCU na autonomia técnico-decisória da Agência Nacional de Mineração;

b) A ANM não atendeu todos os requisitos legais necessários à concessão da Guia de Utilização 40/2025;

c) não foi possível afastar o desvio de finalidade na emissão do ato;

d) a motivação apresentada pela ANM foi insuficiente;

e) não foi devidamente esclarecido o desfecho do requerimento de instituição de servidão minerária que se encontrava em tramitação na Agência desde 27/12/2023.

7.1. Dessa forma, propõe-se a negativa de provimento ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interpostos pela Agência Nacional de Mineração contra o Acórdão 2.835/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Jhonathan de Jesus, propondo-se, com fundamento no art. 48, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Mineração (ANM) contra o acórdão 2835/2025-Plenário, de relatoria do ministro Jonathan de Jesus, a seguir transcrito,

que determinou, dentre outras deliberações, a anulação da Guia de Utilização 40/2025, em razão de vícios de motivação e desvio de finalidade[19].

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na emissão da Guia de Utilização 40/2025, sob a responsabilidade da Agência Nacional de Mineração (ANM),

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 denúncia, nos termos dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, e, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. assinar no prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no art. 45, *caput*, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 251, *caput*, do Regimento Interno do TCU, para que a ANM adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, consistentes na anulação da Guia de Utilização 40/2025 por força dos vícios de motivação e de desvio de finalidade identificados neste processo, devendo a agência, em eventual reapresentação do pleito, fundamentar, de forma circunstanciada e tecnicamente consistente, a necessidade de volumes excepcionais de extração, de modo que consiga demonstrar sua imprescindibilidade para a pesquisa mineral, observando para tanto as diretrizes fixadas por este Tribunal;

9.3. dar ciência à ANM, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a emissão da Guia de Utilização 40/2025, sem motivação técnica, jurídica e econômico-financeira adequada para justificar a excepcionalidade do volume pleiteado e sem contemplar, em sua fundamentação, a existência de requerimento de servidão minerária incidente sobre a mesma área, caracteriza motivação inadequada do ato e configura infração ao subitem 9.2.1 do Acórdão 1.368/2024-TCU-Plenário, em desacordo com os arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999, com o art. 5º da Lei 13.848/2019 e com o art. 22 do Decreto-Lei 227/1967;

9.4. autorizar a AudPetróleo a dar cumprimento à determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 2.197/2025-TCU-Plenário – que ratificou a medida cautelar e determinou a realização de auditoria na ANM –, no âmbito do acompanhamento em curso no processo TC 022.242/2024-4;

9.5. informar o teor desta deliberação à ANM, à sociedade empresária Serra Norte Minerações Ltda. e ao denunciante; e

9.6. arquivar o processo."

2. O recorrente alega, em síntese, que houve violação à autonomia técnico-decisória da agência reguladora e que todos os requisitos legais aplicáveis ao caso concreto foram atendidos.

3. A análise recursal foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que concluiu pelo conhecimento e negativa de provimento ao recurso[20].

II

4. Primeiramente, ratifico o exame de admissibilidade para conhecer do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 32, I, e 48 da Lei 8.443/1992[21].

5. No mérito, acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela AudRecursos pelo conhecimento e negativa de provimento do recurso[22].

6. A recorrente sustenta que o Tribunal teria ultrapassado os limites de sua competência ao adentrar no mérito técnico das decisões da ANM, substituindo o juízo discricionário da agência por critérios próprios.

7. Contudo, conforme destacado pela AudRecursos na sua análise, o controle exercido por esta Corte de Contas limitou-se à verificação da legalidade, legitimidade e economicidade do ato administrativo, sem adentrar no mérito técnico-regulatório.

8. O voto condutor do acórdão recorrido deixou claro que a análise se baseou nos elementos de finalidade e motivação do ato administrativo, aspectos que, quando maculados, configuram vícios de legalidade, conforme excerto a seguir transcrito.

---

[19] Peça 89.
[20] Peça 107.
[21] Peça 92.
[22] Peça 107.

"11. O primeiro vício identificado diz respeito a desvio de finalidade no emprego da guia de utilização. A questão central dos autos não se limita à legalidade estrita do ato administrativo, mas envolve, primordialmente, a verificação do uso adequado desse instituto segundo sua finalidade legal. Por se tratar de autorização excepcional e temporária, a GU não pode ser convertida, na prática, em instrumento de exploração comercial em escala industrial, à margem do devido processo de outorga da concessão de lavra.

[...]

21. O segundo vício que impõe a anulação do ato se refere à insuficiência e à inadequação da motivação apresentada para justificar o volume extraordinário de extração.

22. Sob a ótica do dever/ser, a Portaria DNPM 155/2016 fixa limites objetivos de extração – 300.000 toneladas anuais para minério de ferro – e admite a autorização de volumes superiores apenas em caráter excepcional e "de forma devidamente justificada". Essa previsão normativa não se resume a formalidade procedimental: ela concretiza o princípio da motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei 9.784/1999) e assegura o controle da discricionariedade técnica. Assim, a motivação deve ser explícita, clara e congruente, demonstrando a relação entre a necessidade da pesquisa e o volume extraordinário autorizado.

23. No caso em exame, porém, verifiquei que a motivação apresentada pela ANM se limitou a *checklist* formal, sem análise técnica da razão pela qual o limite normativo seria considerado insuficiente.

[...]

36. Em suma, a GU 40/2025 não padece apenas de deficiência interna de motivação quanto ao volume autorizado. O ato também é inadequadamente motivado porque ignora elemento externo relevante – o requerimento de servidão minerária sobre a mesma poligonal, anterior e potencialmente determinante para o adequado ordenamento dos usos minerários na área. Ao deixar de cotejar essas duas dimensões, a agência se afasta do modelo de regulação responsável exigido pela Lei 13.848/2019 (art. 5º), que impõe às agências o dever de atuar com transparência, previsibilidade e coerência na gestão de seus instrumentos regulatórios. Tal conjunto de falhas reforça a conclusão de que a anulação da GU 40/2025 se impõe, tanto à luz dos vícios de motivação quanto dos riscos institucionais da opção regulatória adotada."

9. A ANM argumenta, também, que a Guia de Utilização 40/2025 foi emitida em conformidade com a Resolução ANM 37/2020 e que a quantidade de extração autorizada seria compatível com as necessidades técnicas e comerciais.

10. No entanto, a análise realizada pela AudRecursos evidenciou que a motivação apresentada pela agência foi insuficiente, limitando-se a reproduzir os argumentos da empresa solicitante, sem apresentar dados concretos ou análises criteriosas que justificassem a excepcionalidade do volume autorizado.

11. Nessa linha, mais uma vez, reproduzo excerto do voto que fundamentou o acórdão recorrido:

"25. Todavia, ao examinar os documentos que supostamente conteriam essa fundamentação técnica, me deparei com a superficialidade dos elementos apresentados:

25.1 O Parecer 1/2025/DIFIP-MG/GER-MG (peça 25) é meramente descritivo, repetindo as informações apresentadas pela empresa requerente e lista documentos juntados, sem avaliação técnica;

25.2. Já o Parecer 12/2025/DITIL/SOT-ANM/DIRC (peça 27) consiste em formulário do tipo *checklist*, incompatível com a complexidade da matéria, apresentando apenas quatro quesitos. Em face do questionamento quanto à conformidade do processo com os prazos, registrou resposta negativa, com breve observação sobre a prorrogação do alvará. Em relação à substância e ao volume pleiteado, limitou-se a transcrever o pedido ('1.500.000 t/ano de minério de ferro concentrado'). Sobre a análise da Gerência Regional, somente citou o número do processo SEI e, quanto ao quesito crucial – 'Justificativa Técnica satisfatória para solicitação [...] de quantidade acima do estipulado' –, sua resposta foi um simples 'SIM', desacompanhado de fundamentação técnica que demonstrasse a excepcionalidade do pleito.

26. Não há, na documentação trazida pela agência, cálculo, estimativa, estudo geológico ou parecer técnico que comprovem a necessidade de extrair 1,5 milhão de toneladas para fins de pesquisa. Essa omissão viola o dever da motivação adequada (art. 50 da Lei 9.784/1999) e repete falha já censurada por esta Corte no Acórdão 1.368/2024 -Plenário."

12. Ademais, a ausência de análise sobre o requerimento de servidão minerária, pendente de decisão e abrangendo parte da mesma área, reforça a existência de falhas no processo decisório.

13. Pelo exposto, concluo que não houve incursão indevida deste Tribunal na autonomia técnico-decisória da ANM, uma vez que o controle realizado se limitou à legalidade e legitimidade do ato administrativo, bem como não houve comprovação por parte da ANM do atendimento integral dos requisitos legais para a emissão da Guia de Utilização 40/2025.

14. Persistem, portanto, os vícios de desvio de finalidade e motivação insuficiente, que comprometem a validade do ato administrativo.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2413/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.685/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Denúncia).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
3.3. Recorrente: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Entidade: Agência Nacional de Mineração.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Alexandre Ramos de Lima (OAB/DF 45.510) e Israel Alves Paulino (OAB/DF 65.639), representando Serra Norte Minerações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de pedido de reexame interposto pela Agência Nacional de Mineração (ANM) contra o acórdão 2835/2025-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 o pedido de reexame e negar-lhe provimento;

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2413-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC 015.468/2026-7
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Representação legal: Fidelis da Silva Morais Filho (OAB-DF 09823), representando Morais e Soares Sociedade de Advogados; Sarah Emanuely Mendes Menezes (OAB-CE 28336-B), representando Ltsul Comercio e Servicos Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO (IFSP). INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO 157/2026, DESTINADO À FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE APOIO PEDAGÓGICO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DE NOVAS ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. OITIVAS. REFERENDO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o Despacho decisório, exarado por este Relator à peça 16 destes autos, e datado de 27/8/2026, no qual determinei, entre outras medidas, cautelarmente que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP se abstenha de permitir adesões à Ata de Registro de Preços 40/2026, decorrente do Pregão Eletrônico 157/2026, o qual é submetido à apreciação desta Corte para referendo:

"Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico - PE 157/2026, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, com valor estimado de R$ 16.588.645,00, cujo objeto consiste na aquisição de material de apoio pedagógico.

2. O certame, regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e conduzido por meio do Portal de Compras do Governo Federal, destina-se à formação de registro de preços para aquisição de material de apoio pedagógico, incluindo livros impressos e/ou digitais, mapas, materiais audiovisuais e/ou plataforma digital interativa de aprendizagem.
3. Conforme registrado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), o pregão foi homologado em 31/7/2026, pelo valor de R$ 8.949.573,98, tendo sido posteriormente celebrada, em 5/8/2026, a Ata de Registro de Preços 40/2026. Embora a ata já tenha sido assinada, a unidade técnica informa que ainda não foi celebrado contrato decorrente da licitação. Consta, ainda, que o instrumento convocatório foi objeto de impugnação administrativa quanto a questões também suscitadas nesta representação.
4. Em síntese, o representante aponta as seguintes possíveis irregularidades: i) ausência de parcelamento do objeto; ii) adoção de critérios restritivos na prova de conceito; e iii) exigências indevidamente

restritivas de qualificação técnica, mediante a exclusão de formatos de mercado para fins de comprovação da experiência anterior.

5. No curso da análise, a unidade técnica identificou, de ofício, outros dois possíveis vícios: a) ausência de estimativa dos quantitativos a serem efetivamente contratados; e b) ausência de ampla pesquisa de mercado.
6. Após examinar a matéria, a AudContratações concluiu estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade da representação e configurado o perigo da demora, tendo em vista que o certame já foi homologado e a respectiva ata de registro de preços já se encontra celebrada.
7. Quanto ao perigo da demora reverso, entendeu que, no que concerne às demandas do órgão gerenciador e dos participantes, há elementos que recomendam maior aprofundamento, por se tratar, a princípio, de bens destinados ao funcionamento das unidades envolvidas, razão pela qual propõe obter informações adicionais do IFSP antes de eventual paralisação das contratações destinadas ao atendimento dessas demandas. Diversamente, considerou inexistente o perigo da demora reverso quanto a futuras adesões de órgãos não participantes, uma vez que, nesse caso, a demanda somente se materializará com eventual pedido de adesão.
8. No exame da plausibilidade jurídica, a unidade instrutiva considerou procedente parte dos argumentos trazidos na representação, motivo pelo qual propõe a concessão de medida cautelar para que o IFSP se abstenha de permitir adesões à Ata de Registro de Preços 40/2026 até ulterior deliberação deste Tribunal, bem como propõe a realização de oitiva do Instituto e da sociedade empresária A Página Distribuidora de Livros Ltda. acerca dos indícios de irregularidade e dos pressupostos da medida cautelar. Propõe, ainda, facultar ao IFSP a apresentação de alternativas para correção das ocorrências identificadas, no âmbito da construção participativa das deliberações deste Tribunal.
9. Feito esse breve relato, decido.
10. Conheço da presente representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.
11. No mérito, acolho as propostas de encaminhamento apresentadas pela unidade técnica, incorporando as respectivas análises às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações adicionais.
12. De início, em consonância com a AudContratações, considero presente o perigo da demora, uma vez que o Pregão Eletrônico 157/2026 já foi homologado e a Ata de Registro de Preços 40/2026 foi celebrada em 5/8/2026. Há, portanto, possibilidade concreta de produção de efeitos decorrentes do certame antes da apreciação definitiva das questões suscitadas nestes autos.
13. No que diz respeito ao perigo da demora reverso, também acompanho a unidade técnica na distinção estabelecida entre, de um lado, as contratações destinadas ao atendimento das demandas do próprio IFSP e dos órgãos participantes e, de outro, as futuras adesões de órgãos não participantes.
14. Quanto ao primeiro grupo, a natureza do objeto recomenda cautela, pois eventual paralisação imediata das aquisições pode afetar o atendimento das necessidades das unidades envolvidas. Mostra-se adequado, portanto, colher previamente informações do IFSP acerca da essencialidade e urgência da contratação, do estágio atual dos procedimentos e da existência de alternativas capazes de suprir temporariamente a demanda.
15. Situação diversa ocorre quanto às adesões de órgãos não participantes. Não se evidencia, nesse particular, risco concreto de dano reverso decorrente da suspensão temporária de novas adesões, uma vez que tais demandas sequer se encontram materializadas antes da formulação dos respectivos pedidos. A medida proposta pela unidade técnica revela-se, assim, suficientemente delimitada para preservar o resultado útil do processo sem interferir, neste momento, nas aquisições destinadas ao órgão gerenciador e aos participantes.
16. No que concerne ao não parcelamento do objeto, a AudContratações, embora tenha reconhecido que a metodologia adotada pelo IFSP permite que os títulos específicos sejam definidos no momento das aquisições e que a reunião dos livros físicos e digitais com os respectivos conteúdos digitais complementares não seja, por si só, irregular, concluiu que as justificativas apresentadas não

demonstraram adequadamente a inviabilidade ou a desvantagem do parcelamento por áreas do conhecimento.

17. A esse respeito, ponderou que precedente deste Tribunal admite, nas aquisições de acervo bibliográfico, modelo em que os livros não sejam previamente individualizados, mas preconiza o parcelamento por grupos temáticos, justamente para preservar a participação de fornecedores de menor porte e ampliar a competição. As razões constantes do estudo técnico preliminar, a exemplo da simplificação da gestão contratual, da padronização logística e da alegada economia de escala, não demonstrariam, em princípio, que o parcelamento acarretaria prejuízo para o conjunto do objeto ou efetiva perda de economia de escala, nos termos exigidos pela Súmula-TCU 247.
18. Em concordância com a AudContratações, entendo presentes elementos suficientes para justificar a oitiva do IFSP em relação a esse ponto. A adoção de modelo flexível para aquisição de acervo bibliográfico, sem prévia indicação individualizada dos títulos, encontra respaldo em precedente desta Corte. Isso, contudo, não significa que toda a demanda possa ser reunida em um único grupo independentemente da demonstração da inviabilidade técnica ou econômica de seu parcelamento.
19. No caso concreto, as justificativas apresentadas parecem explicar adequadamente a integração entre os livros e seus conteúdos digitais complementares, mas não demonstram, com a mesma consistência, por que o acervo não poderia ter sido parcelado por áreas do conhecimento. A reunião de todas essas áreas em um único item tende, em princípio, a reduzir o universo de potenciais fornecedores, especialmente os de pequeno e médio porte, sem que esteja suficientemente demonstrada a ocorrência de eventual prejuízo ao conjunto da solução ou de perda de economia de escala decorrente do parcelamento.
20. De outro lado, concordo com a unidade técnica quanto à ausência de plausibilidade jurídica nas alegações relativas à prova de conceito. Os elementos constantes dos autos indicam que a avaliação da plataforma foi estruturada mediante critérios previamente estabelecidos e que a utilização de conteúdos voltados ao ensino médio guarda pertinência com as atividades desenvolvidas pelo próprio IFSP. Ademais, conforme consignado na instrução da AudContratações, o instrumento convocatório estabelece 32 critérios objetivos de avaliação e exige o atendimento de 90% deles para aprovação da amostra. Também não vislumbro, neste exame preliminar, elementos capazes de demonstrar que o prazo de cinco dias úteis para disponibilização da plataforma seja desarrazoado ou restritivo.
21. Quanto à alegação de restrição à qualificação técnica em razão da exclusão de determinados formatos digitais para fins de comprovação mediante atestados, a unidade técnica considerou essa questão improcedente, tendo em vista que os livros físicos constituem a parcela de maior relevância da contratação, ao passo que a funcionalidade da plataforma digital, de caráter acessório e complementar, é objeto de avaliação específica mediante prova de conceito. Assim, a sistemática adotada não evidenciaria, nesta fase processual, exigência desproporcional ou indevidamente restritiva à competitividade.
22. Concordo com essa conclusão. A sistemática adotada no certame distingue a comprovação da capacidade para fornecimento da parcela de maior relevância do objeto da avaliação específica das funcionalidades da plataforma digital, esta última realizada mediante prova de conceito. Assim, não identifico, por ora**,** plausibilidade jurídica suficiente nessa alegação a justificar a atuação cautelar deste Tribunal.
23. Também acompanho a unidade técnica quanto à ausência de estimativa dos quantitativos a serem contratados. Embora a AudContratações tenha reconhecido a possibilidade de utilização da metodologia denominada “preço padrão”, já examinada por este Tribunal (Acórdãos 8.636/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, e 180/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas), ressaltou que a adoção desse modelo não afasta o dever da Administração de estimar os quantitativos da contratação.
24. Na metodologia adotada pelo IFSP, utiliza-se preço unitário convencional de R$ 1,00, de modo que o quantitativo registrado corresponde, na prática, ao valor estimado da contratação. Os títulos e respectivos números de exemplares são definidos posteriormente, incidindo sobre o preço de capa ou de tabela o desconto obtido na licitação. Nesse sentido, a unidade técnica considera que tal sistemática

pode ser utilizada para operacionalizar a aquisição de acervo bibliográfico, mas não supre a necessidade de prévia estimativa das quantidades a serem adquiridas, exigida pelos arts. 6º, inciso XXIII, alínea "a", 18, § 1º, inciso IV, e 40, inciso III, da Lei 14.133/2021.

25. Considero que a ausência dessa estimativa assume especial relevância no caso concreto porque a ata contempla órgãos participantes e admite adesões por órgãos não participantes. Sem a definição dos quantitativos reais, fica prejudicada a aferição dos limites aplicáveis às adesões, previstos no art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei 14.133/2021.
26. A deficiência repercute, ainda, sobre a aferição da qualificação técnica dos licitantes, pois o item 9.31.1.1 do termo de referência adota, como parâmetro para avaliação dos atestados de capacidade técnica, percentual correspondente a 25% do quantitativo estimado da contratação, quantitativo que, contudo, não foi efetivamente estabelecido.
27. Concordo, ainda, com a unidade técnica quanto à ausência de adequada pesquisa de mercado. A adoção da metodologia do "preço padrão" não dispensa a Administração de buscar referências externas acerca dos descontos usualmente praticados em contratações semelhantes. Essa pesquisa constitui elemento relevante para que se disponha de parâmetro objetivo de comparação e se possa avaliar a vantajosidade econômica das propostas apresentadas, conforme entendimento já firmado por este Tribunal no Acórdão 1.387/2026-TCU-Plenário (Ministro Relator Antonio Anastasia), em situação similar à dos presentes autos.
28. Identifica-se, portanto, nesta fase de cognição sumária, plausibilidade jurídica quanto aos seguintes indícios de irregularidade: i) à insuficiência das justificativas para o não parcelamento do objeto por áreas do conhecimento; ii) à ausência de estimativa dos quantitativos a serem contratados, com reflexos sobre a participação e a adesão à ata e sobre a aferição da capacidade técnica; e iii) à ausência de adequada pesquisa de mercado.
29. Considerados conjuntamente esses elementos, bem como o estágio avançado do procedimento licitatório, reputo presentes os pressupostos necessários à adoção da medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal.
30. Entendo, contudo, assim como a unidade técnica, que a providência deve ser limitada, neste momento, às adesões de órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços 40/2026, sem impedir, até que sejam obtidos os esclarecimentos necessários, o atendimento das demandas do IFSP e dos órgãos participantes.
31. De igual modo, acolho a proposta de realização de oitiva do IFSP e da sociedade empresária A Página Distribuidora de Livros Ltda. acerca dos indícios de irregularidade e dos pressupostos da medida cautelar. Ademais, ante a possibilidade de o TCU consignar outras determinações ao IFSP, manifesto-me de acordo com a abertura de nova oportunidade para o jurisdicionado se manifestar, para fins de construção participativa das deliberações deste Tribunal.
32. Por fim, quanto ao pedido formulado pela representante, sociedade empresária LTSUL Comércio e Serviços Ltda., de ingresso nos autos na condição de parte interessada, acompanho igualmente a unidade técnica. Com efeito, a requerente não demonstrou razão legítima para intervir no processo nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência de eventual deliberação deste Tribunal. Assim, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com a redação dada pela Resolução-TCU 213/2008, entendo que deve ser indeferido o pedido de habilitação da requerente como parte interessada.
33. Diante do exposto, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 157 do Regimento Interno do TCU, acolho os encaminhamentos propostos pela AudContratações, com alguns ajustes redacionais, a fim de:

33.1 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;

33.2 conceder medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP se abstenha de permitir adesões à Ata de Registro de Preços 40/2026, decorrente do Pregão Eletrônico 157/2026, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço;

33.3 realizar a oitiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida e também quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 157/2026:

a) justificativa insuficiente em relação ao não parcelamento do objeto da licitação por áreas de conhecimento, em desacordo com os arts. 18, § 1º, inciso VIII, 40, inciso V, alínea "b", c/c o § 3º, inciso I, da Lei 14.133/2021; e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula-TCU 247 e dos Acórdãos 180/2015-TCU-Plenário e 8.636/2023-TCU-Primeira Câmara;

b) ausência de estimativa dos quantitativos reais a serem contratados, em desacordo com os arts. 6º, inciso XXIII, alínea "a", 18, § 1º, inciso IV, e 40, inciso III, da Lei 14.133/2021, bem como com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 2.450/2025-TCU-Plenário (Ministro Relator Jorge Oliveira), uma vez que, na metodologia do "preço padrão" adotada no certame, o quantitativo registrado corresponde, na prática, ao valor estimado da contratação, sem que tenham sido definidas as quantidades efetivamente previstas para aquisição;

c) impossibilidade de se aplicar a regra do item 9.31.1.1 do termo de referência do Pregão Eletrônico 157/2026, devido à ausência de parâmetro quantitativo para avaliação dos atestados de capacidade técnica, em desacordo com o art. 67, II e § 2º, da Lei 14.133/2021;

d) previsão de órgãos participantes e de adesões por órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços 40/2026 sem a prévia estimativa dos quantitativos reais a serem contratados, circunstância que prejudica a aferição do cumprimento dos requisitos e limites legalmente estabelecidos para essas contratações, nos termos do art. 82, § 4º, e art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei 14.133/2021;

e) ausência de pesquisa de mercado, ainda que se adote a metodologia do "preço padrão", em desacordo com os arts. 6º, inciso XXIII, alínea "i", e 18, § 1º, inciso VI, ambos da Lei 14.133/2021 e o entendimento do TCU expresso no Acórdão 1.387/2026-TCU-Plenário;

f) elementos concretos para a análise do perigo da demora reverso relativos à demanda do órgão gerenciador (IFSP) ora em análise:

f.1) informe o estágio atual da contratação e a previsão para a realização dos próximos atos;

f.2) caso o contrato já tenha sido celebrado, informe se já foi iniciada a execução do objeto;

f.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 mais vantajosas (menor preço e atendimento satisfatório) do que as da contratação que se encontra em vias de ser celebrada, bem como o prazo-limite de cobertura em caso de adoção dessa solução;

f.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;

f.5) informe se a contratação do objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as suas atividades, 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; e

f.6) informe se há possibilidade e intenção de suspender, até a apreciação final da matéria tratada nestes autos, os atos relativos ao certame ora em análise, objetivando a análise, por parte dessa entidade, das questões tratadas nesta representação;

g) demais informações que julgar necessárias; e

h) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

33.4 considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP que, caso queira, apresente, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; e

a.3) 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) anular o Pregão Eletrônico 157/2026, inclusive as atas de registro de preços dele decorrentes; ii) abster-se de utilizar as atas de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico 157/2026, bem como de autorizar adesões, caso não seja possível anular os atos já praticados; ou iii) abster-se, em caráter definitivo, de autorizar adesões às atas de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico 157/2026;

b) alertar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP 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;

33.5 realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária A Página Distribuidora de Livros Ltda., para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes nos subitens do 33.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada;

33.6 indeferir, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pela sociedade empresária LTSUL Comércio e Serviços Ltda. de ingresso nos autos na condição de parte interessada;

33.7 encaminhar cópia da instrução de peça 13 e do presente despacho ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP e à sociedade empresária A Página Distribuidora de Livros Ltda., de maneira a embasar suas respectivas respostas; e

33.8 dar ciência desta deliberação ao representante.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico - PE 157/2026, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, com valor estimado de R$ 16.588.645,00, cujo objeto consiste na aquisição de material de apoio pedagógico.

2. O certame, regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e conduzido por meio do Portal de Compras do Governo Federal, destina-se à formação de registro de preços para aquisição de material de apoio pedagógico, incluindo livros impressos e/ou digitais, mapas, materiais audiovisuais e/ou plataforma digital interativa de aprendizagem.
3. O pregão foi homologado em 31/7/2026, pelo valor de R$ 8.949.573,98, tendo sido posteriormente celebrada, em 5/8/2026, a Ata de Registro de Preços 40/2026.
4. Conforme despacho transcrito no relatório precedente, concedi medida cautelar em 27/8/2026, para que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP se abstenha de permitir adesões à Ata de Registro de Preços 40/2026, decorrente do Pregão Eletrônico 157/2026, até a deliberação definitiva desta Corte.
5. Ante as razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.
6.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2414/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.468/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Fidelis da Silva Morais Filho (OAB-DF 09823), representando Morais e Soares Sociedade de Advogados; Sarah Emanuely Mendes Menezes (OAB-CE 28336-B), representando Ltsul Comercio e Servicos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico - PE 157/2026, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP, com valor estimado de R$ 16.588.645,00, cujo objeto consiste na aquisição de material de apoio pedagógico.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em, com fulcro no art. 276, *caput,* do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 16 desses autos, transcrito no relatório que precede este Acórdão, bem como as medidas constantes no mencionado despacho.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2414-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

(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 V – Plenário
TC 018.074/2024-3
Natureza: Monitoramento.
Entidades: Conselho Nacional de Justiça e Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. RECOMENDAÇÕES AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. IMPLEMENTAÇÃO. INSUBSISTÊNCIA DE ITEM DE DELIBERAÇÃO. APENSAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)[23], cuja proposta de encaminhamento foi ratificada pelo corpo diretivo daquela unidade especializada[24].

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento das recomendações feitas ao Conselho Nacional de Justiça por meio do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, prolatado no âmbito do TC 008.610/2021-5.

2. Este monitoramento é ação de verificação realizada de acordo com o previsto no art. 243 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU) e nos arts. 4º, inciso III, e 6º, § 1º, da Portaria - Segecex 27/2009 (Padrões de Monitoramento), tendo em vista o disposto no art. 17, § 2º, da Resolução - TCU 315/2020 e o fato de que o monitoramento foi ordenado pelo Plenário desta Corte no referido acórdão (peça 4).

HISTÓRICO

3. O processo que deu origem ao acórdão foi autuado em 11/3/2021 em face de denúncia apresentada ao TCU sobre a não disponibilização, por meio de transparência ativa, dos dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

4. O denunciante alegou que, ao não disponibilizar os dados do Sisobi, o INSS estaria descumprindo a legislação, em especial: Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), Decreto 8.777/2016, Lei 13.898/2019, Lei 6.015/1973, Decreto 10.332/2020 e Decreto 9.319/2018. Assim, requereu ao TCU que fosse determinado aos órgãos competentes a abertura completa da base de dados do Sisobi e sua disponibilização, mediante transparência ativa, em formato aberto, não proprietário e legível por máquina. Caso existissem fundamentos jurídicos para a não disponibilização integral da base de dados do Sisobi, que fosse determinada a

[23] Peça 36.
[24] Peças 37-38.

disponibilização do nome da pessoa falecida e seu CPF parcial.

5. No âmbito da primeira instrução realizada pela extinta Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), verificou-se que a informação do óbito utilizado pelo INSS é a do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), sendo o Sisobi apenas a ponte para o sistema de folha de pagamento do INSS (TC 008.610/2021-5, peça 9, p. 4 e peça 34, p. 6). Registre-se que o Sirc recebe essas informações dos prestadores de serviços de registros públicos (cartórios), em face do art. 68 da Lei 8.212/1991 c/c o art. 41 da Lei 11.977/2009 e decretos regulamentares.

6. Na análise inicial, a Sefti ponderou que, na base de dados do Sirc, poderiam existir dados pessoais referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem não passíveis de divulgação ostensiva, conforme o art. 31, § 1º, I, da LAI, sendo necessárias informações complementares para dirimir a questão (TC 008.610/2021-5, peça 7, p. 5).

7. Dessa forma, foram realizadas diligências e oitivas junto ao INSS e oitiva do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Registro Civil (CGSirc), na figura do então Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), que exercia a coordenação desse colegiado à época.

8. A análise das respostas desses órgãos às diligências e oitivas permitiu concluir que o CGSirc não havia ainda publicado a resolução prevista no art. 7º, § 6º, do Decreto 9.929/2019, que trata da divulgação pública dos dados obtidos por meio do Sirc, de forma a dar cumprimento ao art. 3º, X, do mesmo decreto, que estabelece que uma das competências do comitê gestor é dispor sobre a divulgação pública de dados obtidos por meio do Sirc (TC 008.610/2021-5, peça 34, p. 4-5).

9. Considerando a ausência dessa norma e a resposta do INSS de que poderia haver no Sirc dados pessoais merecedores da proteção do art. 31 da LAI, a unidade técnica propôs recomendação preliminar destinada ao CGSirc no sentido de que esse comitê avaliasse a possibilidade de divulgar dados do Sirc sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos e que elaborasse a norma de que trata o art. 3º, X, do Decreto 9.929/2019 (TC 008.610/2021-5, peça 34, p. 10-11).

10. Posteriormente, na fase de análise dos comentários dos gestores à proposta de recomendação preliminar, verificou-se que o comitê havia publicado a Resolução - CGSirc 8, de 2 de dezembro de 2021, regulamentando o disposto no § 6º do artigo 7º do Decreto 9.929/2019. Essa norma estabeleceu classificação dos dados de acordo com a LGPD em: pessoal, sensível e anonimizado. Também os categorizou de acordo com o Decreto 10.046/2019 em: específico, amplo e restrito. A publicação por meio de transparência ativa foi autorizada apenas para dados quantitativos consolidados (TC 008.610/2021-5, peça 96, p. 2).

11. Fato novo foi identificado no exame realizado em junho de 2023 pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), sucessora da Sefti. Trata-se da publicação da Lei 14.382/2022, que dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp) e temas correlatos.

12. Nessa análise, concluiu-se que caberia à Corregedoria Nacional de Justiça regulamentar requisitos sobre a prestação dos serviços de registros públicos e que ela seria o órgão gestor dos dados enviados ao Sirc, nos termos do Decreto 10.046/2019 (TC 008.610/2021-5, peça 96, parágrafos 19 e 30).

13. Em vista disso, a AudTI fez nova proposta de recomendação, desta vez destinada à Corregedoria Nacional de Justiça, para que aquele órgão classificasse formalmente o grau de confidencialidade das informações contidas na base de dados do Sirc, indicando as que seriam públicas, as submetidas a hipóteses de sigilo legal e as pessoais restritas, bem como avaliasse a viabilidade de autorizar a abertura dos dados do Sirc sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos, por meio de recursos para anonimização de dados ou a supressão de alguns campos, considerando o disposto no art. 12 da Lei 13.709/2018 (TC 008.610/2021-5, peça 96, p. 5).

14. A recomendação proposta à Corregedoria Nacional de Justiça foi submetida a comentários dos gestores, apreciados por esta AudTI à peça 107 do TC 008.610/2021-5.

15. Em seus comentários, a Corregedoria Nacional de Justiça manifestou-se informando que ela não seria a gestora dos dados informados ao Sirc, responsabilidade que seria das serventias (serviços de registros públicos), considerando que o exercício da atividade registral ocorre por delegação de serviço público. No entanto, observou-se entendimento diferente exposto pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen Brasil), cuja manifestação foi anexada àqueles autos juntamente com a resposta da Corregedoria. Para essa associação, caberia à Corregedoria Nacional de Justiça disciplinar a matéria, apontando, entre outros argumentos, o disposto no art. 236 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei 14.382/2022 (TC 008.610/2021-5, peças 105 e 106).

16. Ponderadas a mudança no cenário normativo introduzido por essa lei de 2022 e as informações

trazidas aos autos nas manifestações dos gestores, a análise da AudTI foi no sentido de manter o entendimento de que a Corregedoria Nacional de Justiça seria a gestora dos dados tratados no Sirc, tendo em vista o conceito estabelecido no Decreto 10.046/2019, art. 2º, XIII, que define como gestor de dados o órgão ou entidade responsável pela governança de determinado conjunto de dados.

17. Dessa forma, foi mantida a proposta de recomendação à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que avaliasse a viabilidade de autorizar a abertura dos dados do Sirc e para que indicasse quais desses dados (atributos do banco de dados do Sirc) estariam sujeitos à restrição de acesso (TC 008.610/2021-5, peça 107, parágrafos 38-42).

18. Essa última proposta de encaminhamento formulada pela AudTI nos autos do TC 008.610/2021-5 foi acatada pelo Relator e subsequentemente pelo Plenário do TCU, resultando na expedição do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário, ora monitorado.

19. Autuado o presente processo para fins de monitoramento, a AudTI elaborou instrução preliminar na qual verificou que a redação original do item 1.9 do referido Acórdão apresentava dificuldades operacionais de cumprimento. Diante da necessidade de reformular a deliberação para torná-la exequível, e em observância ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o Auditor-Chefe da AudTI expediu, em 2 de julho de 2025, despacho determinando o encaminhamento da peça 11 ao CNJ. O objetivo foi permitir que o órgão apresentasse comentários sobre as novas propostas de encaminhamento e informasse eventuais alternativas ou consequências práticas da medida (peça 14).

20. Em cumprimento ao referido despacho, foi expedido o Ofício 025.448/2025-TCU/Seproc, em 4/7/2025, endereçado ao Diretor-Geral do CNJ, encaminhando as peças 11 e 14 do processo e fixando o prazo de quinze dias para apresentação dos comentários do gestor (peça 15). O CNJ tomou ciência do ofício em 7/7/2025 (peça 16).

21. No prazo fixado, o Corregedor Nacional de Justiça exarou despacho em 22/7/2025, no qual, reafirmando integralmente as conclusões constantes do Despacho 1898284 - já exarado em resposta ao Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário -, manifestou-se no sentido de que não teria havido alteração no contexto fático-jurídico que autorizasse a revisão daquele posicionamento.

22. Em síntese, a Corregedoria sustentou que: (i) não se subordina às regras do Decreto 10.046/2019, em razão da edição da Resolução - CNJ 215/2025, que regula, no âmbito do Poder Judiciário, o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527/2011; (ii) a publicidade dos registros públicos se materializa mediante o fornecimento de certidões, nos termos do art. 17 da Lei de Registros Públicos e do art. 113 do Código Nacional de Normas da Corregedoria — CNN/CN/CNJ-Extra, e não por meio de transparência ativa dos dados repassados ao Sirc; (iii) a remessa dos dados ao Sirc é excepcional e decorre de determinação legal, não cabendo à Corregedoria ampliar esse escopo; e (iv) a recomendação para realização de avaliação formal de confidencialidade representaria ônus excessivo e revelava-se inócua, tendo em vista que o tratamento de dados pessoais exige análise individualizada. Concluiu, ainda, que o Pedido de Providências 0006634-41.2020.200.0000, ao qual se referem as peças 127 e 131 do TC 008.610/2021-5, encontra-se arquivado por decisão proferida em 8/10/2024 (peça 17 e 18).

23. O Ofício 583/2025/SG, assinado pela Secretária-Geral do CNJ em 29/7/2025, formalizou o encaminhamento ao TCU do despacho acima referido (peças 17 e 18).

24. Em 10 de novembro de 2025, foi expedido o Ofício 47234/2025-TCU/Seproc, endereçado à Secretária-Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, encaminhando as peças 19, 20 e 21 do processo, contendo proposta de determinações e/ou recomendações relativas ao monitoramento do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário, para que o MDHC apresentasse comentários sobre as proposições preliminares, em especial acerca da recomendação ao Comitê Gestor do Sirc (CGSirc) (peça 22). A Secretaria-Executiva do MDHC tomou ciência do ofício em 11/11/2025 (peça 23).

25. Em 27 de janeiro de 2026, o MDHC encaminhou, por intermédio de sua Assessoria Especial de Controle Interno, o Ofício 31/2026/AECI/MDHC, que consubstanciou a manifestação do Gabinete Ministerial (peça 29). A cadeia de comunicações internas ao MDHC revelou que os autos foram remetidos à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNDH), que os encaminhou à Secretaria-Executiva juntamente com a manifestação da Coordenação do CGSirc (peças 30 e 31).

26. A manifestação do CGSirc, contida no Ofício 21/2026/CGRCN/DPDH/SNDH/MDHC (peça 32), foi elaborada com base nas deliberações da 1ª Reunião Extraordinária do Comitê, realizada virtualmente em 20 de janeiro de 2026, com a participação de representantes dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, do Desenvolvimento e Assistência Social, da Saúde, dos Direitos Humanos e da Cidadania, e do INSS

(peça 33).

27. Em relação ao item 146.3.1 da instrução preliminar (peça 19, p. 25), o CGSirc reconheceu o documento juntado à peça 18 como avaliação formal de confidencialidade das informações na origem, realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça no exercício de suas atribuições de governança superior, concluindo que a referida avaliação afasta juridicamente o enquadramento dos dados registrais individuais no nível de compartilhamento amplo previsto no art. 11 do Decreto 10.046/2019. Diante disso, deliberou que a Resolução - CGSirc 8/2021 permanece juridicamente adequada e suficiente para regulamentar o § 6º do art. 7º do Decreto 9.929/2019, não sendo necessária qualquer alteração normativa.

28. Em relação ao item 146.3.2, o CGSirc informou ter publicado, em seu sítio institucional, nota explicativa dirigida à população, em linguagem acessível, esclarecendo os entendimentos consolidados acerca dos limites legais à publicização dos dados registrais enviados ao Sirc, acessível nos endereços https://www.sirc.gov.br/resolucao-cgsirc-no-8-de-02-de-dezembro-de-2021/ e https://sirc.gov.br/compartilhamento-de-dados/.

EXAME TÉCNICO

29. Nesta seção, avalia-se o cumprimento da única deliberação do TCU prolatada no Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário, que consiste em recomendação endereçada à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

30. Os parágrafos seguintes estão estruturados de acordo com o item 45 dos Padrões de Monitoramento do TCU, anexo à Portaria - Segecex 27/2009, com vistas ao exame do cumprimento ou implementação da deliberação.

Monitoramento da deliberação destinada à Corregedoria Nacional de Justiça

Recomendação do item 1.9 do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário

1.9. Recomendar à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

1.9.1. classifique formalmente quanto ao grau de confidencialidade as informações contidas na base de dados do Sirc (Anexo I da Resolução - CGSirc 8, de 2 de dezembro de 2021), indicando quais são públicas, quais são pessoais e, entre as que são pessoais, quais se referem à vida privada, intimidade, honra e imagem das pessoas, estipulando prazo de restrição, bem como quais informações estão sujeitas a outras hipóteses legais de restrição de acesso, publicando o resultado dessa classificação em seu portal;

1.9.2. avalie a viabilidade de autorizar a abertura dos dados do Sirc sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos, ainda que sejam pessoais, por meio de recursos para anonimização dos dados ou a supressão de alguns campos que permitam a identificação dos titulares dos dados, considerando o disposto no art. 12 da Lei 13.709/2018.

Situação que levou à proposição da deliberação

31. A situação foi descrita em detalhes na seção “Histórico” deste documento. Em síntese, a deliberação decorreu da constatação de que não está sendo dada publicidade por meio de transparência ativa às informações sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos recebidas dos serviços de registros públicos pelo Poder Executivo, as quais são consolidadas no sistema Sirc. As análises realizadas concluíram que a legislação existente sobre o tema atribui à Corregedoria Nacional de Justiça competências de gestor de dados sobre essas informações.

Providências adotadas e comentários dos gestores

32. Comunicada da publicação do acórdão, a Corregedoria Nacional de Justiça encaminhou ao TCU seu posicionamento a respeito da recomendação em tela por meio de despacho do Ministro-Corregedor, acostado à peça 5 (cópia da peça 118 do TC 008.610/2021-5).

33. Nessa comunicação, a Corregedoria inicia relembrando fatos e argumentos que já haviam sido apontados e analisados no âmbito do TC 008.610/2021-5 em momento anterior ao acórdão (peça 5, p. 1):

Por meio do Despacho 1598140, foram prestados esclarecimentos iniciais ao TCU, dando conta, em síntese, de que:

- o modelo constitucional estabelecido para o exercício dos serviços notariais e de registro é o da delegação (CF, art. 236, caput);

- não obstante o papel central da Corregedoria Nacional de Justiça como órgão máximo de governança do segmento dos registros públicos, a responsabilidade pelo armazenamento, guarda, conservação e reprodução dos dados obtidos através do exercício da atividade registral é do responsável pela serventia (delegatário);

- o Provimento CNJ n. 134, de 24 de agosto de 2022, que estabelece medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, é claro ao prever, no seu art. 4º, que "os responsáveis pelas delegações dos serviços extrajudiciais de notas e de registro, na qualidade de titulares das serventias, interventores ou interinos, são controladores no exercício da atividade típica registral ou notarial, a quem compete as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais";

- a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC, instituída pelo Provimento n. 46, de 16 de junho de 2015, encontra-se em pleno funcionamento, tendo como titular dos direitos autorais e de propriedade intelectual a Associação Nacional dos Registradores das Pessoas Naturais – Arpen Brasil, entidade representativa dos registradores civis das pessoas naturais em âmbito nacional, operadora do sistema;
- a Corregedoria Nacional de Justiça não atua como gestora dos dados informados ao Sirc através dos registradores civis ou compartilhados via CRC, razão pela qual foi requerida, ao TCU, a dilação do prazo para prestação das informações requeridas, tendo sido a Arpen Brasil oficiada para prestar subsídios que auxiliassem esta Corregedoria a deliberar sobre o assunto, e determinada a inclusão da matéria na pauta da Comissão de Proteção de Dados da Corregedoria Nacional de Justiça (CPD/CN/CNJ).

34. Na sequência, o despacho do Corregedor recapitula entendimentos manifestados pela Arpen, a pedido da Corregedoria, os quais também já constavam do processo que originou o acórdão (peça 5, p. 2-3).

35. Prossegue o eminente Corregedor expondo considerações no sentido de que o TCU não teria mandato constitucional para fiscalizar o Conselho Nacional de Justiça no exercício da sua competência de controle da atuação do Poder Judiciário, sustentadas em decisão do STF no âmbito do MS 39.264/DF, do Ministro Dias Toffoli (peça 5, p. 4-5).

36. Por fim, a resposta da Corregedoria passa a apreciar no mérito a recomendação feita pelo TCU por meio do acórdão ora monitorado (peça 5, p. 5-7).

37. Sustenta a Corregedoria que há equívoco no entendimento do Tribunal quanto à competência da Corregedoria Nacional de Justiça na governança dos dados custodiados pelo Sirc, pois os oficiais dos registros civis alimentam a base de dados própria do Sirc em conformidade com as disposições do Decreto 9.929/2019, emanado do Poder Executivo federal, o qual dispõe que:

37.1. a gestão desse sistema está a cargo do Comitê-Gestor do Sirc (CGSirc), a quem compete, dentre outras atribuições, estabelecer níveis de acesso ao sistema e dispor sobre a divulgação pública dos dados obtidos pela plataforma (art. 3º, *caput* e § 1º);

37.2. referido Comitê é composto exclusivamente por órgãos integrantes do Poder Executivo federal, tendo sido oportunizado ao CNJ participar de suas reuniões como membro convidado, mas sem direito a voto (art. 4º, *caput* e § 7º); e

37.3. cabe ao CGSirc regulamentar a disponibilização pública dos dados constantes do Sirc (art. 7º, § 6º).

38. Pondera, ainda, a Corregedoria que (peça 5, p. 7-8):

38.1. o CGSirc já expediu a Resolução 8, de 2 de dezembro de 2021, regulamentando a divulgação pública dos dados obtidos por meio do Sirc;

38.2. o repasse de dados dos registradores civis diretamente ao Poder Executivo através do Sirc encontra amparo na Lei 8.212/1991 (art. 68) e Lei 6.015/1973 (arts. 52, § 3º, e 75, parágrafo único), inclusive com redação superveniente à Lei 13.709/2018 (LGPD), conferida pela Lei 13.846/2019.

38.3. a superveniente edição da Lei 14.382/2022 não confere à Corregedoria Nacional de Justiça o poder de se imiscuir em questões relacionadas ao Sirc, por não haver na lei qualquer menção a tal sistema e também porque as competências previstas para a Corregedoria no seu art. 7º abrangem apenas o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); e

38.4. o cumprimento da recomendação tal qual expedida pelo TCU redundaria em ingerência indevida da Corregedoria em sistema do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes, fato que torna inviável o seu cumprimento.

39. Portanto, conclui-se da manifestação da Corregedoria que ela não implementou a recomendação nos termos em que foi estabelecida pelo TCU por entender que não possui a competência legal necessária para atuar no âmbito do sistema Sirc.

Análise

40. Relativamente à suposta incompetência desta Corte de Contas para fiscalizar o CNJ, respeitosamente discorda-se, pois a decisão do STF citada pela Corregedoria (parágrafo 35) deve ser analisada no contexto daquele caso concreto, que possui características distintas da situação ora analisada.

41. Ademais, entende-se que a deliberação do TCU que se encontra em monitoramento não se caracteriza como interferência na função finalística do Poder Judiciário, qual seja a função jurisdicional, ou na de controle de atuação do Poder Judiciário, mas como exercício das competências do TCU de fiscalizar atos e situações que possam direta ou indiretamente terem impacto na prestação de contas dos órgãos jurisdicionados ou de realizar fiscalizações de natureza operacional, nas quais se inserem a avaliação de aspectos como eficiência, eficácia e economicidade de políticas públicas, entre outros, tudo de acordo com as previsões do art. 71 da Constituição Federal.

42. Salienta-se, ainda, que, no caso concreto em análise, a deliberação monitorada não é impositiva. Trata-se de uma recomendação, instrumento que, de acordo com a Resolução-TCU 315/2020, art. 2º, inciso III, é (grifou-se) "deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo".

43. Em relação aos apontamentos do parágrafo 33, concorda-se com a Corregedoria que os serviços de registros públicos são prestados no modelo de delegação do poder público a terceiros, conforme estabelece o citado art. 236 da Constituição Federal de 1988 (CF). Também se concorda com a afirmação de que as atividades operacionais relacionadas com o armazenamento, guarda, conservação e reprodução dos dados obtidos através do exercício da atividade registral é do responsável pela serventia (delegatário). Reputa-se acertada, também, a previsão constante do Provimento - CN/CNJ 134/2022, de que os titulares das serventias exercem o papel de controlador, conforme definição constante do art. 5º da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e, dessa forma, a eles competem decisões referentes ao tratamento de dados pessoais.

44. Observa-se que esses três pontos não haviam sofrido contestação por parte do TCU nas análises previamente realizadas que conduziram à deliberação ora monitorada e tampouco se refutam no exame atual, cabendo ressaltar, no entanto, que os quesitos suscitados não são suficientes para elucidar a questão em análise.

45. No que concerne aos argumentos apresentados pela Arpen (parágrafo 34), constata-se que já foram examinados no processo originário que resultou no acórdão ora monitorado. Ademais, entende-se que não são relevantes para a análise do atendimento à deliberação, pois tratam especialmente sobre a forma de compartilhamento dos dados, a amplitude dos dados abrangidos e a duplicação de esforços. Apesar disso, algumas dessas ponderações serão descritas e analisadas em seção subsequente desta instrução, por outras razões lá explicadas.

46. De outra parte, respeitosamente discorda-se da afirmação de que "a Corregedoria Nacional de Justiça não atua como gestora dos dados informados ao Sirc" (parte final da transcrição ao parágrafo 33) e de que haveria equívoco no entendimento do Tribunal quanto à competência da Corregedoria Nacional de Justiça na governança dos dados em tela (parágrafos 36-38).

47. Ocorre que o termo "gestor de dados" pode possuir diferentes significados em diferentes contextos, devendo-se considerar, ainda, que pode haver uma hierarquia na gestão dos dados, em diferentes graus (gestão em sentido estrito versus governança) e ainda a possibilidade de a gestão ser compartilhada em diferentes escopos, com distintos órgãos atuando na gestão sobre aspectos específicos, em atendimento a preceitos legais.

48. A seguir destrincha-se melhor essa questão.

49. Inicialmente, cabe registrar que, no exercício da competência fiscalizatória de que trata o § 1º do art. 236 da CF, a Corregedoria Nacional de Justiça há muito tem exercido poder regulatório sobre os serviços de registro público. Essa regulação vem sendo feita por meio de instrumentos denominados provimentos. Relação de provimentos endereçados aos serviços notariais e de registro pode ser observada na página https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243.

50. Verifica-se nos "considerandos" do Provimento - CN/CNJ 149/2023, disponível no endereço acima, bem como em outros provimentos constantes dessa relação, que a fundamentação legal para essa atividade regulatória da Corregedoria Nacional de Justiça são o art. 236, § 1º, da CF, o art. 37 e o art. 38 da Lei 8.935/1994 e o art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

51. Ou seja, esses provimentos são estabelecidos porque há previsões legais que delegaram competências específicas ao Poder Judiciário e ao CNJ, assim como à Corregedoria Nacional de Justiça.

52. O ponto relevante a observar nesse cenário é que o delegatário dos serviços de registro público, apesar de ser considerado responsável por atividades essenciais de gestão dos dados, como o armazenamento, guarda, conservação e reprodução dos dados obtidos no exercício da atividade registral, bem como exercer o papel de "controlador" previsto na LGPD, conforme aponta a Corregedoria na sua manifestação, realiza tudo isso sob as orientações, padrões e obrigações impostos pela Corregedoria nos citados provimentos.

53. Do exposto, conclui-se que a Corregedoria Nacional de Justiça também exerce papel de gestor de dados, relativamente aos serviços de registros públicos, gestão essa que se encontra num grau hierárquico superior e com caráter de coordenação e supervisão, qual seja, de governança maior, tudo em face das competências legais específicas a ela atribuídas.

54. Por oportuno, relembra-se a ênfase em governança disposta no art. 2º, inciso XIII, do Decreto 10.046/2019, ao definir o conceito de gestor de dados (grifou-se):

> XIII - gestor de dados - órgão ou entidade responsável pela governança de determinado conjunto de dados;

55. Exemplo claro de que a gestão dos dados pelos delegatários dos serviços de registro público está

submetida a uma gestão maior (governança) exercida pela Corregedoria sobre os dados envolvidos nesses serviços é o supracitado Provimento - CN/CNJ 134/2022, cuja finalidade registrada na ementa é: "Estabelece medidas a serem adotadas pelas serventias extrajudiciais em âmbito nacional para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais".

56. Observando-se o conteúdo desse provimento, verifica-se facilmente a presença de obrigações e padrões estabelecidos pela Corregedoria, aos quais um gestor de dados ou "controlador" totalmente autônomo não estaria submetido. Citam-se os arts. 30-33:

> Art. 30. O pedido de lavratura de ata notarial, realizado por um dos pais, ou pelo responsável legal, envolvendo dados pessoais de sujeito menor de 12 (doze) anos de idade será considerado como consentimento específico e em destaque para o tratamento dos dados da criança.
>
> Art. 31. Nos atos protocolares e nas escrituras públicas, não haverá necessidade de inserção da condição de pessoa exposta politicamente.
>
> Art. 32. A certidão de testamento somente poderá ser fornecida ao próprio testador ou mediante ordem judicial.
>
> Parágrafo único. Após o falecimento, a certidão de testamento poderá ser fornecida ao solicitante que apresentar a certidão de óbito.
>
> Art. 33. No ato notarial, serão inseridos na qualificação dos sujeitos: o nome completo de todas as partes; o documento de identificação, ou, na sua falta, a filiação; o número de CPF; a nacionalidade; o estado civil; a existência de união estável; a profissão e o domicílio, sendo dispensada a inserção de endereço eletrônico e número de telefone.

57. Outros exemplos de que a Corregedoria exerce papel de gestor dos dados das serventias em nível de governança são o Provimento - CN/CNJ 46/2015, que instituiu a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC, o Provimento CN/CNJ 63/2017, que institui modelos únicos de certidão de nascimento, casamento e de óbito a serem adotadas pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais e o Provimento - CN/CNJ 74/2018, que dispõe sobre padrões mínimos de tecnologia da informação para a segurança, integridade e disponibilidade de dados para a continuidade da atividade pelos serviços notariais e de registro.

58. Exemplo mais recente é o Provimento - CN/CNJ 139/2023, que estabelece as diretrizes para o funcionamento do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), previsto pela Lei 14.382/2022. O art. 16 desse provimento estabelece que o intercâmbio eletrônico e de informações entre as serventias de registros públicos e os tabeliães de notas será feito por meio de API (Interface de Programação de Aplicação). Note-se que a obrigação de usar esse específico padrão de comunicação não estava explicitada na lei, tendo sido estabelecida no provimento.

59. Em todos os exemplos, verifica-se que os provimentos estabelecem padrões, regras e condições relativos ao tratamento de dados que são impostos pela Corregedoria aos delegatários dos serviços de registros públicos, situação à qual um gestor de dados ou "controlador" totalmente autônomo não estaria submetido.

60. Esclarece-se que neste exame técnico estão sendo citados os provimentos expedidos pela Corregedoria na sua numeração original, em que pese ter havido posterior consolidação do conteúdo de diversos provimentos em um único instrumento agrupador, o Provimento - CN/CNJ 149/2023, denominado Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. A citação particularizada é necessária para manter sincronismo com as referências a provimentos específicos registradas às peças 5 e 7, bem como no processo que originou o acórdão.

61. Em resumo, constata-se que a Corregedoria tem competências para regulamentar a prestação dos serviços registrais, incluindo aspectos relacionados com o tratamento de dados. Os titulares dos serviços de registro público, apesar de terem a responsabilidade de "controlador" de dados e de serem gestores dos dados da serventia em nível operacional, exercem essas atribuições apenas sobre a parcela de dados locais e submetendo-se às regras e padrões definidos nas regulamentações expedidas pela Corregedoria, a qual, em face da legislação citada, exerce papel de governança superior sobre tais serviços e globalmente sobre a totalidade dos dados.

62. Portanto, tendo em conta a definição acima transcrita do art. 2º do Decreto 10.046/2019, conclui-se que a Corregedoria possui atribuições de gestor de dados quanto às informações tratadas nas serventias, no nível de governança maior e obedecendo ao princípio da legalidade estrita.

63. Assim, constata-se que, no caso concreto, estão presentes múltiplos níveis de governança e gestão dos dados das serventias, conforme explanado, tendo a Corregedoria papel de governante maior sobre os dados de forma global. Resta saber se há, no arcabouço legal, competências especificamente atribuídas à Corregedoria que lhe confiram autoridade para disciplinar a divulgação de dados de interesse público tratados nas serventias. Essa competência, que em tese existe, embasou a recomendação do acórdão ora monitorado.

64. Passa-se a avaliar, primeiramente, se tais atribuições foram introduzidas por meio da Lei 14.382/2022, que serviu como importante embasamento para a recomendação do TCU destinada à Corregedoria.

65. Note-se que essa lei estabelece e dispõe sobre o Serp, o qual tem como importantes objetivos viabilizar o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos, a interconexão das serventias dos registros públicos, a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias dos registros públicos e entre as serventias dos registros públicos e o Serp e o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre as serventias dos registros públicos e os entes públicos, entre outros listados em seu art. 3º (grifou-se):

> Art. 3º O Serp tem o objetivo de viabilizar:
> I - o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos;
> II - a interconexão das serventias dos registros públicos;
> III - a interoperabilidade das bases de dados entre as serventias dos registros públicos e entre as serventias dos registros públicos e o Serp;
> IV - o atendimento remoto aos usuários de todas as serventias dos registros públicos, por meio da internet;
> V - a recepção e o envio de documentos e títulos, a expedição de certidões e a prestação de informações, em formato eletrônico, inclusive de forma centralizada, para distribuição posterior às serventias dos registros públicos competentes;
> VI - a visualização eletrônica dos atos transcritos, registrados ou averbados nas serventias dos registros públicos;
> VII - o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre as serventias dos registros públicos e:
> a) os entes públicos, inclusive por meio do Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), de que trata o Capítulo V da Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021; e
> b) os usuários em geral, inclusive as instituições financeiras e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e os tabeliães;
> VIII - o armazenamento de documentos eletrônicos para dar suporte aos atos registrais;
> (...) (grifos nossos)

66. Faz-se aparte para ressaltar que o termo viabilizar no *caput* desse artigo tem o significado de facilitar, permitir, propiciar, possibilitar. Portanto, o inciso VII não deve ser interpretado como prescrição legal de que o intercâmbio (compartilhamento) de dados entre as serventias e os entes públicos sejam feitas por meio do Serp ou, tampouco, que ele substituirá sistemas já existentes para esse fim. Essa conclusão é dedutível também da própria redação do item "a" do referido inciso VII, que admite que o intercâmbio pode ser feito por outros sistemas. No que concerne à análise da deliberação do TCU ora monitorada, a informação relevante que importa ficar registrada é que a legislação introduzida em 2022 não substituiu o sistema Sirc pelo sistema Serp para fins de compartilhamento de dados entre as serventias e o Poder Executivo.

67. No art. 7º da Lei 14.382/2022 constam as atribuições especificamente delegadas à Corregedoria (grifou-se):

> Art. 7º Caberá à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça disciplinar o disposto nos arts. 37 a 41 e 45 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e o disposto nesta Lei, em especial os seguintes aspectos:
> I - os sistemas eletrônicos integrados ao Serp, por tipo de registro público ou de serviço prestado;
> II - o cronograma de implantação do Serp e do registro público eletrônico dos atos jurídicos em todo o País, que poderá considerar as diferenças regionais e as características de cada registro público;
> III - os padrões tecnológicos de escrituração, indexação, publicidade, segurança, redundância e conservação de atos registrais, de recepção e comprovação da autoria e da integridade de documentos em formato eletrônico, a serem atendidos pelo Serp e pelas serventias dos registros públicos, observada a legislação;
> IV - a forma de certificação eletrônica da data e da hora do protocolo dos títulos para assegurar a integridade da informação e a ordem de prioridade das garantias sobre bens móveis e imóveis constituídas nos registros públicos;
> V - a forma de integração do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), de que trata o art. 76 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, ao Serp;
> VI - a forma de integração da Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos, prevista no § 2º do art. 3º da Lei nº 13.775, de 20 de dezembro de 2018, ao Serp;
> VII - os índices e os indicadores estatísticos que serão produzidos por meio do Serp, nos termos do inciso II do caput do art. 4º desta Lei, a forma de sua divulgação e o cronograma de implantação da obrigatoriedade de fornecimento de dados ao Serp;
> VIII - a definição do extrato eletrônico previsto no art. 6º desta Lei e os tipos de documentos que poderão ser recepcionados dessa forma;
> IX - o formato eletrônico de que trata a alínea *b* do inciso I do § 1º do art. 6º desta Lei; e
> X - outros serviços a serem prestados por meio do Serp, nos termos do inciso XI do caput do art. 3º desta Lei. (grifos nossos)

68. Os arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009 citados no caput do art. 7º da Lei 14.382/2022 estão abaixo transcritos, inclusive com o histórico em ordem cronológica das redações anteriores apresentado em fonte

tachada, pois tudo isso é relevante para a continuidade desta análise:

~~Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.~~

~~Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, promoverão a implantação e o funcionamento adequado do Sistema Eletrônico dos registros públicos - SERP, nos termos do disposto na Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. (Redação dada Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)~~

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) promoverão a implantação e o funcionamento adequado do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), nos termos da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021. (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

~~Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento.~~

~~Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento. (Redação dada pela Medida Provisória nº 656, de 2014)~~

Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

69. Nota-se que o art. 37 da Lei 11.977/2009 teve sua redação alterada pela própria Lei 14.382/2022, que instituiu o Serp. Alteração anterior semelhante já havia sido realizada pela Medida Provisória 1.085/2021, a qual foi convertida na referida lei.

70. Paralelamente, houve evolução da redação do art. 41 da Lei 11.977/2009.

De (grifou-se):

Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento.

Para (grifou-se):

Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015) (grifos nossos)

71. Verifica-se que a última mudança havida no art. 41 foi a introdução do Poder Judiciário como destinatário também das informações constantes nos bancos de dados das serventias, além do Poder Executivo federal, único destinatário original.

72. Neste ponto da análise, importa lembrar que, em face das redações originais dos citados arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009, o Poder Executivo federal usou o seu poder regulamentar e publicou o Decreto 8.270/2014, com a finalidade de captar, processar, arquivar e disponibilizar dados produzido pelas serventias. Para tanto, instituiu o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), estabelecido como o meio de os titulares das serventias darem acesso às informações requeridas ao Poder Executivo. Tal norma foi posteriormente substituída por versão atualizada, o Decreto 9.929/2019, mantida a sua essência.

73. Cumpre observar também que o fato de o *caput* do art. 7º da Lei 14.382/2022 estabelecer que cabe à Corregedoria Nacional de Justiça disciplinar o disposto no art. 41 da Lei 11.977/2009, não significa, necessariamente, que a regulamentação anteriormente expedida pelo Poder Executivo por meio do Decreto 9.929/2019 tenha perdido a validade. Assim, considera-se que a prescrição desse novo comando legal é no sentido de que a Corregedoria pode agora disciplinar essa questão especificamente no tocante à troca de informações no âmbito do Poder Judiciário, um dos destinatários dos dados previstos no art. 41 da Lei 11.977/2009 e que inclui as serventias, mantido intacto o poder regulamentar constitucionalmente atribuído ao Poder Executivo e que é o outro destinatário ali previsto desde a redação original.

74. Portanto, nessa fase da análise é possível concluir que:

74.1. o conhecimento do histórico de alterações dos arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009 é fundamental para entender as origens dos sistemas Serp e Sirc e os seus diferentes escopos;

74.2. o sistema Serp é um sistema abrangente voltado especialmente a apoiar as próprias serventias por meio da transformação digital dos procedimentos nela realizados e que se encontra sob a governança da Corregedoria Nacional de Justiça (Poder Judiciário), nos termos do art. 7º da Lei 14.382/2022;

74.3. o sistema Sirc é um sistema gerido pelo Poder Executivo, voltado especialmente a apoiar os procedimentos de captação, processamento, armazenamento e disponibilização de dados que as serventias têm a obrigação legal de compartilhar, em face tanto da redação original como da redação atual dos arts. 37 e 41 da

Lei 11.977/2009; e

74.4. não se deve interpretar as recentes alterações promovidas nos arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009 como extinção ou substituição do sistema Sirc pelo sistema Serp e, tampouco, possibilidade de a Corregedoria, ao disciplinar o art. 41 dessa lei, em face do art. 7º da Lei 14.382/2022, impor mecanismo de compartilhamento diverso do que já está estabelecido para o envio das informações das serventias ao Poder Executivo, que é por meio do sistema Sirc, conforme disposto no Decreto 9.929/2019.

75. Assim, estão esclarecidos os limites do poder disciplinar atribuído à Corregedoria pelo *caput* do art. 7º da Lei 14.382/2022.

76. Resta saber se as previsões do inciso III desse mesmo artigo (transcrito ao parágrafo 67), seriam suficientes para concluir que cabe à Corregedoria decidir, de forma autônoma e geral, quanto à publicidade dos dados das serventias.

77. Entende-se que o comando do referido inciso é insuficiente, pois tem foco na definição de padrões tecnológicos para os aspectos apontados. Outro ponto a observar é que essas definições devem ser atendidas no âmbito específico do Serp.

78. Portanto, o fato de o art. 7º, inciso III, da Lei 14.382/2022, ter delegado à Corregedoria a atribuição de definir os padrões tecnológicos de publicidade a serem atendidos pelo Serp e pelas serventias não implica necessariamente que esse comando legal lhe dê o poder de decidir quanto à publicidade em geral dos dados tratados nas serventias e, tampouco, que tais padrões se apliquem fora do Serp.

79. Do que foi exposto até o momento, haveria que se concordar com o posicionamento manifestado pela Corregedoria (parágrafo 38.3) de que a edição da Lei 14.382/2022 não lhe teria conferido o poder de se imiscuir em questões relacionadas ao Sirc, por não haver na lei menção a tal sistema e porque as competências previstas para a Corregedoria no art. 7º dessa lei abrangem apenas o Serp e não o Sirc, que é regido pelo Decreto 9.929/2019.

80. No entanto, ao se expandir a análise para além do art. 7º da Lei 14.382/2022, constata-se que esse entendimento está apenas parcialmente correto. De fato, não cabe à Corregedoria se imiscuir diretamente na gestão do Sirc, porém essa lei delegou à Corregedoria a tomada de decisões amplas sobre o tratamento de dados na sua origem, algo que indiretamente afeta o Sirc, como se explana a seguir.

81. Verifica-se que o art. 11 da Lei 14.382/2022 estabeleceu mudanças de redação em artigos da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos). Alteração importante para a análise em tela é a que foi realizada no § 3º do art. 1º dessa lei (grifou-se na redação atual, fonte tachada utilizada no histórico de alterações anteriores):

~~§ 3º Os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 881, de 2019)~~

~~§ 3º Os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)~~

~~§ 3º Os registros serão escriturados, publicizados e conservados em meio eletrônico, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, em especial quanto aos: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)~~

~~I - padrões tecnológicos de escrituração, indexação, publicidade, segurança, redundância e conservação; e (Incluído pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)~~

§ 3º Os registros serão escriturados, publicizados e conservados em meio eletrônico, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, em especial quanto aos: (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

I - padrões tecnológicos de escrituração, indexação, publicidade, segurança, redundância e conservação; e (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022) (grifos nossos)

82. À primeira vista, poder-se-ia pensar que o que consta nessa redação modificada do § 3º do art. 1º da Lei 6.015/1973 teria efeito equivalente à redação do inciso III do art. 7º da Lei 14.382/2022.

83. No entanto, a suposta equivalência é apenas parcial, pois o poder concedido à Corregedoria nesse parágrafo é mais amplo. Note-se que, embora o inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 6.015/1973 limite-se à definição de padrões tecnológicos, de modo análogo ao que estabelece o inciso III do art. 7º da Lei 14.382/2022, a cabeça do parágrafo declara especificamente que um dos aspectos que serão definidos em termos estabelecidos pela Corregedoria é a publicização (publicação) dos dados, sendo que nesse ponto do texto não há limitação a padrões tecnológicos, algo que é citado apenas exemplificativamente no inciso I, como um dos necessários focos de atenção.

84. Assim, fica esclarecido que a leitura do art. 7º da Lei 14.382/2022, conjuntamente com seu art. 11 e o modificado § 3º do art. 1º da Lei 6.015/1973, permite à Corregedoria determinar os termos de publicização

dos dados das serventias em espectro amplo, não só quanto a padrões tecnológicos.

85. Ao se cotejar a redação original desse parágrafo com a nova redação, constata-se que importante inovação foi introduzida na Lei 6.015/1973 pela Medida Provisória 1.085/2021, a qual foi convertida na Lei 14.382/2022, pois deixou explícito o poder de governança maior da Corregedoria sobre os três aspectos citados, incluindo quanto à publicidade dos dados tratados nas serventias.

86. Ademais, pelas razões que serão expostas a seguir, pode-se concluir que essa competência da Corregedoria tem efeitos que vão além dos procedimentos realizados no âmbito dos serviços de registro público, escopo da referida Lei 6.015/1973.

87. Analisando-se de forma sistêmica todo o arcabouço jurídico previamente citado, constata-se que a Corregedoria possui competência para definir os termos de publicização (publicidade) dos dados produzidos e tratados nas serventias que são enviados a outras instituições por força de leis específicas, incluindo o caso do compartilhamento realizado por meio do Sirc, e os critérios por ela estabelecidos devem ser respeitados por quem recebe os dados em compartilhamento, haja vista que:

87.1. a Corregedoria desempenha o papel de gestor dos dados das serventias na origem, em nível de governança maior, independentemente do meio de registro e processamento dos dados, seja em papel, seja em sistemas eletrônicos (parágrafos 49-85);

87.2. a fundamentação legal para a Corregedoria realizar a governança dos referidos dados que se encontram nos registros tradicionais em papel são o art. 236, § 1.º, da CF, os arts. 37 e 38 da Lei 8.935/1994, e o art. 8.º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (parágrafos 49-51);

87.3. a fundamentação legal para a Corregedoria realizar a governança dos dados tratados em meio eletrônico são as mesmas do parágrafo anterior acrescidas das previsões específicas trazidas pela Lei 14.382/2022 e concomitantes alterações que essa norma promoveu na Lei 6.015/1973 (parágrafos 58, 67 e 80-85);

87.4. um dos aspectos de governança que a legislação colocou a cargo da Corregedoria é o estabelecimento dos termos para a publicização desses dados, independentemente do meio de registro e armazenamento utilizado (parágrafos 49-61 e 80-85);

87.5. a Lei 11.977/2009 estabelece em seu art. 41, desde sua redação original, que os dados das serventias devem ser compartilhados com o Poder Executivo conforme regulamento (Decreto 9.929/2019), o qual requer que essa remessa seja feita pelo Sirc;

87.6. o Decreto 10.046/2019 estabelece em seu art. 2º que o gestor dos dados é o órgão ou entidade responsável pela governança de determinado conjunto de dados; e

87.7. esse decreto também estabelece em seu art. 4º, § 1º, que a categorização dos dados, procedimento que define eventuais restrições de acesso aos dados ou sua disponibilização pública (publicidade), é responsabilidade do gestor dos dados (grifou-se):

> Art. 4º O compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º é categorizado em três níveis, de acordo com sua confidencialidade:
> I - compartilhamento amplo, quando se tratar de dados públicos que não estão sujeitos a nenhuma restrição de acesso, cuja divulgação deve ser pública e garantida a qualquer interessado, na forma da legislação;
> II - compartilhamento restrito, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a todos os órgãos e entidades de que trata o art. 1º para a execução de políticas públicas, cujo mecanismo de compartilhamento e regras sejam simplificados e estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados; e
> III - compartilhamento específico, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a órgãos e entidades específicos, nas hipóteses e para os fins previstos em lei, cujo compartilhamento e regras sejam definidos pelo gestor de dados.
> § 1º A categorização do nível de compartilhamento será feita pelo gestor de dados, com base na legislação.
> § 2º A categorização do nível de compartilhamento será detalhada de forma a tornar clara a situação de cada item de informação.
> (...)
> § 4º A categorização do nível de compartilhamento como restrito e específico especificará o conjunto de bases de dados por ele administrado com restrições de acesso e as respectivas motivações.
> § 5º A categorização do nível de compartilhamento, na hipótese de ainda não ter sido feita, será realizada pelo gestor de dados quando responder a solicitação de permissão de acesso ao dado. (grifos nossos)

88. Em síntese, conclui-se que a legislação estabelece a Corregedoria como instituição governante dos dados das serventias na origem, tendo como uma das atribuições definir os termos para a sua publicização e que essa competência alcança os dados compartilhados, conforme estabelecem os arts. 2º e 4º do Decreto 10.046/2019 (parágrafos 54 e 87.7). Portanto, os termos definidos pela Corregedoria para a publicização dos

dados devem ser cumpridos não somente pelas serventias ou no âmbito do sistema Serp, mas também pelos poderes e órgãos que recebem tais dados em compartilhamento, seja por meio do Sirc ou outro sistema.

89. Também se conclui do Decreto 10.046/2019, art. 4º, inciso I e §§ 1º e 2º que, no tocante aos dados compartilhados, os termos de publicização elaborados pela Corregedoria precisarão esclarecer a categorização no nível de cada item de dado e que uma das potenciais categorias é o compartilhamento amplo, que permite ao órgão custodiante tratar o dado como público e sujeito a ampla divulgação.

90. Para definir o nível de compartilhamento dos itens de dados tratados nos registros públicos que são compartilhados, entende-se que a Corregedoria precisará realizar avaliação de confidencialidade dessas informações.

91. Registre-se que o estabelecimento de termos quanto à publicidade de informações dos registros públicos pela Corregedoria já ocorreu, em certa medida, por meio do Provimento - CN/CNJ 134/2022 anteriormente citado, como se observa especialmente nos arts. 34-39 daquela norma. No entanto, os termos lá estabelecidos têm por destinatários os próprios serviços de registro público e não atendem às necessidades de categorização acima explanadas, destinadas aos órgãos recebedores de dados em compartilhamento.

92. Assim, considerando-se o fato de que dados dos registros públicos são compartilhados por força da legislação com órgãos do Poder Executivo, e que a Corregedoria é gestora desses dados, tendo em conta as competências de governança que exerce sobre eles, inclusive quanto à sua publicização, entende-se necessário que ocorra a definição e publicação desses critérios pela Corregedoria, de modo que os órgãos custodiantes desses dados possam aplicar as adequadas medidas de proteção, bem como dar a devida transparência às informações de interesse geral e coletivo, com vistas ao fiel cumprimento da LAI, da LGPD e demais legislação aplicável.

93. Ressalta-se que o estabelecimento dos termos de publicização dos dados em tela pela Corregedoria exige avaliação que considere todo o arcabouço legal existente e realize a devida ponderação entre os valores constitucionais e legais envolvidos. Cite-se especialmente a LAI, a LGPD e, para o caso concreto, a Lei 6.015/1973, em especial o princípio da publicidade estabelecido no seu art. 17.

94. Importante lembrar que, no que concerne a dados de pessoas falecidas contidos em certidão de breve relato, a qual contém dados de identificação, a Corregedoria já avaliou que não há restrição de acesso a essas informações, como se observa no art. 35 do Provimento - CN/CNJ 134/2023.

95. Registra-se, ainda, que a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) já firmou entendimento de que não há incidência da LGPD em casos de tratamento de dados de pessoas falecidas, conforme Nota Técnica 3/2023/CGF/ANPD[25].

96. A possibilidade de publicação de dados de identificação de pessoas vivas para atender razões maiores de transparência e de interesse coletivo e geral também é perfeitamente possível, como se verifica em comandos da Lei de Diretriz Orçamentária, desde várias edições passadas dessa norma, como é o caso do art. 152 da Lei 14.791/2023, que exige a divulgação do CPF completo em certa situação, enquanto no art. 155 prescreve a publicação do CPF parcial, com ocultação de alguns dígitos.

97. Considera-se oportuno também lembrar a introdução, em 2023, do inciso III do art. 58 do Decreto 7.724/2012 que regulamenta a LAI, o qual estabelece que a restrição de acesso a dados pessoais não pode ser invocada quando for possível anonimização, pseudonimização ou ocultação de itens de dados. Registre-se que a ocultação pode envolver também a substituição total ou parcial de caracteres (mascaramento).

98. No mesmo sentido, transcreve-se o enunciado 12 contido na Portaria Normativa - CGU 71/2023, que constitui importante ferramenta analítica para auxiliar o gestor a bem decidir quanto à publicação ou não de dados pessoais. Ele ressalta a importância de ser avaliado o uso de técnicas de descaracterização, omissão ou exclusão parcial de dados pessoais e, com isso, possibilitar a publicidade do documento ou conjunto maior de dados sob análise:

> O fundamento "informações pessoais" não pode ser utilizado de forma geral e abstrata para se negar pedidos de acesso a documentos ou processos que contenham dados pessoais, uma vez que esses podem ser tratados (tarjados, excluídos, omitidos, descaracterizados etc.) para que, devidamente protegidos, o restante dos documentos ou processos solicitados sejam fornecidos, conforme preceitua o § 2º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, assegurando-se o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo. Além disso, a proteção de dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do direito de acesso à informação, podendo aquela ser

flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser, nos termos do art. 31, § 3º, inciso V da Lei n. 12.527, de 2011, e dos arts. 7º, § 3º, e 23, caput, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. (grifos nossos)

99. Resumindo esses apontamentos, resta demonstrado que se faz necessária a definição, pela Corregedoria, dos termos de publicização dos dados das serventias que são compartilhados com órgãos públicos, o que exige realizar avaliação de confidencialidade desses dados, considerando toda a legislação pertinente e ponderando a necessidade de proteção ou de transparência tanto dos conjuntos de dados como de itens de dados, tendo em conta as peculiaridades que envolvem o tratamento de dados de pessoas falecidas e de pessoas vivas, assim como a possibilidade de ocultação total ou parcial de elementos informacionais.

100. Verifica-se que a definição dos termos (regras e condições) para a publicização desses registros, bem como a avaliação sobre a possibilidade de ocultar ou descaracterizar itens de dados é o cerne do que está sendo recomendado na deliberação do TCU ora monitorada (parágrafos 29-30).

101. Contudo, a redação atual dessa recomendação prolatada pelo TCU preconiza que a Corregedoria realize a classificação das informações contidas na base de dados do Sirc e que avalie a viabilidade de autorizar a abertura dos dados do Sirc.

102. Da forma que está redigida e fazendo-se interpretação literal, a recomendação parece demandar atuação direta da Corregedoria sobre os dados que estão armazenados no Sirc, com a expedição de diretrizes regulamentando esse sistema. Nesse ponto, dá-se razão à afirmação da Corregedoria (parágrafos 38.3 e 38.4) de que ela não tem o poder de se imiscuir em questões relacionadas ao Sirc, pois, conforme a legislação já citada no decorrer deste exame técnico, em especial o Decreto 9.929/2019, a gestão do referido sistema é do Comitê Gestor do Sirc (CGSirc).

103. Diante do exposto, será feita proposta de deliberação no sentido de considerar a recomendação atual insubsistente, por ser inexequível. Em seu lugar, caberia recomendação assemelhada, com as referências ao sistema Sirc substituídas por termo mais abrangente, bem como pequeno acréscimo para esclarecer o fundamento legal que requer a atuação da Corregedoria, qual seja: a Corregedoria é o órgão governante competente para decidir quanto à publicidade dos dados de origem, configurando-se assim como gestor de dados perante a norma que disciplina o compartilhamento de dados no âmbito da União (Decreto 10.046/2019).

104. Também se verifica a necessidade de ajuste redacional na recomendação original para substituir o trecho "classifique formalmente quanto ao grau de confidencialidade" por "realize avaliação formal de confidencialidade", porque uma avaliação de confidencialidade não se restringe à classificação quanto aos graus de sigilo dos arts. 23-24 da LAI, contemplando também análise quanto à eventual necessidade de restrição de acesso de dados pessoais relacionados com a intimidade, vida privada, honra e imagem (art. 31 da LAI). É justamente essa última análise que está em foco no texto da recomendação ora monitorada. Complementarmente, entende-se necessário ressaltar no texto da deliberação que a avaliação de confidencialidade realizada pela Corregedoria deve possibilitar aos gestores do Sirc a tomada de decisão ao menos quanto à possibilidade de categorização desses dados no nível de compartilhamento amplo de que trata o art. 4º do Decreto 10.046/2019, considerando o eventual uso de recursos de anonimização, ocultação ou tarjamento.

105. Proposta de recomendação substitutiva nessa linha havia sido feita na versão preliminar deste relatório (parágrafo 135) e foi submetida aos comentários da Corregedoria. Embora a manifestação do Corregedor no despacho à peça 18 tenha sido de que a realização de tal avaliação não seria viável, entende-se que a análise e as conclusões nele documentadas, complementadas com as demais informações nele contidas, permitem considerar o próprio despacho como sendo a avaliação de confidencialidade que se recomendava realizar, conforme registrado aos parágrafos 133-147. Diante disso, a proposta será no sentido de o TCU deixar de recomendar à Corregedoria a realização de tais providências.

106. Por fim, entende-se que estão corretas em parte as afirmações da Corregedoria de que a gestão do Sirc está a cargo do seu comitê-gestor, o CGSirc, e que a ele compete dispor sobre a disponibilização pública dos dados obtidos por esse sistema, considerando-se comandos do Decreto 9.929/2019 (parágrafos 37.1 e 37.3).

107. Contudo, considerando-se todo o arcabouço normativo tratado ao longo deste exame técnico, conclui-se que o referido poder decisório do CGSirc deve se submeter aos termos que vierem a ser estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça, a quem compete a governança quanto à publicidade dos dados de origem e que se configura como gestora dos dados nos termos do Decreto 10.046/2019, conforme anteriormente explanado.

108. Do exposto, entende-se que o CGSirc, para realizar as atribuições que lhe conferem os comandos

dos arts. 3º e 7º, § 6º, do Decreto 9.929/2019, deve observar, no que couber, as disposições do Decreto 10.046/2019, na condição de órgão recebedor de dados em compartilhamento.

109. Assim, o CGSirc, por se tratar do custodiante dos dados recebidos que possui interesse na publicação, deve utilizar a categorização definida pelo órgão gestor dos dados na origem – identificado neste exame técnico como sendo a Corregedoria Nacional de Justiça. Desse modo, serão atendidos os comandos do art. 4º do Decreto 10.046/2019 (parágrafo 87.7) no que for cabível.

110. De outra parte, não faria sentido que o CGSirc buscasse autorização para o compartilhamento das informações no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, haja vista que tal autorização já existe e está previamente expressa em lei e decretos regulamentares (Lei 11.977/2009, Decreto 9.929/2019 e Lei 8.212/1991).

111. Conforme o exame registrado aos parágrafos 133-147 sobre os comentários dos gestores à versão preliminar deste relatório, concluiu-se que o despacho do Corregedor à peça 18 deste processo pode ser entendido como uma avaliação de confidencialidade suficiente para o atendimento das finalidades almejadas no Decreto 10.046/2019. O entendimento da Corregedoria registrado nesse documento é que o uso das informações do Sirc está legalmente restrito a órgãos do Poder Executivo, não sendo permitida a divulgação de atos registrais armazenados no Sirc ao público em geral, e que a publicidade ampla somente é possível por meio dos mecanismos expressamente previstos na Lei de Registros Públicos, qual seja, mediante atuação das serventias.

112. Entende-se que seria necessário propor recomendação endereçada ao CGSirc, para que considere o despacho da Corregedoria à peça 18 deste processo como avaliação de confidencialidade realizada pelo órgão gestor dos dados na sua origem, contendo informações relevantes para o cumprimento, no que couber, das disposições do Decreto 10.046/2019, bem como que se depreende dessa avaliação que os dados do Sirc não podem ser categorizados no nível de compartilhamento amplo de que trata o art. 11 do decreto. Além disso, seria recomendável que o comitê avaliasse se a manifestação da Corregedoria poderia resultar em necessidade de alterações nas disposições da Resolução - CGSirc 8/2021 que regulamentou o § 6º do artigo 7º do Decreto 9.929/2019. No entanto, conforme análise apresentada nos §§ 150-165, entende-se que o CGSirc já efetuou essas três medidas, razão pela qual também será proposto deixar de expedir essa recomendação.

Evidências

113. Despacho do Corregedor Nacional de Justiça, datado de 18/7/2024, contendo avaliação que conclui sobre a impossibilidade de aplicação da recomendação do item 1.9 do acórdão monitorado (peça 5).

114. Ofício 111/2023 – ARPENBR, de 4 de julho de 2023, no qual a Arpen Brasil manifestou-se, a pedido da Corregedoria, na fase de comentários sobre a proposta de deliberação originalmente formulada no âmbito do TC 008.610/2021-5 (peça 7).

115. Resolução - CGSirc 8, de 2 de dezembro de 2021, que regulamenta o §6º do artigo 7º do Decreto 9.929, de 22 de julho de 2019 (peça 9).

116. Ofício 583/2025/SG, da Secretária-Geral do Conselho Nacional de Justiça, tendo em anexo Despacho do Corregedor Nacional de Justiça datado de 22 de julho de 2025, com comentários dos gestores à versão preliminar deste relatório.

Conclusão

117. . O subitem 1.9.1 do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário pode ser considerado implementado, tendo em vista que o Despacho 2255812 da Corregedoria Nacional de Justiça, juntado à peça 18, preenche os requisitos materiais de uma avaliação de confidencialidade. Já o subitem 1.9.2 pode ser considerado insubsistente, conforme previsão do item 63.3 do anexo à Portaria - Segecex 27/2009 (Padrões de Monitoramento), dada a sua inexequibilidade.

118. Seria necessário expedir recomendação assemelhada, porém em outros termos, à Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, tendo em vista as competências legais desse órgão quanto à governança dos dados tratados nos serviços de registro público, fato que lhe confere atribuições de gestor de dados nos termos do art. 2º do Decreto 10.046/2019.

119. A recomendação seria para que efetuasse avaliação de confidencialidade dos dados enviados pelas serventias ao Sirc, porém será feita proposta de apenas registrar a dispensa dessa deliberação, haja vista que o documento à peça 18, enviado em resposta à solicitação de comentários dos gestores, possui as características da avaliação desejada.

120. Também seria necessário expedir recomendação endereçada ao CGSirc, para: i) considerar o documento à peça 18 como avaliação de confidencialidade das informações enviadas ao Sirc pelas serventias, realizada pelo gestor dos dados na sua origem, com vistas a aplicar, no que couber, as disposições do Decreto

10.046/2019; ii) dar publicidade dessa avaliação em seu sítio; iii) avaliar se os entendimentos manifestados pela Corregedoria poderiam implicar na necessidade de alterações na Resolução - CGSirc 8/2021 que regulamentou o § 6º do artigo 7º do Decreto 9.929/2019. Todavia, conforme análise apresentada nos §§ 150-165, entende-se que o CGSirc já efetuou essas três medidas, razão pela qual também será proposto deixar de expedir essa recomendação.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

121. Em conformidade com o estabelecido nos Padrões de Monitoramento do TCU, anexo da Portaria - Segecex 27/2009, propõe-se considerar implementado o item 1.9.1 do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário, tendo em vista o resultado prático alcançado pelo Despacho 2255812 da Corregedoria Nacional de Justiça, e considerar insubsistente o item 1.9.2, por impossibilidade prática de aplicação nos termos em que foi formulado.

122. No que tange à transparência das informações do Sirc, verificou-se que o teor do Despacho à peça 18, enviado pela Corregedoria Nacional de Justiça, exauriu a necessidade de intervenção desta Corte quanto à avaliação de confidencialidade originalmente pretendida.

123. Assim, por ter sido alcançado o resultado prático esperado de forma superveniente, propõe-se dispensar a expedição da seguinte recomendação à Corregedoria Nacional de Justiça, nos termos do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:

123.1. realize avaliação formal de confidencialidade dos dados dos serviços de registro civil de pessoas naturais compartilhados pelas serventias com o Poder Executivo e órgãos públicos federais, tendo em vista que a Corregedoria é o órgão governante competente para decidir quanto à publicidade dos dados de origem em face das previsões do art. 1º, §3º, da Lei 6.015/1973, alterada pela Lei 14.382/2022, consideradas, ainda, as competências que lhe foram atribuídas pelo art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, configurando-se, assim, como gestor de dados nos termos da norma que disciplina o compartilhamento de dados no âmbito da União (Decreto 10.046/2019, arts. 2º e 4º);

123.2. como parte da avaliação a que se refere o item anterior, categorize os itens de dados conforme as categorias previstas no art. 4º do Decreto 10.046/2019, considerando a possibilidade de estabelecer sigilo ou restrição de acesso, com base nos arts. 22-24 e 31 da Lei 12.527/2011 e na Lei 13.709/2018, ponderada com a necessidade de se garantir o acesso da população às informações de interesse coletivo e geral, com base nos arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011, princípio da publicidade do art. 17 da Lei 6.015/1973 e outras legislações aplicáveis;

123.3. na avaliação realizada, avalie a possibilidade de categorizar itens de dados relativos a registros de óbitos como compartilhamento amplo (acesso público), tendo em vista a existência de previsões assemelhadas no Provimento - CN/CNJ 134/2022 que permitem a obtenção de certidões de óbito por terceiros; e

123.4. na avaliação realizada, avalie a viabilidade de autorizar a publicização dos dados sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos, ainda que sejam considerados dados pessoais, por meio de recursos para anonimização, supressão, ocultação (parcial ou total) de campos de identificação dos titulares dos dados, considerando o disposto no art. 12 da Lei 13.709/2018 e no art. 58, III, do Decreto 7.724/2012, o enunciado 12 da Portaria Normativa - CGU 71/2023 e precedentes existentes na legislação, a exemplo de previsões recorrentes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que autorizam a publicação do identificador do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

124. Para auxiliar na resolução do problema descrito no parágrafo anterior e para resolver o potencial problema de que indevidamente deixem de ser aplicados controles de segurança adequados às informações do Sirc, a AudTI, diante da atuação preliminar do CGSirc, propõe deixar de recomendar ao CGSirc, nos termos do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/, que:

124.1. considere o documento à peça 18 dos autos como avaliação de confidencialidade das informações que os serviços de registro civil de pessoas naturais compartilham com o Poder Executivo por meio do Sirc, realizada pelo gestor dos dados na sua origem, para que avalie se os entendimentos dela dedutíveis, especialmente o de que não é possível categorizar tais dados no nível de compartilhamento amplo de que trata o art. 11 do Decreto 10.046/2019, poderiam demandar alterações na Resolução - CGSirc 8/2021 que regulamentou o § 6º do artigo 7º do Decreto 9.929/2019; e

124.2. publique de forma destacada em seu sítio na Internet esclarecimentos à população sobre a avaliação de confidencialidade realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça e que dela se conclui pela impossibilidade legal de publicização ampla dos dados enviados ao Sirc pelos serviços de registro civil de pessoas naturais.

125. Entende-se que foram obtidos o benefício do esclarecimento à população de que os dados do Sirc foram submetidos a uma avaliação de confidencialidade realizada pelo gestor dos dados na sua origem, na qual se concluiu que não é possível a publicidade dessas informações ao público em geral e que o princípio da

transparência é atendido por certidões disponíveis aos cidadãos interessados, por meio das serventias.

126.

Considerações sobre temas correlatos trazidos aos autos que, por sua relevância, merecem registro

127. No despacho em que se manifesta sobre o acórdão, a Corregedoria informa ainda que, no âmbito do processo original, na fase de comentários dos gestores, a Arpen Brasil havia sido oficiada para prestar subsídios na análise da então proposta de encaminhamento formulada e que o tema fora incluído na pauta da Comissão de Proteção de Dados da Corregedoria Nacional de Justiça (peça 5, p. 2).

128. Relata a Corregedoria que a Arpen defendeu o não repasse de alguns dados ao INSS, especificamente os referentes às anotações, averbações e retificações registradas nas serventias, previsão incluída no art. 68 da Lei 8.212/1991, e que esse tema já havia sido tratado nos autos do Pedido de Providências 0000272-86.2021.2.00.0000, tendo sido proferida decisão da Corregedoria em sede de liminar que acatava a tese defendida pela Arpen (peça 5, p. 3). Ao final da sua exposição a Corregedoria esclarece que tal decisão foi posteriormente tornada sem efeito em face da existência do Pedido de Providências 0006634-41.2020.200.0000, que possuiria maior abrangência e presença das entidades com inequívoco interesse no deslinde da questão (peça 5, p.8).

129. Também é relatado nesse despacho que a Arpen defendeu que a forma de acesso pelo Poder Executivo aos dados custodiados pelos registradores civis fosse estabelecida como sendo por meio do sistema CRC, gerido pelos delegatários, de modo a evitar duplicidade de esforços pelas serventias, que atualmente precisam alimentar dois sistemas, o referido CRC e o Sirc (peça 5, p.3).

130. Relata, ainda, a Corregedoria que a questão relacionada à forma de compartilhamento dos dados foi tratada em reunião da Comissão de Proteção de Dados da Corregedoria Nacional de Justiça em julho/2024, na qual foi aprovado enunciado que, em linhas gerais, acatou como vinculante a previsão de envio de dados pelo Sirc de que trata o art. 68 da Lei 8.212/1991, bem como que se trata de forma de compartilhamento excepcional, relativamente às previsões constantes do Provimento - CN/CNJ 134/2022 (peça 5, p. 3).

Análise

131. No que se refere à pretensão da Arpen de que a forma de acesso do Poder Executivo aos dados das serventias fosse definida como sendo por meio do CRC, em substituição ao Sirc, entende-se que a impossibilidade jurídica da proposta está esclarecida por meio do citado enunciado da Comissão de Proteção de Dados da Corregedoria Nacional de Justiça. Contudo, importa ressaltar também o entendimento na mesma linha e com elementos legais adicionais registrado pelo Corregedor na parte final do seguinte parágrafo registrado na p. 8 do despacho à peça 5 (grifou-se):

> Sendo assim, é evidente que a competência para exercer a governança dos dados custodiados pelo Sirc é do seu respectivo Comitê-Gestor, o que já foi afirmado pelo próprio TCU, de modo que a Lei n. 14.382/2022 não trouxe inovações nesse sentido e nem poderia, afinal, o repasse de dados dos registradores civis **diretamente** ao Poder Executivo através do Sirc encontra amparo na Lei n.8.212/1991 (art. 68) e Lei n. 6.015/1973 (arts. 52, § 3º, e 75, parágrafo único), inclusive com redação superveniente à Lei n. 13.709/2018 (LGPD), conferida pela Lei n. 13.846/2019. (grifos nossos)

132. Complementarmente, é oportuno ressaltar que, para além das previsões expressas nas Leis 8.212/1991 e 6.015/1973 de que certos tipos de dados das serventias sejam enviados ao Poder Executivo por meio do Sirc, existe ainda arcabouço legal mais geral que estabelece que os dados das serventias sejam enviados ao Poder Executivo dessa forma ou por outro meio que vier a ser estabelecido por aquele poder. Trata-se do comando do art. 41 da Lei 11.977/2009, que explicitamente encontra-se associado com o poder regulamentar do Poder Executivo previsto na Constituição e que foi exercido por meio do Decreto 9.929/2019 que instituiu o Sirc, conforme explanado aos parágrafos 72-73 desta instrução.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES À PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO CONSTANTE DA VERSÃO PRELIMINAR DESTA INSTRUÇÃO DE MONITORAMENTO

Análise dos comentários dos gestores - CNJ

133. Em face do disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e tendo em vista a proposição de nova deliberação em substituição à que foi objeto do monitoramento, versão preliminar desta instrução foi encaminhada ao CNJ (peça 14) para comentários quanto a eventuais consequências práticas da implementação das medidas propostas e eventuais alternativas.

134. A resposta do CNJ à solicitação de comentários deu-se por meio do Ofício 583/2025/SG (peça 18), contendo em anexo despacho com as considerações do Corregedor Nacional de Justiça. Registre-se que as seções anteriores desta versão final da instrução já contemplam ajustes realizados em face dessa manifestação.

135. Passa-se à análise dos comentários, realizada no seguinte formato: proposta submetida a

comentários, principais pontos da resposta dos gestores e análise.

Proposta de recomendação contida na versão preliminar desta instrução

141.2. Recomendar à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

141.2.1. realize avaliação formal de confidencialidade dos dados dos serviços de registro civil de pessoas naturais compartilhados pelas serventias com o Poder Executivo e órgãos públicos federais por meio do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), tendo em vista que a Corregedoria é o órgão governante competente para decidir quanto à publicidade dos dados de origem em face das previsões do art. 1º, §3º, da Lei 6.015/1973, alterada pela Lei 14.382/2022, consideradas, ainda, as competências que lhe foram atribuídas pelo art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, configurando-se, assim, como gestor de dados nos termos da norma que disciplina o compartilhamento de dados no âmbito da União (Decreto 10.046/2019, arts. 2º e 4º);

141.2.2. como parte da avaliação a que se refere o item anterior, categorize os itens de dados conforme as categorias previstas no art. 4º do Decreto 10.046/2019, considerando a possibilidade de estabelecer sigilo ou restrição de acesso, com base nos arts. 22-24 e 31 da Lei 12.527/2011 e na Lei 13.709/2018, ponderada com a necessidade de se garantir o acesso da população às informações de interesse coletivo e geral, com base nos arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011, princípio da publicidade do art. 17 da Lei 6.015/1973 e outras legislações aplicáveis;

141.2.3. publique em seu sítio na internet a avaliação realizada, incluindo a categorização de que trata o item anterior e as motivações para o estabelecimento de eventual restrição de acesso que impeça a publicização de itens de dados, bem como informe o Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil sobre a publicação;

141.2.4. na avaliação realizada, avalie a possibilidade de categorizar itens de dados relativos a registros de óbitos como compartilhamento amplo (acesso público), tendo em vista a existência de previsões assemelhadas no Provimento CN/CNJ 134/2022 que permitem a obtenção de certidões de óbito por terceiros; e

141.2.5. na avaliação realizada, avalie a viabilidade de autorizar a publicização dos dados sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos, ainda que sejam considerados dados pessoais, por meio de recursos para anonimização, supressão ou ocultação (parcial ou total) de campos de identificação dos titulares dos dados, considerando o disposto no art. 12 da Lei 13.709/2018 e no art. 58, III, do Decreto 7.724/2012, o enunciado 12 da Portaria Normativa - CGU 71/2023 e precedentes existentes na legislação, a exemplo de previsões recorrentes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que autorizam a publicação do identificador do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

Comentários dos gestores

136. Os principais pontos levantados no despacho do Corregedor à peça 18 podem ser assim resumidos:

136.1. a Corregedoria afirma que a publicidade dos registros públicos (nascimentos, casamentos, óbitos) é princípio da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), porém sempre balizada pelos princípios da LGPD: finalidade, adequação e necessidade (peça 18, p. 4);

136.2. segundo a Corregedoria, a recomendação do TCU de realizar uma avaliação formal de confidencialidade seria excessiva e inócua, porque a análise de dados pessoais deve ser individualizada e orientada pelos princípios da LGPD (peça 18, p. 5);

136.3. o acesso às informações do Registro Civil das Pessoas Naturais deve ocorrer por meio de certidões, em respeito ao princípio da publicidade registral e à proteção de dados pessoais; avaliações formais de confidencialidade ou publicização de dados por meios distintos das certidões são incompatíveis com normas legais e institucionais (peça 18, p. 5 e 7);

136.4. a remessa de informações ao Sirc é excepcional e decorre de determinação legal, não cabendo ampliar o escopo para permitir a publicização de dados pessoais de milhões de brasileiros por meios não previstos na Lei de Registros Públicos (peça 18, p. 4, 6-7);

136.5. a Diretriz 4/2023 da Comissão de Proteção de Dados estabelece procedimentos para solicitação e emissão de certidões de inteiro teor, incluindo a possibilidade de certidões adaptadas à LGPD com supressão de dados sensíveis, mediante consentimento do requerente ou autorização judicial (peça 18, p. 6);

136.6. os titulares das serventias são controladores de dados pessoais no exercício da atividade registral, responsáveis pelas decisões sobre o tratamento e a emissão de certidões de inteiro teor para terceiros, o que exige identificação do solicitante e motivação do pedido (peça 18, p. 7);

136.7. a Corregedoria ressalta que os atos do registro civil, inclusive a emissão de certidões, devem, em regra, ser remunerados, seja pelo interessado ou por fundos de ressarcimento, assegurando a capilaridade e qualidade do serviço; a Lei 8.935/1994 garante independência e direito a emolumentos integrais a notários e oficiais de registro (peça 18, p. 5); e

136.8. por ser órgão de supervisão do serviço extrajudicial, a Corregedoria expede orientações e não se subordina integralmente ao Decreto 10.046/2019, que trata do compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, seguindo regulação própria sobre acesso à informação (Resolução - CNJ 215/2025).

Análise

137. Analisando-se o teor do despacho à peça 18, conclui-se que, não obstante as argumentações contrárias da Corregedoria, a proposta de recomendação submetida a comentários, cujo ponto central era a realização formal de uma avaliação de confidencialidade quanto à possibilidade ou não de publicização ampla dos dados enviados pelas serventias ao Sirc, foi implicitamente atendida no próprio documento.

138. Verifica-se, ainda, que a avaliação da Corregedoria foi no sentido de que a publicidade dessas informações somente pode ser feita por meio da intermediação dos titulares das serventias, por meio de certidões emitidas em diversos meios e conforme regulamentações por ela expedidas, que requerem análise individualizada de cada pedido e identificação do solicitante. A eventual necessidade de anonimização, supressão ou ocultação de campos de identificação dos titulares dos dados também deve ser analisada pelas serventias, em conformidade com essa regulamentação.

139. Tais entendimentos da Corregedoria Nacional de Justiça estão devidamente fundamentados no despacho à peça 18, com base na legislação vigente, tendo sido citadas em especial a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973), a Lei 8.935/1994 e a LGPD (Lei 13.709/2018).

140. Observa-se ainda que o despacho do Corregedor declara que o compartilhamento realizado com o Sirc "é excepcional e decorre diretamente da lei, que não autoriza a publicidade dos dados registrais por meios outros que não aquele previsto na Lei de Registros Públicos" (peça 18, p. 7).

141. De fato, pode-se interpretar que o compartilhamento das informações produzidas pelas serventias com o Poder Executivo e o uso dessas informações pelos órgãos desse poder possui natureza "excepcional". Observa-se que esse compartilhamento não está em questionamento e não prescinde de avaliação de confidencialidade ou de autorização pela Corregedoria. Ressalve-se, por oportuno, que ele decorre não apenas do art. 68 da Lei 8.212/1991 citado à peça 18, mas também dos arts. 37 e 41 da Lei 11.977/2009, conforme descrito ao parágrafo 74 desta instrução.

142. Também há que se acolher o argumento da Corregedoria de que o Decreto 10.046/2019 não se aplica integralmente ao Poder Judiciário. Contudo, lembra-se que a necessidade verificada no caso concreto é que o Poder Executivo receba orientações do gestor maior das informações (identificado como a Corregedoria Nacional de Justiça, nos exatos termos do art. 2º, XIII, dessa norma), de modo a permitir a esse Poder proteger ou publicizar adequadamente os dados recebidos das serventias por meio do Sirc, aplicando, no que couber, as diretrizes desse decreto.

143. O ponto central que faltava esclarecer era a possibilidade de ser autorizada ou não, pelo órgão gestor do Sirc, a disponibilização dessas informações ao público em geral, ou seja, se seria possível a categorização no nível de compartilhamento amplo de que trata o art. 11 do Decreto 10.046/2019, mediante a aplicação de eventuais recursos para anonimização, supressão ou ocultação de campos de identificação dos titulares dos dados.

144. Verifica-se que esse ponto restou esclarecido na resposta à solicitação de comentários. De acordo com o exposto pela Corregedoria Nacional de Justiça (órgão gestor das informações nos termos do art. 2º, XIII, do Decreto 10.046/2019) à peça 18 e resumido no parágrafo 136, fica claro que o nível de compartilhamento amplo não pode ser adotado, que o uso das informações do Sirc está legalmente restrito ao próprio Poder Executivo e que a publicidade dos atos registrais em tela somente é possível por meio dos mecanismos expressamente previstos na Lei de Registros Públicos.

145. Do exposto, e tendo consta o disposto no art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, de que as deliberações serão expedidas apenas quando imprescindíveis, devendo ser dispensadas quando fatores supervenientes forem capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos, a proposta foi alterada no sentido de deixar de recomendar à Corregedoria Nacional de Justiça o que consta ao parágrafo 135, tendo em vista que tal recomendação foi atendida na maior parte pelo próprio documento da Corregedoria que consta à peça 18, o qual contém uma avaliação de confidencialidade implicitamente formalizada, com exposição de razões e fundamentações legais. Relativamente à parte da proposta que recomendava ao CNJ dar conhecimento ao CGSirc sobre o resultado da avaliação de confidencialidade quando realizada, será suprida por ajuste à recomendação que havia sido proposta a esse comitê.

146. Em vista disso, também foi necessário modificar a redação da proposta de recomendação preliminar destinada ao CGSirc, que era no sentido de avaliar a necessidade de alterações na Resolução - CGSirc 8/2021 quando houvesse a publicação da avaliação de confidencialidade pela Corregedoria. A nova redação será para que o comitê considere o documento à peça 18 como sendo avaliação de confidencialidade realizada pelo gestor dos dados na sua origem, que avalie a eventual necessidade de alterar a citada resolução e

para dar publicidade aos cidadãos sobre esses fatos, esclarecendo a impossibilidade legal de publicidade ampla dos dados do Sirc.

147. Relativamente à proposta existente na instrução preliminar de que o TCU comunicasse à Corregedoria Nacional de Justiça que foram enviadas informações pelo INSS, às peças 127 e 131 do TC 008.610/2021-5, com potencial utilidade ao Pedido de Providências 0006634-41.2020.200.0000 registrado naquele órgão, a Corregedoria acusou o recebimento (peça 18, p. 7), declarando que tal processo se encontra arquivado. Portanto, entende-se que essa parte da proposta de encaminhamento preliminar também já cumpriu sua finalidade, tendo sido removida desta versão final do relatório.

Análise dos Comentários dos Gestores — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania / Comitê Gestor do Sirc

148. O MDHC tomou ciência do ofício em 11/11/2025 (peça 23) e no prazo prorrogado, encaminhou a manifestação do CGSirc, elaborada com base nas deliberações da 1ª Reunião Extraordinária do Comitê, realizada virtualmente em 20/1/2026 (peças 29 a 33).

149. Passa-se à análise dos comentários, realizada no seguinte formato: proposta submetida a comentários, principais pontos da resposta dos gestores e análise.

Proposta de recomendação contida na versão preliminar desta instrução (peça 19, p. 25)

146.3. Recomendar ao Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

146.3.1. considere o documento à peça 18 do TC 018.074/2024-3 como avaliação de confidencialidade das informações que os serviços de registro civil de pessoas naturais compartilham com o Poder Executivo por meio do Sirc, realizada pelo gestor dos dados na sua origem, e para que avalie se os entendimentos dela dedutíveis, especialmente o de que não é possível categorizar tais dados no nível de compartilhamento amplo de que trata o art. 11 do Decreto 10.046/2019, poderiam demandar alterações na Resolução - CGSirc 8/2021 que regulamentou o § 6º do artigo 7º do Decreto 9.929/2019; e

146.3.2. publique de forma destacada em seu sítio na Internet esclarecimentos à população sobre a avaliação de confidencialidade realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça e que dela se conclui pela impossibilidade legal de publicização ampla dos dados que são enviados ao Sirc pelos serviços de registro civil de pessoas naturais.

Comentários dos gestores

150. Os principais pontos levantados na manifestação do CGSirc (peças 32 e 33) podem ser resumidos conforme apresentado a seguir.

151. O CGSirc reconheceu expressamente o documento juntado à peça 18 como avaliação formal de confidencialidade das informações na origem, realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça no exercício de suas atribuições de governança superior sobre os serviços de registro civil de pessoas naturais (peça 32, p. 1-2);

152. Segundo o CGSirc, a avaliação da Corregedoria conclui, de forma consistente e fundamentada, pela impossibilidade jurídica de enquadramento dos dados registrais individuais no nível de compartilhamento amplo previsto no art. 11 do Decreto 10.046/2019, em razão da natureza pessoal e, em muitos casos, sensível dessas informações, bem como do regime jurídico próprio da publicidade registral, que se materializa por meio da expedição de certidões (peça 32, p. 2);

153. Deliberou-se, em reunião extraordinária realizada em 20/1/2026 e registrada em ata (peça 33), que não se faz necessária qualquer alteração na Resolução - CGSirc 8/2021, uma vez que a norma já promove a adequada classificação dos dados do Sirc em conformidade com a Lei 13.709/2018, limita a transparência ativa à divulgação de informações estatísticas obtidas a partir de dados previamente anonimizados e agregados e mantém-se plenamente compatível com os entendimentos dedutíveis da avaliação de confidencialidade realizada pela Corregedoria (peça 32, p. 2);

154. Quanto ao item 146.3.2 da instrução preliminar (peça 19, p. 25), o CGSirc informou ter publicado, em seu sítio eletrônico institucional, nota explicativa dirigida à população, em linguagem acessível, esclarecendo que não há amparo legal para a publicização ampla de dados registrais individualizados, inclusive por meio de transparência ativa ou abertura de bases de dados, em razão do regime jurídico da publicidade registral e das limitações impostas pelas leis 6.015/1973, 13.709/2018 e 12.527/2011 (peça 32, p. 2-3); e

155. Durante a reunião extraordinária do Comitê, foi identificado que o Anexo da Resolução CGSirc - 8/2021, contendo a classificação detalhada dos campos de dados, não havia sido publicado no Diário Oficial da União, tendo o tema sido registrado para providências administrativas posteriores (peça 33, p. 3).

Análise

156. Analisando-se o teor da manifestação do CGSirc, constata-se que ambos os itens da recomendação contida na instrução preliminar foram formalmente atendidos pelo Comitê, de forma tempestiva, após

deliberação colegiada formalizada em ata.

157. Em relação ao item 146.3.1 da instrução preliminar (peça 19, p. 25), o CGSirc acatou expressamente o encaminhamento proposto, reconhecendo o Despacho 2255812 da Corregedoria Nacional de Justiça, juntado à peça 18, como avaliação formal de confidencialidade das informações na origem. Procedeu, ainda, à avaliação quanto à necessidade de revisão da Resolução - CGSirc 8/2021, concluindo, fundamentadamente, pela sua desnecessidade, por entender que a norma já reflete os limites legais e os entendimentos consolidados acerca da impossibilidade de categorização dos dados registrais individuais no nível de compartilhamento amplo. A proposta de recomendação foi, portanto, atendida em sua substância.

158. Verifica-se que o reconhecimento pelo CGSirc do Despacho à peça 18 como avaliação de confidencialidade realizada pelo gestor dos dados na origem representa avanço concreto em relação ao estado anterior. O órgão receptor dos dados passa a dispor de parâmetro formal de governança, produzido pelo órgão de origem, que orienta o tratamento e o nível de compartilhamento admissível no âmbito do Sirc, tornando mais transparente e fundamentada a regulação atualmente consubstanciada na Resolução - CGSirc 8/2021.

159. Em relação ao item 146.3.2 da instrução preliminar, o CGSirc informou ter publicado nota explicativa em seu sítio institucional, sintetizando os entendimentos consolidados e os limites legais à publicização ampla dos dados registrais enviados ao Sirc. A providência atende ao objetivo de dar transparência à população sobre o funcionamento do sistema e os motivos pelos quais os dados individualizados não estão disponíveis para acesso público irrestrito. A proposta de recomendação preliminar foi, portanto, igualmente implementada.

160. Registre-se, por oportuno, que o CGSirc identificou, durante a reunião extraordinária, a ausência de publicação do Anexo da Resolução - CGSirc 8/2021 no Diário Oficial da União. Embora tal questão não integre o objeto das recomendações, a publicação do anexo - que contém a classificação detalhada dos campos de dados - tem sua importância para a transparência do marco regulatório do Sirc e para que a população e os órgãos interessados possam verificar em que termos cada campo foi classificado.

161. Não obstante o atendimento formal das recomendações, é necessário registrar que a questão que originou o presente monitoramento - a ausência de disponibilização pública dos dados do Sirc em formato aberto e estruturado - permanece, em sua essência, sem solução operacional completa. A Resolução - CGSirc 8/2021 já prevê, em seu art. 6º, que a transparência ativa do Sirc se dará por meio da divulgação de informações estatísticas obtidas a partir de dados previamente anonimizados e agregados. Contudo, verifica-se que não existe, até o momento, sítio na internet ou repositório público em que esses dados sejam efetivamente disponibilizados em formato aberto, estruturado e legível por máquina, em conformidade com os arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011 e com o Decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

162. O próprio CGSirc, ao elaborar a Resolução - CGSirc 8/2021, já identificou conjunto de campos que, por serem classificados simultaneamente como "anonimizado" pela LGPD e como de nível "amplo" pelo Decreto 10.046/2019, poderiam ser disponibilizados ao público sem qualquer restrição legal. São exemplos desses campos, nos registros de nascimento: hora de nascimento, sexo do registrado, município de nascimento por código IBGE, existência e quantidade de gêmeos, país e nacionalidade do registrado e de sua filiação; nos registros de casamento: país de celebração do casamento e país e município de nascimento dos cônjuges; e nos registros de óbito: hora do falecimento, indicação de se a morte foi natural ou violenta e se o falecido era eleitor.

163. Esses campos, individualmente, não permitem a identificação direta ou indireta dos titulares dos dados, já tendo sido reconhecidos como tal pelo próprio CGSirc ao elaborar o Anexo da Resolução - CGSirc 8/2021. Sua disponibilização em formato aberto, agregado e estruturado, ainda que atualmente de forma limitada, seria capaz de produzir informações para políticas públicas, pesquisa científica e controle social — como a distribuição geográfica de nascimentos e óbitos por município, a distribuição de causas naturais e violentas de óbito por período e região, ou a evolução temporal dos registros de casamento por país de celebração —, sem que isso implicasse qualquer fragilização das garantias de proteção de dados pessoais afirmadas tanto pela Corregedoria quanto pelo próprio CGSirc.

164. Nesse contexto, a não disponibilização dessas informações em formato aberto não encontra amparo em qualquer fundamento jurídico de proteção de dados pessoais, tendo em vista que os campos em questão foram classificados pelo próprio CGSirc como anonimizados e de compartilhamento amplo (peça 18). Configura-se, assim, prejudicada a transparência ativa imposta pelo art. 8º da Lei 12.527/2011 e pelo Decreto 8.777/2016, incompatível com os princípios constitucionais da publicidade e da eficiência administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal.

165. Dessa forma, o diagnóstico acima impõe que a proposta de encaminhamento contemple ciência acerca da operacionalização da transparência ativa já prevista na Resolução - CGSirc 8/2021, por meio da disponibilização em formato aberto dos campos já classificados como anonimizados e de compartilhamento amplo no próprio anexo da norma.

CONCLUSÃO

166. O presente monitoramento teve origem em denúncia acerca da ausência de disponibilização, em transparência ativa, dos dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), e foi instaurado para acompanhar o atendimento das recomendações constantes dos subitens 1.9.1 e 1.9.2 do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário, dirigida à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

167. No curso do monitoramento, incialmente, verificou-se que a recomendação do subitem 1.9.2 se mostrou inexequível nos termos em que foi formulada, na medida em que demandava da Corregedoria atuação direta sobre dados de sistema — o Sirc — cuja gestão operacional compete ao CGSirc, no âmbito do Poder Executivo.

168. Não obstante, o processo gerou resultado prático relevante: ao responder à solicitação de comentários formulada por esta Corte, a Corregedoria Nacional de Justiça produziu, no Despacho 2255812 juntado à peça 18, avaliação formal e fundamentada de confidencialidade dos dados registrais compartilhados com o Poder Executivo, concluindo pela impossibilidade jurídica de sua categorização no nível de compartilhamento amplo e pela restrição da publicidade registral ao mecanismo das certidões previsto na Lei de Registros Públicos.

169. Esse documento, embora produzido no bojo de resposta a comunicação processual, preenche os requisitos materiais de uma avaliação de confidencialidade, com exposição de razões e fundamentos legais, constituindo parâmetro apto a orientar o CGSirc na gestão dos dados que recebe das serventias. Em outros termos, atende à recomendação do subitem 1.9.1.

170. O CGSirc, por sua vez, ao ser instado a manifestar-se sobre os encaminhamentos propostos na instrução preliminar, ratificou esse entendimento ao reconhecer expressamente esse documento como avaliação formal de confidencialidade realizada pelo gestor dos dados na origem, deliberou pela desnecessidade de revisão da Resolução - CGSirc 8/2021 e promoveu a publicação de nota explicativa à população sobre os limites legais à publicização dos dados do Sirc. Dessa forma, como mencionando no § 103, será proposta a insubsistência do subitem 1.9.2 do Acórdão 1.083/2024-TCU-Plenário.

171. Persiste, contudo, lacuna operacional relativa à não disponibilização, em formato aberto, dos dados do Sirc cujos campos foram classificados pelo próprio CGSirc, no Anexo da Resolução - CGSirc 8/2021, tanto como "anonimizado" pela LGPD quanto de nível "amplo" pelo Decreto 10.046/2019. Tais campos não configuram dados pessoais nos termos do art. 12 da Lei 13.709/2018, razão pela qual sua não disponibilização em formato aberto carece de fundamento jurídico e configura omissão incompatível com o dever de transparência ativa imposto pelo art. 8º da Lei 12.527/2011, com o Decreto 8.777/2016 e com os princípios da publicidade e da eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.

172. Nesse sentido, justifica-se dar ciência ao CGSirc que tais dados permanecem indisponíveis em formato aberto no site do Sirc, o que configura omissão incompatível com o dever de transparência ativa, tornando necessária sua efetiva disponibilização.

173. Registre-se que os encaminhamentos ora propostos não implicam revisão do mérito da avaliação de confidencialidade realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça, matéria que compete às instâncias próprias previstas na Lei 12.527/2011. O que se propõe é, exclusivamente, a operacionalização da transparência ativa já prevista normativamente desde 2021 e ainda não implementada, nos estritos limites da classificação de confidencialidade já estabelecida pelo próprio CGSirc - sem demandar qualquer revisão das conclusões alcançadas pelos gestores ao longo deste processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

174. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

174.1. **Considerar implementada** a recomendação contida no item 1.9.1 do Acórdão 1.083/2024-TCU Plenário,

174.2. **Considerar insubsistente** a recomendação do item 1.9.2 do Acórdão 1.083/2024-TCU Plenário.

174.3. **Deixar de recomendar** à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em vista que o Despacho 2255812, peça 18 destes autos, preenche os requisitos materiais de uma avaliação de confidencialidade.

174.4. **Deixar de recomendar** ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em vista que a expedição da Ata Extraordinária do CGSirc 1/2026, de 20/1/2026, peça 33 destes autos, atende ao objetivo de dar transparência à população sobre o funcionamento do Sirc e os motivos pelos quais os dados individualizados não estão disponíveis para acesso público irrestrito.

174.5. **Dar ciência** ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (CGSirc), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que a não disponibilização, em repositório público acessível em seu sítio na internet, dos dados do Sirc relativos a nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos – cujos campos foram classificados simultaneamente como "anonimizado" pela Lei 13.709/2018 e como de nível "amplo" pelo Decreto 10.046/2019 – em formato aberto, estruturado e legível por máquina afronta os arts. 3º e 8º da Lei 12.527/2011 e o art. 1º do Decreto 8.777/2016;

174.6. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, a fim de dar conhecimento sobre as conclusões do monitoramento ora realizado.

174.7. Apensar os presentes autos ao TC 008.610/2021-5, com fundamento no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.

É o relatório.

VOTO

Em exame, processo de monitoramento das recomendações endereçadas ao Conselho Nacional de Justiça no âmbito do acórdão 1083/2024-Plenário[26], exarado nos seguintes termos:

"1.9. Recomendar à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

1.9.1. classifique formalmente quanto ao grau de confidencialidade as informações contidas na base de dados do Sirc (Anexo I da Resolução - CGSirc 8, de 2 de dezembro de 2021), indicando quais são públicas, quais são pessoais e, entre as que são pessoais, quais se referem à vida privada, intimidade, honra e imagem das pessoas, estipulando prazo de restrição, bem como quais informações estão sujeitas a outras hipóteses legais de restrição de acesso, publicando o resultado dessa classificação em seu portal;

1.9.2. avalie a viabilidade de autorizar a abertura dos dados do Sirc sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos, ainda que sejam pessoais, por meio de recursos para anonimização dos dados ou a supressão de alguns campos que permitam a identificação dos titulares dos dados, considerando o disposto no art. 12 da Lei 13.709/2018."

2. O processo é originário de denúncia apresentada a esta Casa acerca da não disponibilização, por meio de transparência ativa, dos dados do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em possível descumprimento ao arcabouço normativo, consistente nas leis 12.527/2011 (lei de acesso à informação - LAI), 13.898/2019, l6.015/1973, e nos decretos 8.777/2016, 10.332/2020 e 9.319/2018.

3. A então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação verificou que a informação do óbito utilizada pelo INSS é proveniente do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), sendo o Sisobi apenas a ponte para o sistema de folha de pagamento do INSS.

4. A unidade instrutiva ponderou que, na base de dados do Sirc, poderiam existir dados pessoais referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem, não passíveis de divulgação ostensiva, conforme o art. 31, § 1º, I, da LAI, sendo necessárias informações complementares para dirimir a questão[27].

5. Em sua instrução de mérito, a atual Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) avaliou, conclusivamente, o atendimento às recomendações constantes dos mencionados subitens 1.9.1 e 1.9.2 do acórdão em monitoramento.

---

[26] TC 008.610/2021-5. Relator Ministro Aroldo Cedraz.

[27] TC 008.610/2021-5, peça 7, p. 5.

6. A deliberação foi dirigida à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e a entidade jurisdicionada encaminhou os esclarecimentos e informações necessários ao deslinde do processo.

7. A partir das respostas e informações apresentadas, a AudTI verificou que a recomendação do subitem 1.9.2 se mostrou inexequível nos termos em que foi formulada, pois demandava da Corregedoria atuação direta sobre dados do sistema nacional de registro civil (Sirc), cuja gestão operacional compete ao comitê gestor do referido sistema (CGSirc), no âmbito do Poder Executivo.

8. A unidade instrutiva destacou, como resultado prático relevante quanto ao processo de acompanhamento, que a Corregedoria Nacional de Justiça, ao responder à solicitação de comentários formulada pelo Tribunal, produziu, no Despacho 225581228, avaliação formal e fundamentada de confidencialidade dos dados registrais compartilhados com o Poder Executivo, concluindo pela impossibilidade jurídica de sua categorização no nível de compartilhamento amplo e pela restrição da publicidade registral ao mecanismo das certidões previsto na Lei de Registros Públicos.

9. Segundo a AudTI, referido despacho constitui parâmetro apto a orientar o CGSirc na gestão dos dados que recebe das serventias, o que atende à recomendação do subitem 1.9.1. da deliberação.

10. Ademais, o CGSirc ratificou o entendimento proposto pela AudTI no relatório preliminar apresentado ao gestor, relativamente ao reconhecimento do despacho como documento de avaliação formal de confidencialidade, e promoveu a publicação de nota explicativa à população sobre os limites legais à publicização dos dados do Sirc, com deliberação pela desnecessidade de revisão de sua norma interna[29].

11. Nesse contexto, a AudTI endereçou proposta no sentido da insubsistência do subitem 1.9.2 do acórdão 1083/2024-Plenário.

12. Entretanto, considerou que persiste lacuna operacional relativa à não disponibilização, em formato aberto, dos dados do Sirc cujos campos foram classificados pelo próprio comitê gestor do sistema, no anexo da resolução CGSirc 8/2021, tanto como “anonimizado” pela lei geral de proteção de dados quanto de nível “amplo” pelo decreto 10.046/2019.

13. Segundo a AudTI, tais campos não configuram dados pessoais nos termos do art. 12 da lei 13.709/2018, razão pela qual sua não disponibilização em formato aberto carece de fundamento jurídico e configura omissão incompatível com o dever de transparência ativa imposto pelo art. 8º da lei 12.527/2011, decreto 8.777/2016 e com os princípios da publicidade e da eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.

14. Assim, entendeu a unidade instrutiva que deve ser dada ciência ao CGSirc que tais dados permanecem indisponíveis em formato aberto no site do Sistema Nacional de Registro Civil, o que configura omissão incompatível com o dever de transparência ativa, tornando necessária sua efetiva disponibilização.

15. Ante as considerações apresentadas e acolhendo integralmente a instrução de mérito da AudTI, cujos fundamentos incorporo como minhas razões de decidir, parabenizo a equipe do controle externo pela adequada análise do tema e julgo consentânea a proposta endereçada ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil.

Nesse contexto, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

---

[28] Peça 18.

[29] Resolução CGSirc 8/2021.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2415/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.074/2024-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Conselho Nacional de Justiça; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório de monitoramento das recomendações expedidas ao Conselho Nacional de Justiça por meio do acórdão 1083/2024-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 implementada a recomendação contida no item 1.9.1. do acórdão 1083/2024-Plenário,

9.2. considerar insubsistente a recomendação do item 1.9.2 do acórdão 1083/2024-Plenário.

9.3. dar ciência ao Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (CGSirc), com fundamento no art. 9º, I, da resolução 315/2020, que a não disponibilização, em repositório público acessível em seu sítio na internet, dos dados do Sirc relativos a nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos – cujos campos foram classificados simultaneamente como “anonimizado” pela lei 13.709/2018 e como de nível “amplo” pelo decreto 10.046/2019 – em formato aberto, estruturado e legível por máquina, afronta os arts. 3º e 8º da lei 12.527/2011 e o art. 1º do decreto 8.777/2016;

9.4. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução de peça 16, à Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, na condição de órgão coordenador do Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, a fim de dar conhecimento sobre as conclusões do monitoramento realizado; e

9.5. apensar o presente processo ao TC 008.610/2021-5, com fundamento no art. 36 da Resolução 259/2014.

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2415-34/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 024.405/2024-8
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Trabalho e Emprego.
Interessados: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (42.441.758/0001-05); Colégio Pedro II (42.414.284/0001-02); Fundação Universidade Federal do Tocantins (05.149.726/0001-04); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52); Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (33.469.164/0001-11); Universidade Federal Fluminense (28.523.215/0001-06)
Representação legal: Cássio Augusto Muniz Borges (OAB/RJ 091.152), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Cássio Augusto Muniz Borges (OAB/RJ 091.152), representando Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional.
SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ANÁLISE DA OFERTA E DEMANDA DE PROFISSIONAIS NAS ÁREAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, ENGENHARIA E MATEMÁTICA. DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRODUTIVO NO BRASIL. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, excerto da instrução da AudGestãoInovação[30], que contou com a anuência do corpo diretivo[31]:

"**1 INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de fiscalização do tipo Auditoria Operacional, autuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (AudGestãoInovação/SecexEstado/TCU), Fiscalis 202/2024, que tem como objetivo analisar a oferta e a demanda de profissionais nas áreas de *Science, Technology, Engineering, and Mathematics* (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática – STEM) e fatores relacionados que influenciam o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil.

2. No relatório do Levantamento Políticas de CT&I e Estratégias de Atuação (TC 008.845/2023-9) e nas discussões ocorridas durante o Workshop "Políticas de CT&I no Brasil: como podemos contribuir", realizado em agosto de 2023 em associação a esse levantamento, observou-se a ausência de um trabalho prévio específico do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a escassez de profissionais com habilidades demandadas pelo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). O relatório ressalta que essa carência de profissionais pode comprometer o avanço científico, tecnológico e a competitividade nacional.

3. Por outro lado, segundo estudo realizado pelo CGEE (2021), sobre recursos humanos e educação para o mundo 4.0, esse é um desafio tanto para países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, dada a rápida

[30] Peça 200.

[31] Peças 201 e 202.

evolução tecnológica associada à Indústria 4.0. A rapidez no avanço tecnológico está superando a capacidade das instituições de ensino e treinamento de acompanharem essas mudanças, gerando uma lacuna entre as habilidades disponíveis e as necessárias. No Brasil, os desafios são acentuados por condições estruturais e conjunturais adversas, como a crescente desindustrialização, a fragilização da base industrial e de inovação, a alta desigualdade e o baixo custo do trabalho pouco qualificado. Essas condições aumentam os riscos de fragilização do mercado de trabalho e de agravamento das desigualdades sociais e de renda (CGEE, 2022).

1.1 Problema

4. O desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação (CTI) é uma prioridade para o governo atual, conforme estabelecido no objetivo estratégico do Eixo 2 do Anexo I do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Esse eixo destaca a importância de fortalecer a pesquisa científica, a inovação tecnológica e a formação de capital humano qualificado para impulsionar a competitividade nacional e a soberania tecnológica.

5. No entanto, o sistema educacional brasileiro, abrangendo instituições de ensino técnico e superior, não tem ofertado de maneira adequada profissionais em áreas estratégicas, como as de STEM. Essa deficiência limita a capacidade do país de inovar, reduzir desigualdades regionais, aumentar a produtividade e fortalecer sua inserção em cadeias globais de valor. A falta de alinhamento entre a oferta educacional e as demandas do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) representa um obstáculo ao crescimento econômico sustentável e à efetividade das políticas públicas de CTI.

1.2 Objeto

6. Oferta de profissionais qualificados proveniente de instituições de ensino superior e de educação profissional, científica e tecnológica financiadas por recursos públicos, além de instituições privadas que recebem financiamento público para a oferta de vagas. Será considerada, ainda, a demanda do setor produtivo nacional por profissionais e pesquisadores nas áreas de STEM.

1.3 Objetivo

7. Identificar os fatores educacionais que influenciam o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil e analisar a compatibilidade entre a oferta de cursos nas áreas STEM, na formação técnica e superior, e a demanda do setor produtivo por profissionais formados nessas áreas, considerando o período de 2014 a 2023.

1.4 Antecedentes

8. O Quadro 1 reúne informações sobre os principais antecedentes no TCU.

Quadro 1 - Antecedentes.

PROCESSO	ASSUNTO	SÍNTESE DAS CONCLUSÕES
037.081/2020-9	Ações para a transformação digital dos processos produtivos	Ausência de política centralizada do MEC e planejamento institucional integrado para adaptar cursos das Ifes à transformação digital, resultando em ações fragmentadas. Oportunidade de melhoria por meio de políticas nacionais ou atualização das Diretrizes Curriculares para aproximar cursos do setor produtivo.
027.101/2020-7	Mercado de trabalho e transformação digital	Estado insuficiente na oferta de qualificação alinhada à transformação digital. Iniciativas emergentes buscam integração entre Trabalho e Educação. Falta de sistema nacional de avaliação e prevalência de capacitação de baixo impacto.
009.177/2022-1	Produção científica e formação de estudantes no âmbito das universidades federais	Falta de ações estruturadas do MEC e universidades para combater evasão e acompanhar egressos, sem estratégia nacional de gestão de informações.
008.845/2023-9	Levantamento Políticas de CTI e Estratégias de Atuação	Problemas no SNCTI: escassez de mão de obra qualificada, baixa aplicação do Marco Legal, fragilidades de governança e ineficiência das políticas. Necessário fortalecer NITs, formação multidisciplinar, demanda interna, qualidade da educação básica e contratação de estrangeiros.
014.924/2023-4	Evasão de Estudantes na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	Taxas de conclusão (técnicos: 49,8%; graduação: 24,6%) muito abaixo da meta (90%). Evasão elevada (41% e 51%), causada por falta de infraestrutura, planos estratégicos sem metas graduais, diagnósticos desatualizados, monitoramento deficiente e sistemas acadêmicos limitados.

Fonte: e-TCU. Elaboração própria

1.5 Arcabouço normativo

9. A auditoria está pautada pelas principais normas que estruturam a educação no Brasil, com foco na qualificação para o trabalho e no desenvolvimento socioeconômico e tecnológico.

10. A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à educação como instrumento de qualificação para o trabalho (art. 205) e determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211). Também prevê que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação (PNE) para a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País (art. 214). Além disso, a Constituição determina que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (art. 218), e apoiará a formação de recursos humanos nessas áreas (§ 3º).

11. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/1996) estabelece que a educação escolar deve se vincular ao mundo do trabalho e à prática social (art. 1º, §2º), tendo como finalidade a formação para a cidadania e a qualificação para o trabalho (art. 2º). Estabelece que a educação básica deve proporcionar meios para o progresso no trabalho e nos estudos posteriores (art. 22), com conteúdos curriculares orientados para o trabalho (art. 27, III). Determina que o ensino fundamental tem como objetivo a formação básica do cidadão (art. 32, I) e o ensino médio, a preparação básica para o trabalho (art. 35, II). Dispõe ainda que a educação profissional, integrada à educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao desenvolvimento contínuo de aptidões para a vida produtiva (art. 39).

12. A Lei do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei 13.005/2014) estabelece como diretrizes a formação para o trabalho e a promoção científica e tecnológica do país (art. 2º, V e VII). Determina a universalização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), articulado ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para subsidiar políticas públicas de educação básica (art. 3º, VI). Estabelece ainda a estruturação de um sistema nacional de informação profissional, integrando a oferta das instituições de educação profissional aos dados do mercado de trabalho (Metas 11 e 14).

13. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) define as competências essenciais em ciências e matemática, enquanto o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) alinha os cursos técnicos às demandas do mercado. O Decreto 9.057/2017 regula a educação a distância, e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) orientam a formação em cursos técnicos e superiores para atender às necessidades do setor produtivo.

14. O Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243/2016) estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, com vistas à capacitação tecnológica e ao alcance da autonomia tecnológica, contemplando a formação e capacitação de recursos humanos qualificados. A Nova Indústria Brasil (NIB), por meio da Missão 4, determina a necessidade de formar e capacitar mão de obra em TICs e semicondutores no ensino básico e superior, além de fomentar a coordenação e a colaboração entre governo, ICTs e empresas em torno de prioridades nacionais.

15. A Lei do SINE (Lei 13.667/2018) determina que as diretrizes do Sistema Nacional de Emprego incluem a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho em todos os níveis de ocupação e qualificação (art. 2º, VII), e a integração técnica e estatística com os sistemas de educação e de qualificação profissional e tecnológica (art. 2º, VIII).

16. Ademais o arcabouço normativo se complementa com instrumentos de governança e eficiência, como determinações constitucionais e legais, regulamentações, guias e modelos técnicos acerca de: i) avaliação de políticas públicas como dever dos órgãos públicos, com transparência e divulgação dos resultados; e ii) digitalização, interoperabilidade, dados abertos e foco no cidadão.

17. Os critérios utilizados durante a execução da auditoria, estão explicitados no corpo deste relatório e na Matriz de Achados, constante do Apêndice VII – Matriz de Achados.

1.6 Metodologia

18. O início da fase de planejamento foi marcado pela Portaria de Fiscalização AudGovernanca 633, de 16/10/2024, que trouxe, como objetivo da fiscalização, “analisar a oferta de profissionais nas áreas de STEM para suprir a demanda do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil”.

19. A partir desse marco, foram realizados: a) mapeamento do arcabouço normativo; b) definição de escopo e não escopo; c) *análise de stakeholders*; e d) levantamento de riscos.

20. O planejamento inicial levou a evolução do objetivo da auditoria, que é: “identificar os fatores educacionais que influenciam o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil e analisar a compatibilidade entre a oferta de cursos nas áreas STEM, na formação técnica e superior, e a demanda do setor produtivo por profissionais formados nessas áreas, considerando o período de 2014 a 2023”.

21. A construção do rol de riscos foi embasada em uma abordagem metodológica que combinou diferentes instrumentos analíticos amplamente utilizados em processos de diagnóstico e planejamento, especificamente: Matriz SWOT, Árvore de Problemas e Diagrama de Ishikawa.

22. Os riscos compuseram questões de auditoria na Matriz de Planejamento (Apêndice V – Matriz de).

23. Foram adotados, principalmente, os seguintes instrumentos de coleta de dados: i) requisições de informações; ii) análises de dados; iii) exames documentais; iv) pesquisa bibliográfica; e v) entrevistas com profissionais, gestores e especialistas no objeto de auditoria.

24. Os procedimentos de auditoria aplicados, além do detalhamento da metodologia, estão explicitados no Apêndice IV – Detalhamento da Metodologia.

25. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

26. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas a testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

2 VISÃO GERAL

27. A análise das políticas públicas brasileiras em CT&I, bem como o panorama da educação e do mercado de trabalho, revela uma complexa interdependência entre a qualificação profissional, a inovação e o desenvolvimento produtivo nacional.

28. Para contextualizar o cenário, é fundamental compreender o conceito da Indústria 4.0 e seus impactos. Este conceito, impulsionado por uma iniciativa do governo alemão em 2011, representa a quarta revolução industrial, caracterizada pela predominância de sistemas de automação, *ciberfísicos*, *Big Data*, Internet das Coisas, Inteligência Artificial (IA) e manufatura aditiva (impressão 3D). Ela transforma fábricas em "inteligentes", capazes de prever e solucionar erros automaticamente, integrando toda a cadeia de valor – desde o desenvolvimento de produtos até o pós-venda, incluindo fornecedores e clientes. Essa integração digital e a otimização logística resultam em ganhos de produtividade, qualidade e sustentabilidade, com redução de custos de operação. Destaque-se que a capacidade de competitividade da indústria brasileira dependerá da sua habilidade em promover essa transformação (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021; FIGUEIREDO, 2022).

A Demanda por Profissionais Qualificados no Cenário 4.0

29. A ascensão da Indústria 4.0 impõe uma transformação nos perfis profissionais demandados pelo mercado de trabalho. Mais do que conhecimentos técnicos específicos, o novo cenário exige indivíduos criativos, inventivos e capazes de resolver problemas complexos. As empresas buscam profissionais que não tenham restrições em trabalhar e se comunicar com máquinas, habituados a lidar com conceitos de robótica, análise de dados, programação e redes, e que consigam operar novos equipamentos e dispositivos que surgirão constantemente (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021; GROSSI, CRUZ, MINODA e SOUZA, 2021)

30. As habilidades (*skills*) são consideradas a "nova moeda" no mercado de trabalho, expressando a oferta e demanda com mais precisão do que as ocupações ou diplomas, que se tornam rapidamente desatualizados. A literatura enfatiza a importância de (BRASIL, 2021):

31. • *Hard skills* (competências técnicas): Conhecimentos de ponta, profundo entendimento de processos (especialmente de manufatura), habilidades em TI (cibersegurança, codificação, mídias), análise de dados, operação e controle de equipamentos e sistemas.

32. • *Soft skills* (habilidades socioemocionais): Liderança, criatividade, resolução de problemas e conflitos, tomada de decisão, pensamento crítico e analítico, flexibilidade, tolerância à rotação de cargos, motivação para aprender, capacidade de trabalhar sob pressão, mentalidade sustentável, autonomia, responsabilidade, pensamento empreendedor, habilidades interculturais e linguísticas, comunicação, *networking* e trabalho em equipe.

33. No Brasil, há um receio quanto à disponibilidade de mão de obra qualificada, especialmente em atividades de qualificação técnica intermediária. A baixa absorção de mão de obra altamente qualificada (mestres e doutores) por parte das empresas de maior intensidade tecnológica caracteriza uma fragmentação e contribui para a precarização do trabalho e um "*learning divide*" (BRASIL, 2012; BRASIL, 2022).

A Oferta de Educação e os Desafios da Adaptação no Brasil

34. O sistema educacional brasileiro enfrenta grandes desafios para se alinhar às demandas da Indústria 4.0. Há uma defasagem na formação básica (fundamental e médio), com baixas taxas de rendimento escolar, especialmente nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. A oferta de vagas na Educação Profissional e Superior muitas vezes não se alinha às demandas de médio e longo prazo do setor produtivo, com uma predominância de "profissões sociais" em detrimento das áreas de maior exigência técnica (BRASIL, 2018;

BRASIL, 2021; GROSSI, CRUZ, MINODA e SOUZA, 2021; FIGUEIREDO, 2022; SCHWARTZMAN, CASTRO, 2013; ANTIGO, RAPINI, ESPERI-DIÃO, 2022; SILVA, 2019).

Coordenação de Políticas e o Ambiente Institucional

35. A baixa produtividade brasileira desde o final dos anos 1970 demanda uma melhora nas condições institucionais e sistêmicas para a produção de conhecimento e tecnologias (DE NEGRI, RAUEN, SQUEFF, 2018; ANTIGO, RAPINI, ESPERIDIÃO, 2022).

36. A transição para um "Mundo 4.0" no Brasil exige um esforço coordenado entre governo, setor produtivo e instituições educacionais, com foco na qualificação da força de trabalho para as novas habilidades demandadas, na adaptação curricular e na construção de um ambiente institucional que fomente a inovação sistêmica e a capacidade de absorção tecnológica em todas as esferas da sociedade (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021; GROSSI, CRUZ, MINODA e SOUZA, 2021; FIGUEIREDO, 2022).

37. Nesse contexto, desponta como elemento crucial a criação de um sistema de monitoramento de habilidades no Brasil, similar ao de países da OCDE, para um pareamento eficaz entre oferta e demanda de qualificações (BRASIL, 2018; BRASIL, 2021; SCHWARTZMAN, CASTRO, 2013).

38. Para tanto, faz-se necessário o envolvimento não apenas daqueles responsáveis por informações e políticas públicas acerca de educação e trabalho, mas também das políticas de fomento a CT&I e de desenvolvimento, notadamente aquelas de competência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Além da competência pela “política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços” (art. 34, Lei 14.600/2023), o MDIC está envolvido na política “Nova Indústria Brasil” (NIB), cuja Missão 4 (Transformação Digital da indústria para ampliar a produtividade) tem como desafios “Formar e capacitar mão de obra em TICs e semicondutores no ensino básico e superior” e “Fomentar a coordenação entre governo, ICTs e empresas em torno de prioridades nacionais”.

39. A proposta exige coordenação efetiva entre educação, trabalho, política industrial e CT&I, apoiada por um sistema nacional de monitoramento de habilidades que pareie oferta e demanda de qualificações. Isso requer, ao mesmo tempo, (i) liderança política interministerial e (ii) uma infraestrutura de dados interoperável que permita decisões baseadas em evidências e ajuste fino de currículos, programas de qualificação e instrumentos de fomento.

40. No plano da liderança e da coerência governamental, cabe à Casa Civil da Presidência exercer papel de articulação do ciclo de políticas: integrar e coordenar ações de governo (art. 3º, I), avaliar e monitorar a ação governamental e a gestão dos órgãos e entidades (art. 3º, III) e coordenar e acompanhar as atividades dos ministérios e a formulação de projetos e políticas públicas (art. 3º, IV). Na agenda aqui delineada, isso significa atuar na articulação entre MEC, MTE, MDIC, MCTI, Inep e MGI para apoiar a definição prioridades comuns (como competências do futuro, metas de empregabilidade e produtividade), a pactuação instrumentos (por exemplo, alinhamento entre política de EPT, reindustrialização e inovação) e remover gargalos regulatórios e orçamentários com foco em resultados.

41. No plano da infraestrutura e da governança de dados, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por meio da Secretaria de Governo Digital, é o responsável por coordenar e monitorar a Estratégia Federal de Governo Digital, definir normas e padrões técnicos, e ofertar serviços e tecnologias compartilhadas (Decreto nº 12.198/2024, art. 3º). O mesmo decreto institui a Infraestrutura Nacional de Dados (IND) como conjunto de normas, padrões, arquiteturas, ferramentas e ativos de informação para promover o uso estratégico de dados do Executivo federal; atribui à SGD/MGI a coordenação da IND e a articulação de sua implementação; e explicita a possibilidade de promover governança e integração de dados inclusive entre entes federativos (art. 7º e §3º). Esses dispositivos amparam juridicamente ações voltadas à interoperabilidade, condição necessária para integrar bases educacionais, laborais, produtivas e de CT&I em fluxos seguros, com privacidade e qualidade.

3 ACHADO DE AUDITORIA

Devido à ausência de um diagnóstico baseado em dados e de uma estratégia governamental coordenada para a identificação de áreas prioritárias para formação de profissionais STEM no Brasil **observou-se** a permanência de barreiras ao ingresso e à conclusão em cursos técnicos e superiores, sobretudo nas áreas STEM, além de uma alta proporção desses profissionais atuando fora do nível e/ou área de sua formação, **o que resulta** na subutilização do capital humano qualificado e em um desalinhamento estrutural entre formação acadêmica, estrutura produtiva e demandas do mercado de trabalho no país, **impactando** negativamente a produtividade e a capacidade de inovação na economia brasileira, bem como a efetividade da política nacional de educação.

42. A fiscalização revelou que o Brasil enfrenta barreiras persistentes ao ingresso e à conclusão em cursos técnicos e superiores, sobretudo nas áreas STEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática), além de uma alta proporção de profissionais atuando fora do nível e/ou área de sua formação, o que resulta em subutilização do capital humano qualificado e um desalinhamento estrutural entre formação acadêmica, estrutura produtiva e demandas do mercado de trabalho.

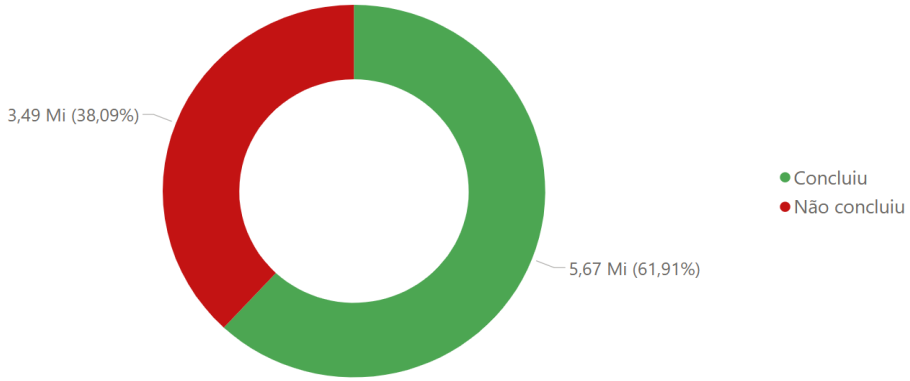
43. No Apêndice I – Análise do Achado encontra-se a análise completa, que é apresentada sinteticamente nesta seção do relatório.

44. A divisão dos cursos entre STEM e Não-STEM foi realizada com base na Classificação Internacional Normalizada da Educação – CINE Brasil. Foram considerados como STEM todos os cursos vinculados aos seguintes códigos da grande área: 05 – Ciências Naturais, Matemática e Estatística; 06 – Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); 07 – Engenharia, Produção e Construção; 08 – Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária. Os demais cursos, vinculados a outras áreas de conhecimento, foram classificados como Não-STEM.

45. As deficiências na formação básica são uma barreira estrutural significativa. O gasto por estudante é acentuadamente inferior à média da OCDE, há escassez de professores de ciências exatas, ausência de carga horária mínima para competências essenciais e elevada razão aluno-professor. Indicadores do SAEB 2023 mostram baixo e desigual desempenho em matemática e português na rede pública, com desigualdades ampliadas por raça e renda. Em 2022, 73% dos estudantes de 15 anos não alcançaram o nível mínimo de proficiência em matemática no PISA, e 33% da população em idade ativa não concluiu sequer o Ensino Fundamental. As taxas de conclusão no ensino básico são baixas, com 38,1% de evasão no ciclo de 2014 a 2023, sendo os homens e certos grupos raciais/étnicos mais propensos à não conclusão. As análises do SAEB e ENEM evidenciam profundas disparidades de desempenho educacional em recortes regionais, de gênero, étnico-raciais e socioeconômicos, com a renda familiar fortemente associada ao desempenho escolar. É crucial ressaltar que estudantes que obtêm menores notas nas avaliações nacionais (SAEB e ENEM) são intrinsecamente mais propensos à evasão, um fator crítico para a oferta de profissionais qualificados em STEM.

46. A taxa de conclusão e evasão no ensino básico (Não-EPT e EPT) – Censo Escolar 2014 sinaliza os desafios iniciais.

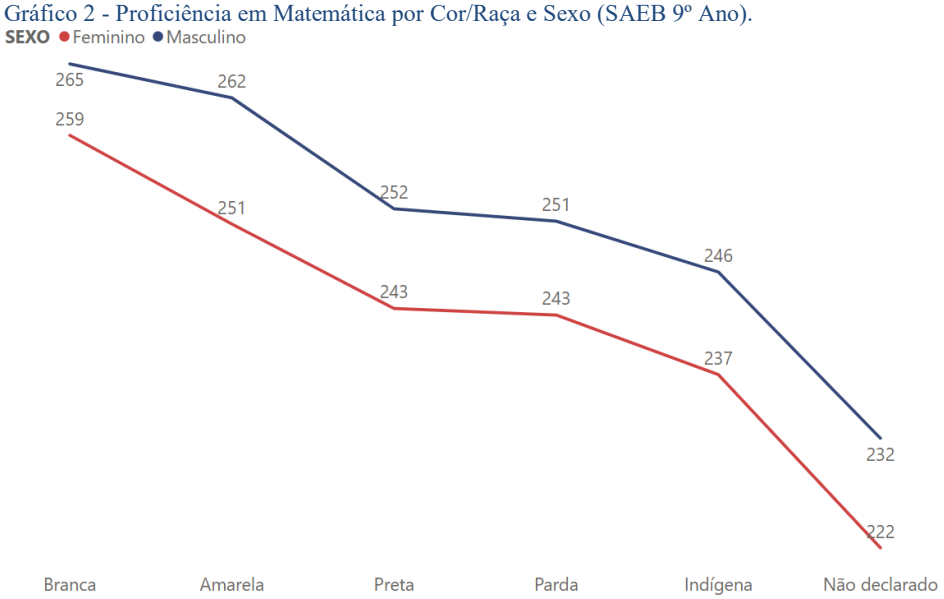
Gráfico 1 - Taxa de conclusão e evasão no ensino básico (Não-EPT e EPT) - Censo Escolar 2014.



Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

47. Adicionalmente, a proficiência em disciplinas fundamentais, como Matemática, varia acentuadamente por grupo demográfico. Há um gradiente de proficiência decrescente de estudantes brancos para indígenas e não declarados, com uma clara inversão do efeito de gênero em Matemática, onde os alunos superam as alunas.

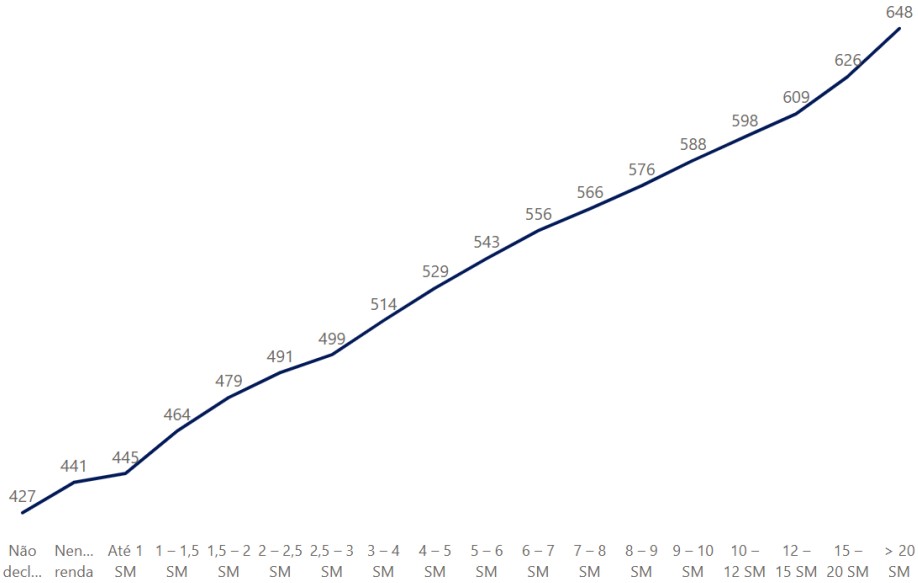
Gráfico 2 - Proficiência em Matemática por Cor/Raça e Sexo (SAEB 9º Ano).



Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

48. As médias do ENEM em Matemática por Renda (em salários-mínimos) revelam um forte gradiente socioeconômico, onde as médias de todas as provas do ENEM sobem de forma quase linear com o aumento da renda familiar, com o maior gap de pontos ocorrendo em Redação e Matemática entre os extremos de renda.

Gráfico 3 - Média ENEM em Matemática por Renda (em salários-mínimos).



Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

49. A qualidade deficiente da educação básica, refletida nessas disparidades, tem uma correlação inversa robusta e significativa com as taxas de evasão. Análises de correlação entre o desempenho nas avaliações da educação básica (SAEB e ENEM) e as taxas de evasão mostram uma relação inversa robusta e significativa. Quanto menores as notas nessas avaliações, maior a probabilidade de abandono, tanto no ensino básico quanto no superior. Esta correlação, predominantemente negativa (maioria inferior a –0,8), configura um obstáculo direto à permanência e conclusão de cursos, incluindo as áreas STEM, onde uma base sólida é crucial. A área STEM 05 (Ciências Naturais, Matemática e Estatística) se destaca por apresentar correlações mais fracas, embora ainda negativas, sobretudo em Matemática (−0,327 no ENEM e −0,637 no SAEB), indicando uma relação inversa entre nota e evasão mais tênue que em outras áreas.

Tabela 1 - *Heat-map* de Correlações Nota vs. Evasão por Nível/Área e Prova.

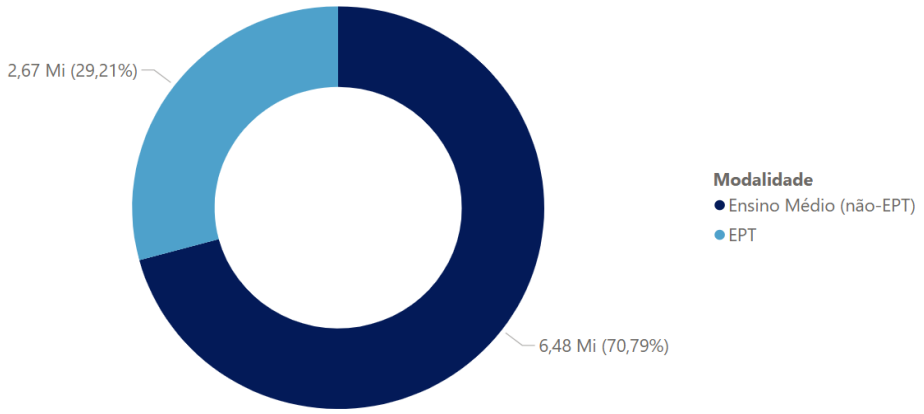
Média de Correlação		Prova							
Nível	**Área**	**ENEM_CH**	**ENEM_CN**	**ENEM_LC**	**ENEM_MT**	**ENEM_REDACAO**	**SAEB_LP**	**SAEB_MT**	**Total Geral**
Ensino Básico	Não-EPT	-0,974	-0,986	-0,987	-0,988	-0,950	-0,981	-0,988	-0,979
	EPT Não-STEM	-0,922	-0,869	-0,898	-0,882	-0,890	-0,946	-0,964	-0,910
	EPT STEM	-0,962	-0,966	-0,947	-0,946	-0,924	-0,951	-0,966	-0,952
Ensino Básico Total		**-0,952**	**-0,940**	**-0,944**	**-0,939**	**-0,921**	**-0,960**	**-0,972**	**-0,947**
Ensino Superior	NÃO-STEM	-0,979	-0,983	-0,973	-0,983	-0,981	-0,980	-0,981	-0,980
	STEM 05 - Ciências Naturais	-0,823	-0,870	-0,845	-0,327	-0,763	-0,745	-0,637	-0,716
	STEM 06 - TIC	-0,948	-0,954	-0,955	-0,929	-0,930	-0,902	-0,893	-0,930
	STEM 07 - Engenharias	-0,987	-0,987	-0,985	-0,977	-0,937	-0,971	-0,973	-0,974
	STEM 08 - Agrárias	-0,928	-0,940	-0,891	-0,875	-0,932	-0,846	-0,899	-0,902
Ensino Superior Total		**-0,933**	**-0,947**	**-0,930**	**-0,818**	**-0,909**	**-0,889**	**-0,877**	**-0,900**
Total Geral		**-0,940**	**-0,944**	**-0,935**	**-0,863**	**-0,913**	**-0,915**	**-0,912**	**-0,918**

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

50. Esses dados revelam lacunas significativas na formação básica, que impactam diretamente a trajetória dos estudantes em níveis mais avançados. A qualidade deficiente da educação básica, refletida nessas disparidades, tem uma correlação inversa robusta e significativa com as taxas de evasão. Quanto menores as notas nas avaliações do SAEB e ENEM, maior a probabilidade de abandono no ensino básico e superior. Esta relação é um obstáculo direto à permanência e conclusão de cursos, especialmente nas áreas STEM, onde uma base sólida é crucial.

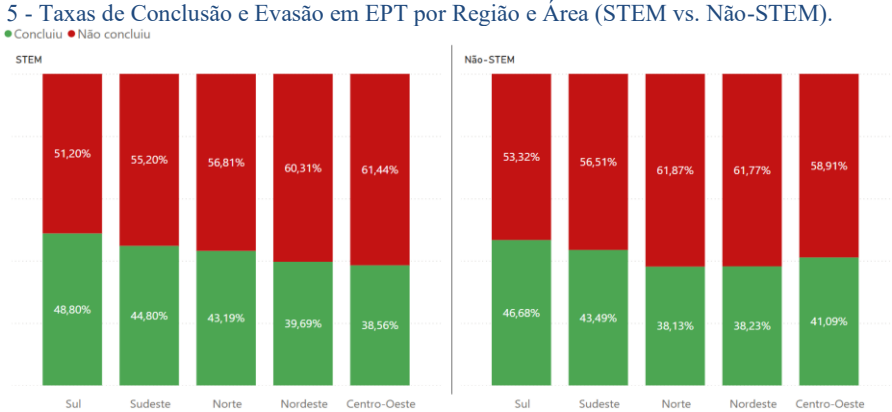
51. No contexto do ensino técnico, o Brasil enfrenta desafios estruturais com baixa adesão de estudantes e altas taxas de evasão, especialmente quando comparado a países da OCDE. Essa situação compromete a formação de mão de obra qualificada, incluindo profissionais STEM.

Gráfico 4 - Matrículas em Ensino Médio (Não-EPT) vs. EPT.



Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 5 - Taxas de Conclusão e Evasão em EPT por Região e Área (STEM vs. Não-STEM).



Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

52. No ensino superior, o país exibe baixos índices de conclusão e uma expressiva defasagem na formação STEM, com apenas 17,8% dos estudantes nessas áreas, abaixo da média da OCDE de 23%.

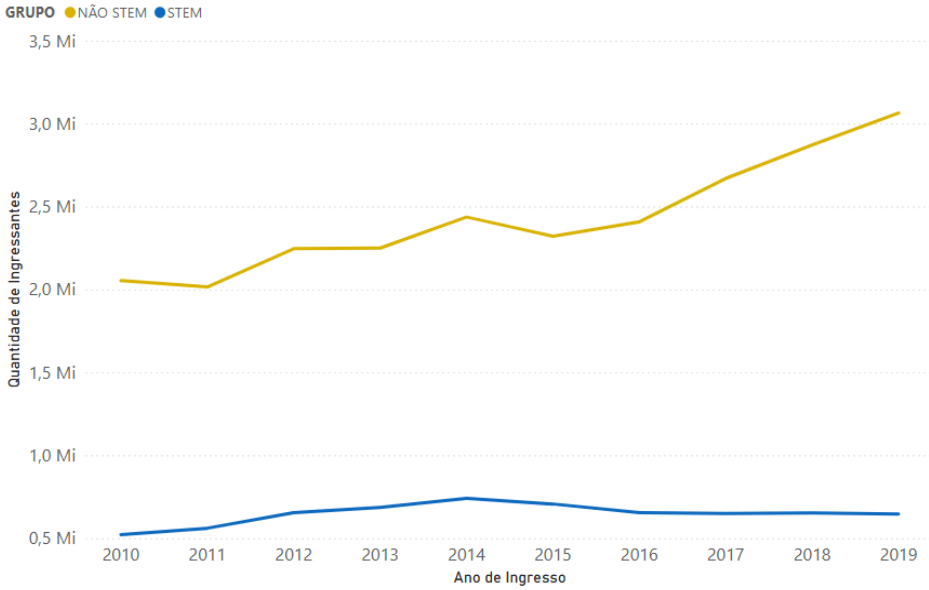
Tabela 2 - Resumo da Quantidade de Concluintes por Ano de Ingresso.

Ano de Ingresso	Concluintes STEM	Concluintes Não-STEM	Total Concluintes	% STEM	% Não-STEM
2010	181.344	837.305	1.018.649	17.8	82.2
2011	187.216	796.591	983.807	19.0	81.0
2012	226.968	878.946	1.105.914	20.5	79.5
2013	246.356	936.682	1.183.038	20.8	79.2
2014	249.387	921.885	1.171.272	21.3	78.7
2015	204.057	843.333	1.047.390	19.5	80.5
2016	166.304	819.217	985.521	16.9	83.1
2017	152.542	851.752	1.004.294	15.2	84.8
2018	137.848	840.249	978.097	14.1	85.9
2019	129.650	830.469	960.119	13.5	86.5

Fonte: Dados do Censo da Educação Superior (INEP). Elaboração própria.

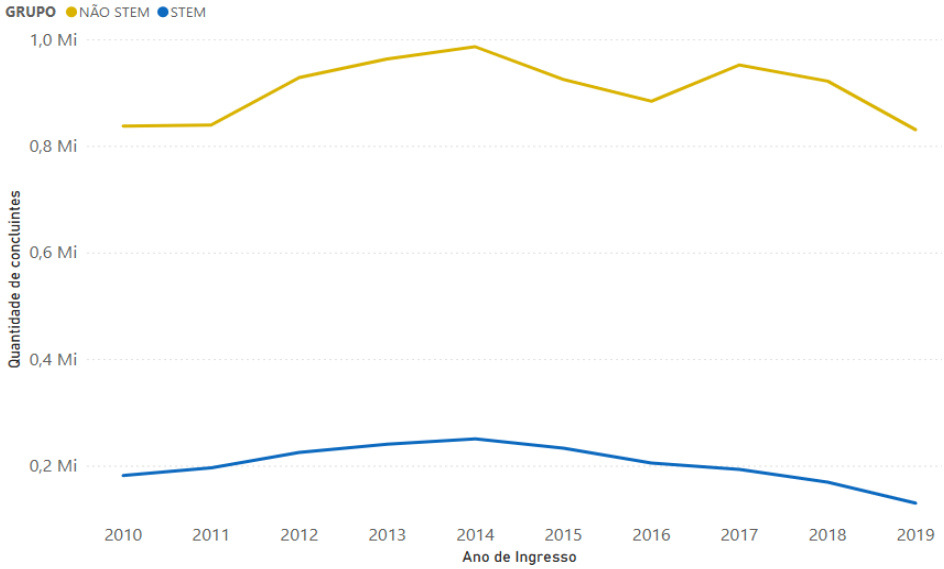
53. Os cursos STEM registram um menor volume de ingressantes, uma queda na participação a partir de 2014, e uma menor conversão de ingressantes em concluintes, com taxas de conclusão sistematicamente inferiores e taxas de desistência consistentemente mais elevadas do que os cursos Não-STEM.

Gráfico 6 - Número de Ingressantes por Ano de Ingresso.



Fonte: Dados do Censo da Educação Superior (INEP). Elaboração própria.

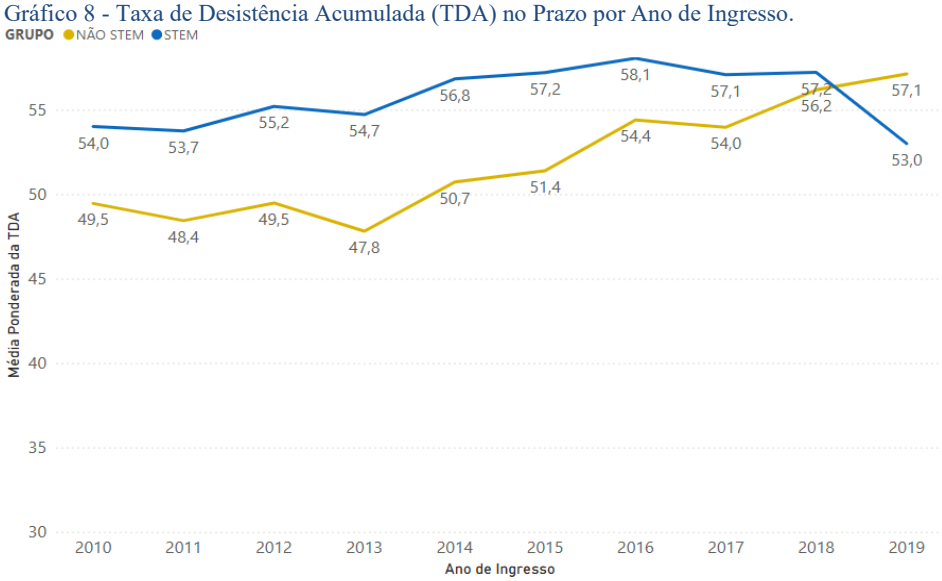
Gráfico 7 - Quantidade de Concluintes por Ano de Ingresso.



Fonte: Dados do Censo da Educação Superior (INEP). Elaboração própria.

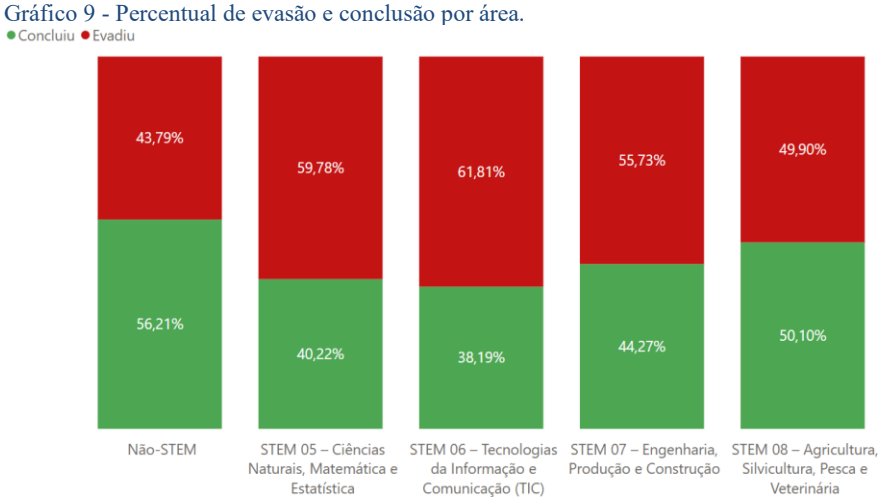
54. Estudantes de cursos STEM também tendem a levar mais tempo para concluir. As áreas de TIC (STEM 06) e Ciências Naturais, Matemática e Estatística (STEM 05) apresentam as maiores taxas de evasão dentro do universo STEM.

Gráfico 8 - Taxa de Desistência Acumulada (TDA) no Prazo por Ano de Ingresso.



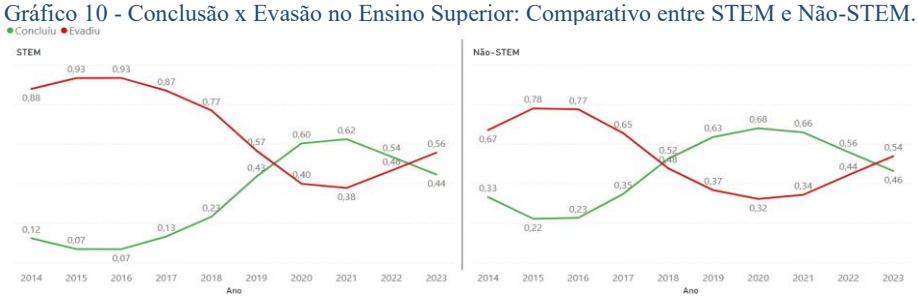
Fonte: Dados do Censo da Educação Superior (INEP). Elaboração própria.

Gráfico 9 - Percentual de evasão e conclusão por área.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 10 - Conclusão x Evasão no Ensino Superior: Comparativo entre STEM e Não-STEM.

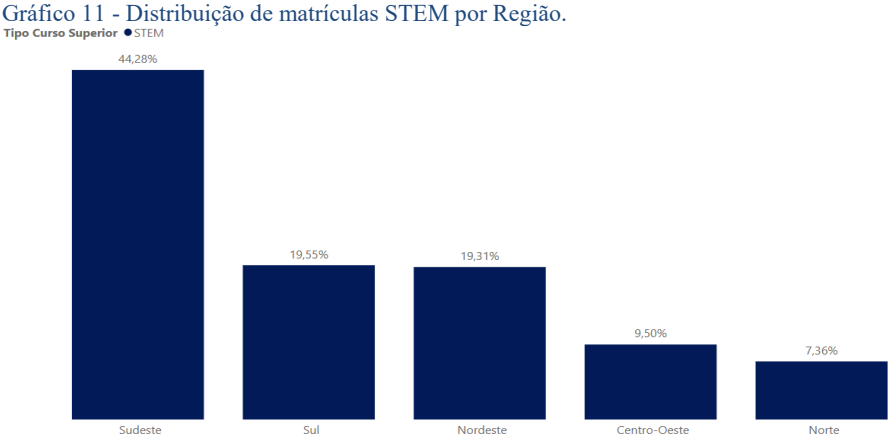


Fonte: Elaboração própria.

55. A persistência de desafios na permanência e conclusão de cursos STEM é um fator crítico para a formação de capital humano qualificado, e esses gráficos sintetizam os padrões observados.

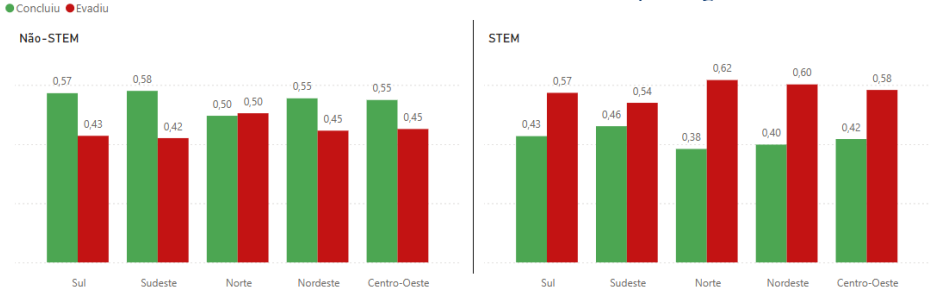
56. Observam-se disparidades regionais, com o Sudeste concentrando a maior parte das matrículas STEM, e Norte e Nordeste registrando os maiores índices de evasão para essas áreas. As desigualdades por cor/raça também são marcantes, com brancos e amarelos apresentando maiores taxas de conclusão, e a concentração de brancos se aprofundando nos cursos STEM. Homens abandonam mais em todas as áreas STEM, exceto em TIC, onde mulheres demonstram menor resiliência. O financiamento estudantil impacta positivamente as taxas de conclusão, elevando-as de 39% para 59% em STEM. Em contraste, a modalidade EAD registra taxas de evasão elevadas em todas as áreas, e a modalidade presencial em turno integral se destaca por maior retenção. As políticas de cotas demonstraram impacto positivo na inserção profissional qualificada.

Gráfico 11 - Distribuição de matrículas STEM por Região.



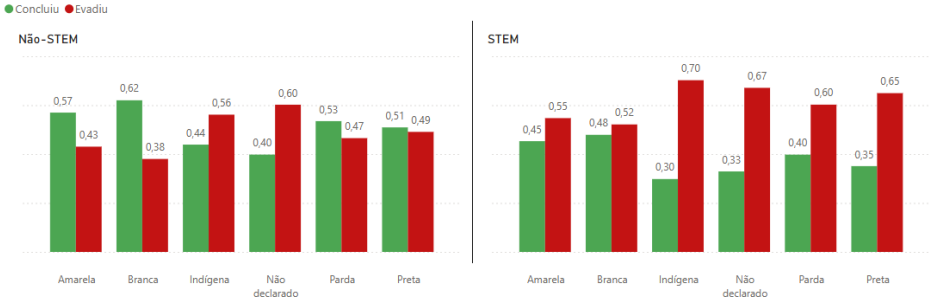
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 12 - Conclusão e Evasão em Cursos Não-STEM e STEM por Região.



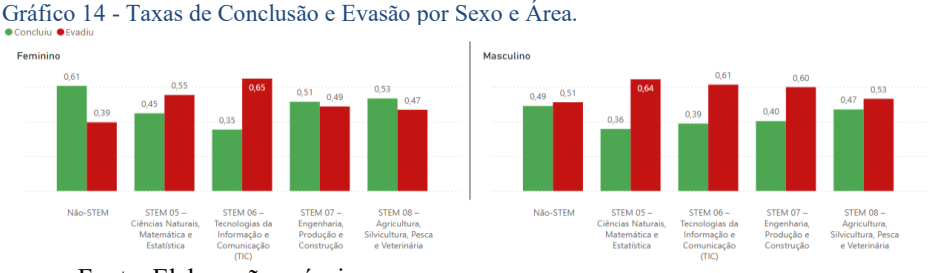
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 13 - Conclusão e Evasão Não-STEM vs. STEM por Cor/Raça.



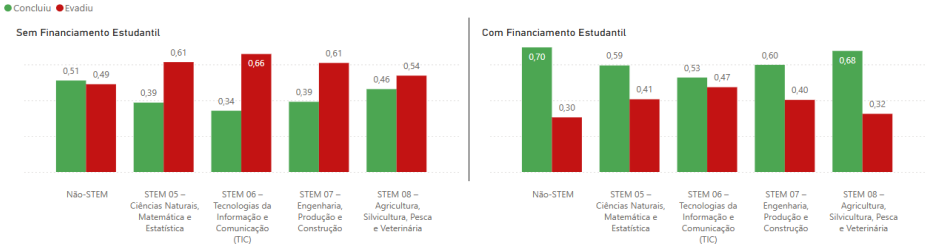
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 14 - Taxas de Conclusão e Evasão por Sexo e Área.



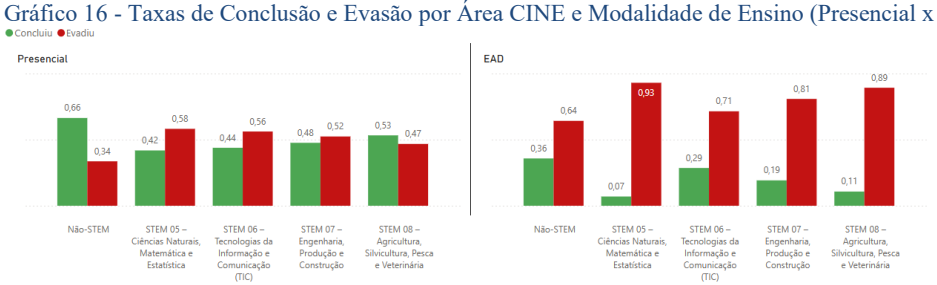
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 15 - Impacto do Financiamento Estudantil nas Taxas de Conclusão e Evasão por Área.



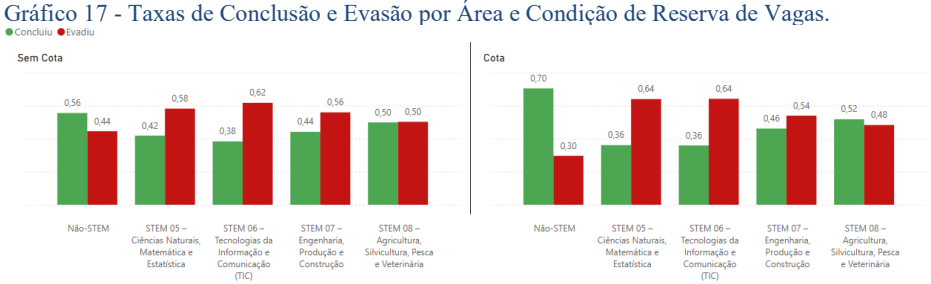
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 16 - Taxas de Conclusão e Evasão por Área CINE e Modalidade de Ensino (Presencial x EAD).



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 17 - Taxas de Conclusão e Evasão por Área e Condição de Reserva de Vagas.

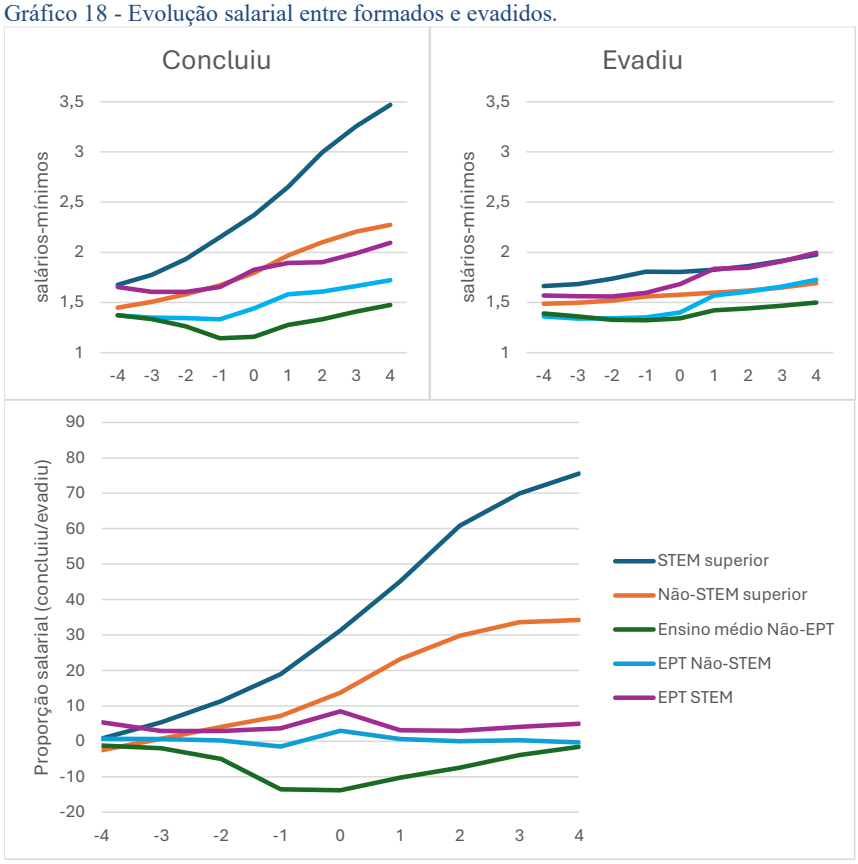


Fonte: Elaboração própria.

57. As análises por grupos demográficos e modalidades de ensino indicam disparidades significativas e o potencial de políticas afirmativas.

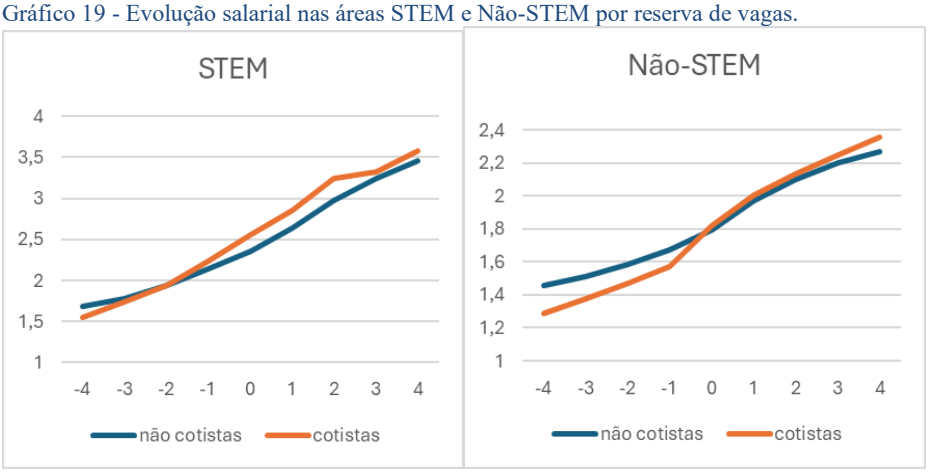
58. A análise da inserção no mercado de trabalho formal revela que, embora a maioria possua vínculo empregatício, há disparidades regionais e um preocupante cenário de baixa adequação entre formação e ocupação ("*match*") e elevado subaproveitamento da qualificação ("*mismatch* vertical"). Todas as áreas STEM, com exceção da TIC (STEM 6), registram taxas de *match* muito baixas no nível superior (inferior a 6%), enquanto o *mismatch* vertical afeta entre 40% e 54% desses profissionais, chegando a 53,7% em Engenharia. Oportunidades de trabalho podem influenciar diretamente a decisão de abandonar os estudos, mas a conclusão do curso gera benefícios claros e decisivos no longo prazo em termos de empregabilidade e salário. Profissionais técnicos conseguem inserção mais rápida do que os de nível superior, e a área de TIC se destaca pelo menor tempo médio para o primeiro emprego.

Gráfico 18 - Evolução salarial entre formados e evadidos.



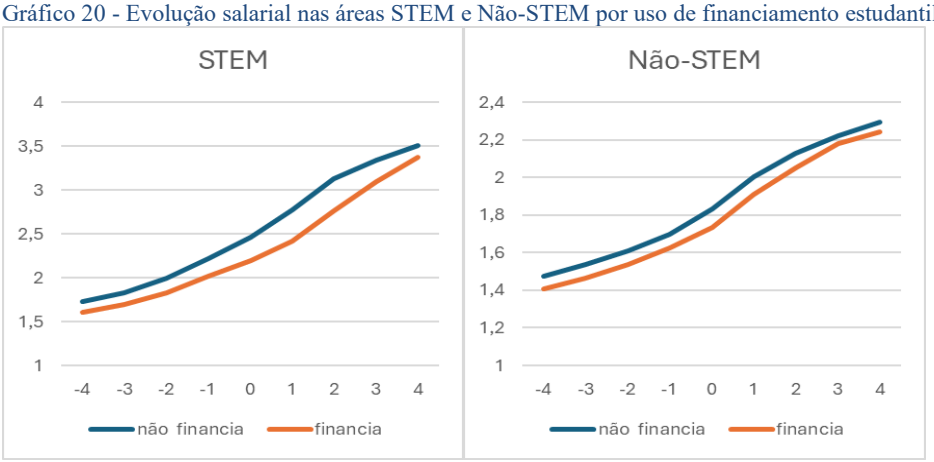
Proporção entre o salário de indivíduos que se formaram em relação aos que evadiram ao longo de 4 anos antes a 4 anos após a formatura ou evasão. O ponto 0 (zero) representa o ano da formatura/evasão. Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 19 - Evolução salarial nas áreas STEM e Não-STEM por reserva de vagas.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 20 - Evolução salarial nas áreas STEM e Não-STEM por uso de financiamento estudantil.



Fonte: Elaboração própria.

59. O desalinhamento entre formação e mercado de trabalho, com subutilização do capital humano qualificado, é um problema persistente, embora algumas áreas STEM demonstrem resultados promissores.

60. A principal causa para esse cenário é a ausência de um diagnóstico robusto baseado em dados e de uma estratégia governamental coordenada para a identificação de áreas prioritárias para a formação de profissionais STEM no Brasil. Tanto o Ministério da Educação (MEC) quanto o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) carecem de bases de dados específicas sobre profissionais STEM e de iniciativas de integração interministerial focadas nessas áreas, dificultando o cruzamento de informações com as demandas do mercado de trabalho. As ações em curso são fragmentadas ou genéricas, sem um foco definido ou articulação eficaz entre a oferta educacional e a demanda do mercado. Não existem estudos específicos sobre evasão e conclusão em STEM, e as iniciativas existentes são abrangentes, sem um recorte específico que permita monitoramento adequado ou a formulação de políticas assertivas. Além disso, o MEC não possui um diagnóstico consolidado sobre as demandas do mercado para profissionais STEM nem metodologias claras para priorizar essas áreas. No MCTI, as articulações interministeriais não se mostram integradas ou sistemáticas, ocorrendo por diversos canais, o que impede a criação de um arcabouço normativo que priorize a formação em STEM de forma compatível com a demanda. A inexistência de um repositório centralizado de dados sobre egressos e profissionais STEM e a falta de projetos que cruzem sistematicamente as estatísticas educacionais com informações do mercado de trabalho evidenciam a ineficácia na identificação de prioridades e no alinhamento entre formação acadêmica e necessidades do setor produtivo.

61. Os efeitos dessas barreiras educacionais e da falta de coordenação se manifestam como a subutilização massiva do capital humano qualificado e um desalinhamento estrutural profundo entre a formação acadêmica, a estrutura produtiva e as demandas do mercado de trabalho. A alta incidência de "*mismatch* vertical", onde uma parcela significativa de profissionais STEM (40% a 54% no nível superior, e mais de 60% em modalidades EaD e noturnas) atua em funções que exigem menor qualificação, sugere uma necessidade não

atendida de profissionais de nível técnico. Este desalinhamento contribui para a baixa complexidade econômica do Brasil (70º no ECI 2021) e para uma produtividade laboral significativamente inferior à de nações desenvolvidas.

Tabela 3 - Proporção de trabalhadores que desempenham ocupações típicas de sua área de formação no nível superior.

Área	Anos após formatura	Match	Mismatch horizontal	Mismatch vertical	Fora do Mercado Formal
Não-STEM	1	18,6%	0,6%	43,6%	37,2%
	2	23,0%	0,7%	43,8%	32,5%
	3	25,4%	0,9%	45,1%	28,6%
	4	25,1%	1,0%	48,7%	25,3%
STEM 5 (Ciências Naturais, Matemática e Estatística)	1	2,8%	8,2%	32,4%	56,7%
	2	3,3%	10,2%	34,5%	52,0%
	3	3,5%	13,6%	38,5%	44,3%
	4	3,3%	17,6%	41,5%	37,6%
STEM 6 (Tecnologias da Informação e Comunicação)	1	30,5%	7,1%	47,0%	15,5%
	2	33,6%	7,9%	43,9%	14,6%
	3	35,0%	8,9%	41,4%	14,6%
	4	35,3%	10,0%	40,5%	14,3%
STEM 7 (Engenharia, Produção e Construção)	1	5,4%	12,4%	49,9%	32,3%
	2	7,0%	13,5%	49,1%	30,4%
	3	7,1%	13,2%	50,1%	29,6%
	4	5,5%	12,3%	53,7%	28,5%
STEM 8 (Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária)	1	6,7%	4,4%	39,6%	49,3%
	2	8,7%	5,4%	38,8%	47,1%
	3	9,0%	6,9%	41,4%	42,6%
	4	5,8%	7,5%	49,8%	36,9%

Fonte: Elaboração própria.

62. A desindustrialização e a predominância do setor de serviços de baixo valor agregado restringem as oportunidades de mercado para a maioria das áreas STEM, com exceção da Computação e TIC (STEM 6). Consequentemente, a falta de alinhamento e coordenação limita a eficácia das políticas públicas, resultando na inadequação das competências desenvolvidas em relação às demandas do mercado e impactando negativamente o desempenho econômico e social do país. Fatores socioeconômicos exercem forte influência sobre a inserção profissional qualificada; o financiamento estudantil, embora impulsionando a entrada precoce no mercado, pode paradoxalmente estar associado a um período de transição mais longo para o primeiro emprego na área de formação e a um maior *mismatch* vertical, dada a pressão de renda para estudantes de menor poder aquisitivo. Contudo, apesar dos desafios, a valorização das competências adquiridas em áreas STEM mitiga o impacto total da subutilização do capital humano, uma vez que profissionais STEM tendem a obter maior remuneração e potencial de crescimento salarial mesmo atuando fora de sua área de formação, especialmente no setor de TIC. A conclusão do ensino superior, especialmente em STEM, está associada a ganhos salariais significativamente superiores e melhora a empregabilidade no longo prazo, conforme a Tabela 8. Indivíduos que concluem o curso superam os evadidos em empregabilidade após a formação, com diferenças que podem chegar a 26 pontos percentuais no nível superior.

Tabela 4 - Proporção de indivíduos empregados antes, no ano, e depois da evasão ou conclusão do curso, por nível e área.

		Evadidos			Concluintes		
Nível	Área	Antes da evasão	Ano da evasão	Depois da evasão	Antes da formatura	Ano da formatura	Depois da formatura
Básico	Não-EPT	34,80%	36,16%	43,40%	20,66%	20,10%	40,40%
	Não-STEM	43,27%	46,91%	56,60%	37,38%	41,40%	58,47%
	STEM	44,27%	44,12%	56,02%	35,61%	36,37%	55,57%
Superior	Não-STEM	53,68%	58,10%	55,26%	39,24%	48,48%	66,76%
	STEM 05	33,75%	40,80%	43,56%	17,13%	29,38%	48,70%
	STEM 06	58,12%	62,74%	59,02%	53,08%	74,00%	85,06%
	STEM 07	51,27%	56,35%	56,29%	34,67%	51,48%	68,85%
	STEM 08	38,82%	45,40%	47,69%	18,49%	31,29%	52,68%

Fonte: Elaboração própria.

63. Adicionalmente, as disparidades demográficas persistem na participação no mercado de trabalho formal. A Tabela 6 - Proporção de participação no Mercado formal por cor/raça, sexo, nível e área de formação e a Tabela 7 - Diferença entre homens e mulheres na participação no mercado de trabalho formal por cor/raça, nível e área de formação ilustram essas desigualdades, mostrando que as maiores disparidades de gênero se concentram na formação básica Não-EPT e nas áreas STEM de ambos os níveis, afetando proporcionalmente mais as populações negras e indígenas.

Tabela 5 - Proporção de participação no Mercado formal por cor/raça, sexo, nível e área de formação.

		Nível Básico			Nível Superior		Agregado	
			Profissionalizante					
Cor/Raça	Sexo	Não EPT	Não STEM	STEM	Não STEM	STEM	Nível Básico	Nível Superior
ND	M	79,06%	85,24%	88,29%	86,22%	87,17%	81,02%	86,55%
ND	F	59,24%	75,54%	71,46%	81,19%	77,22%	64,10%	80,81%
Branca	M	78,14%	87,29%	85,59%	76,84%	77,26%	80,50%	77,02%
Branca	F	71,74%	83,45%	77,99%	76,31%	70,56%	74,90%	75,24%
Preta	M	82,67%	88,51%	87,50%	84,03%	83,88%	84,36%	83,98%
Preta	F	69,05%	80,12%	74,96%	78,78%	74,86%	72,53%	78,22%
Parda	M	78,03%	86,00%	85,10%	80,35%	79,83%	79,97%	80,16%
Parda	F	63,74%	77,26%	72,26%	75,46%	71,53%	67,33%	74,88%
Amarela	M	75,87%	85,94%	83,75%	76,68%	74,73%	78,53%	75,87%
Amarela	F	69,50%	80,24%	75,44%	74,74%	68,40%	72,44%	73,62%
Indígena	M	73,09%	79,39%	81,20%	78,74%	77,77%	75,06%	78,44%
Indígena	F	60,95%	72,54%	68,98%	72,59%	68,04%	64,13%	71,98%
Total		**72,20%**	**81,45%**	**82,14%**	**77,59%**	**76,57%**	**74,98%**	**77,32%**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6 - Diferença percentual entre homens e mulheres na participação no mercado de trabalho formal por cor/raça, nível e área de formação.

	Nível Básico			Nível Superior		Agregado	
		Profissionalizante					
Cor/Raça	Não-EPT	Não-STEM	STEM	Não-STEM	STEM	Nível Básico	Nível Superior
Branca	6,40%	3,84%	7,60%	0,53%	6,70%	5,60%	1,78%
Preta	13,62%	8,39%	12,54%	5,25%	9,01%	11,83%	5,75%
Parda	14,29%	8,73%	12,84%	4,89%	8,30%	12,64%	5,28%
Amarela	6,37%	5,70%	8,31%	1,94%	6,33%	6,09%	2,25%
Indígena	12,14%	6,85%	12,21%	6,15%	9,73%	10,93%	6,46%

Fonte: Elaboração própria.

64. Cabe ressaltar que as análises foram conduzidas em um contexto de relevantes desafios e restrições quanto ao acesso e ao uso dos dados. O processo de obtenção das bases junto ao INEP exigiu o cumprimento de procedimentos destinados originalmente a pesquisadores externos, como a submissão de um projeto de pesquisa detalhado, o que resultou em maior tempo de tramitação e esforço operacional. O trabalho no ambiente da Sala Segura do INEP, embora adequado para proteção da confidencialidade das informações, impôs limitações relevantes: ausência de acesso à internet e de itens pessoais, utilização de ferramentas de TI distintas das usualmente empregadas pelo TCU, impossibilidade de integração com outras bases externas e restrições à extração e agregação de dados, sujeitas à análise prévia do INEP para mitigar riscos de reidentificação de estudantes. Essas condições, somadas a limites rigorosos de granularidade, impactaram o ritmo de processamento e análise. Também se verificaram dificuldades adicionais relacionadas ao suporte de TI e à tramitação interna dos processos no INEP. Ademais, foram identificados pontos de fragilidade em algumas bases de dados, como a presença de CPFs mascarados nulos no Censo da Educação Superior (2020-2023) e erros de codificação em registros da RAIS, que dificultaram o acompanhamento integral das trajetórias acadêmicas. Parte das bases, ainda, foi disponibilizada em caráter de "teste", sem confirmação formal de confiabilidade, o que demandou reprocessamentos e ajustes por parte da equipe.

65. Ante todo o exposto, propõe-se um conjunto de propostas de encaminhamento para reverter essa situação. Propõe-se que:

a) MEC, Inep, MTE e MCTI elaborem, como meio de viabilizar a análise longitudinal de educação-trabalho, estudos técnicos sobre vinculação e relacionamento entre bases de dados sob sua guarda;

b) MEC, Inep, MTE e MCTI, com participação do MGI, operacionalizem a interoperabilidade entre suas bases de dados para permitir a análise longitudinal das trajetórias de educação-trabalho no Brasil;

c) MGI coordene e viabilize as ações voltadas à interoperabilidade de dados;

d) MCTI implemente o uso de evidências na análise de oferta e demanda de recursos humanos em áreas prioritárias nos processos de formulação, avaliação e revisão de instrumentos de fomento a CT&I;

e) MEC, MTE, MCTI e MDIC elaborem e implementem Plano Estratégico ou instrumento equivalente, voltado à identificação e ao atendimento das necessidades do país em termos de demanda e oferta de profissionais em áreas prioritárias de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM) e Educação Profissional e Tecnológica (EPT);

f) Casa Civil da Presidência da República atue, nos termos das competências previstas no art. 3º, incisos I, III e IV, da Lei nº 14.600/2023, para coordenar a articulação entre os Ministérios e entidades envolvidos nas propostas de encaminhamento;

g) MEC, Inep, MCTI, MTE e MDIC, com a participação do MGI e da Casa Civil da Presidência da República, organizem instância permanente de governança interministerial, com definição de objetivos, competências, prazos, metas, indicadores e mecanismos de transparência, para abrigar ações de coordenação e articulação para consecução das demais propostas de encaminhamento;

h) Inep discipline o compartilhamento dos dados brutos sob sua custódia com os órgãos de controle federais, com a transferência do nível de sigilo correspondente, assegurado o não-uso dos dados censitários para produzir resultados contra indivíduos.

66. A relevância da participação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Casa Civil da Presidência da República foi amplamente levantada no âmbito das discussões com partes interessadas ocorridas no âmbito do Painel de referência da matriz de achados, ocorrido em 7/8/2025, bem como após o envio do Relatório Preliminar para MCTI, MEC, MTE e MDIC (peças 153 e 154), etapas que foram sucedidas de diálogos com representantes dessas entidades para a construção participativa da deliberação na forma ora apresentada. Os comentários dos gestores, notadamente MTE e MCTI, são concordantes com a necessidade de coordenação entre diversos Ministérios e a consequente importância de se buscar mecanismos e instâncias adequados para tanto.

67. Ao Ministério da Gestão e da Inovação nos Serviços Públicos, notadamente por força das competências previstas no art. 3° do Decreto 12.198/2024, compete atuar na definição de parâmetros técnicos para a interoperabilidade de bases de dados e a necessária articulação para a execução das ações necessárias. Tanto a efetividade quanto a eficiência das ações de interoperabilidade ora propostas são beneficiadas com a atuação do MGI.

68. Quanto à Casa Civil da Presidência da República, notadamente em decorrência das competências previstas no art. 3º, incisos I, III, IV, e VI, da Lei nº 14.600/2023, incumbe atuar para a coordenação e integração das ações governamentais, bem como para: a avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal; coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e de políticas públicas; e implementação de políticas e de ações destinadas à ampliação da infraestrutura pública e das oportunidades de investimento e de emprego. A eficácia da atuação conjunta de ao menos cinco Ministérios, além do Inep, requer governança eficaz.

69. Os critérios utilizados para o achado são fundamentados por respaldo constitucional, legal e infralegal, reforçado por diretrizes de governança e modelos técnicos reconhecidos, que estabelecem o dever dos órgãos e entidades públicas de monitorar e avaliar suas políticas de forma sistemática, transparente e baseada em evidências, garantindo amplo acesso e integração de dados para apoiar a tomada de decisão. Os mandamentos incluem:

a) a Constituição Federal de 1988, art. 37, §16, que dispõe sobre o dever de avaliar políticas públicas e divulgar resultados;

b) a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que preconiza a transparência ativa e ampla divulgação de dados de programas e ações públicas;

c) a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), que trata da digitalização, interoperabilidade, dados abertos e foco no cidadão;

d) a Lei nº 13.667/2018 (Lei do SINE), que determina a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho e a integração técnica e estatística com os sistemas de educação e qualificação;

e) o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016), que estabelece incentivos à inovação, pesquisa e capacitação de recursos humanos qualificados;

f) o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança pública, enfatizando o processo decisório orientado por evidências, conformidade legal, qualidade regulatória e participação social;

g) guias e modelos técnicos como os Guias Ex Ante e Ex Post da Casa Civil para diagnóstico e uso de evidências, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU para desenho lógico e monitoramento, e o Cobit 5 para tecnologia da informação como instrumento de decisão e transparência.

70. A implementação de ações estratégicas baseadas em diagnósticos e dados integrados, conforme sugerido pelos benchmarks internacionais e pelos problemas identificados na auditoria, pode gerar benefícios substanciais para o alinhamento entre a formação STEM e as demandas do mercado de trabalho, otimizando o desenvolvimento socioeconômico e tecnológico do país. Espera-se que as medidas propostas propiciem:

a) melhor Adequação entre Formação e Mercado: A disponibilidade de indicadores detalhados permitirá um ajuste preciso dos currículos e a ampliação de cursos em áreas prioritárias, combatendo o desalinhamento e a subutilização do capital humano qualificado;

b) aumento da Eficácia e Racionalização das Políticas Públicas: Diagnósticos longitudinais e projeções baseadas em evidências permitirão o ajuste tempestivo das políticas públicas, reduzindo o desperdício de recursos e aumentando o retorno social dos investimentos. A interoperabilidade entre as bases de dados também racionalizará os recursos;

c) fomento à Coordenação Interministerial e Fortalecimento da Governança: A criação de uma instância permanente de diálogo entre os ministérios e demais atores relevantes acelerará a tomada de decisões conjuntas, evitará a dispersão de ações e promoverá maior visibilidade e responsabilidade;

d) promoção da Equidade e Redução de Desigualdades: A análise regionalizada e o cruzamento de perfis socioeconômicos permitirão o direcionamento eficaz de programas e incentivos para grupos sub-representados, contribuindo diretamente para reduzir as desigualdades no acesso à educação STEM e na inserção profissional.

4 CONCLUSÃO

71. A fiscalização ressaltou uma **questão que pode ser crítica para o desenvolvimento do Brasil**: a **inadequação na oferta de profissionais qualificados nas áreas de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM)** por parte do sistema educacional. Essa deficiência limita a capacidade de inovação do país, a redução de desigualdades, o aumento da produtividade e o fortalecimento da inserção do Brasil em cadeias globais de valor, impactando diretamente o avanço científico, tecnológico e a competitividade nacional.

72. Como **situação encontrada**, observou-se a **permanência de barreiras significativas ao ingresso e à conclusão em cursos técnicos e superiores**, especialmente nas áreas STEM, além de uma **alta proporção desses profissionais atuando fora do nível e/ou área de sua formação**. As **deficiências na formação básica** constituem uma barreira estrutural, com baixos desempenhos em Matemática e Língua Portuguesa, sobretudo entre alunos de baixa renda e grupos étnico-raciais específicos, e uma forte correlação inversa entre notas baixas e altas taxas de evasão.

73. No **ensino técnico**, há uma **baixa adesão de estudantes** (apenas 11% dos jovens de 15 a 19 anos no ensino médio profissional, comparado a 37% na OCDE), com a falta de informação e acesso sendo entraves mais significativos do que o estigma social existente para esse tipo de formação. A **taxa de conclusão dos cursos na Educação Profissional e Tecnológica (EPT) é claramente inferior** (42,8% concluintes contra 57,2% não concluintes) em comparação ao Ensino Médio Não-EPT. Além disso, a oferta de cursos técnicos está concentrada no Sudeste, e as matrículas em EPT STEM são menos expressivas que em Não-STEM, com predomínio masculino nas áreas STEM.

74. No **ensino superior**, o Brasil apresenta **baixos índices de conclusão em geral** e uma **expressiva defasagem na formação STEM** (17,6% dos estudantes nessas áreas, abaixo da média da OCDE de 23%). Os cursos STEM registram um **menor volume de ingressantes**, com queda na participação a partir de 2014, e uma **menor conversão de ingressantes em concluintes**, com taxas de conclusão (TCA) sistematicamente inferiores e taxas de desistência (TDA), consistentemente mais elevadas do que os cursos Não-STEM. Estudantes de cursos STEM também tendem a levar mais tempo para concluir o curso, ou seja, mantêm maior permanência no curso para além do prazo mínimo (TAP). Verificou-se ainda que as áreas de TIC (STEM 06) e Ciências Naturais, Matemática e Estatística (STEM 05) apresentam as maiores taxas de evasão dentro do universo STEM.

75. A **causa principal** identificada para esse cenário é a **ausência de um diagnóstico robusto baseado em dados e de uma estratégia governamental coordenada** para a identificação de áreas prioritárias para a formação de profissionais STEM no Brasil. O Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) possuem bases de dados relevantes para enfrentar o problema, como demonstram os resultados da fiscalização, mas carecem de iniciativas de

integração interministerial focadas em áreas STEM, o que dificulta o cruzamento de informações de educação, emprego e políticas de fomento. Verificou-se que as ações em curso são fragmentadas ou genéricas, sem um foco definido ou articulação eficaz entre a oferta educacional e a demanda do mercado.

76. O **efeito cumulativo** dessas barreiras é a **subutilização massiva do capital humano qualificado e um desalinhamento estrutural profundo** entre a formação acadêmica, a estrutura produtiva e as demandas do mercado de trabalho. Uma alta proporção de profissionais STEM atua fora de sua área de formação ou em funções que exigem menor qualificação (*mismatch* vertical), afetando entre 40% e 54% dos profissionais de nível superior STEM. Isso contribui para baixas complexidade econômica e produtividade laboral do Brasil.

77. Apesar dos desafios, a auditoria identificou que a **conclusão do ensino superior, especialmente em STEM, está associada a ganhos salariais significativamente superiores** e melhora a empregabilidade no longo prazo. A área de **Tecnologias da Informação e Comunicação (STEM 6)** destaca-se como uma **exceção positiva**, com rápida inserção e alta taxa de adequação entre formação e ocupação (match profissional), refletindo uma forte demanda do mercado. Além disso, políticas como o **financiamento estudantil** e as **cotas** demonstram potencial para promover mobilidade social e inserção qualificada, elevando as taxas de conclusão e mitigando a evasão. A modalidade de ensino presencial em turno integral também demonstrou melhores resultados na inserção profissional adequada.

78. Diante do exposto, a auditoria conclui que a **persistência de desigualdades** regionais, de gênero, étnico-raciais e socioeconômicas no desempenho educacional e na inserção profissional, aliada à **fragmentação das políticas públicas e à ausência de dados integrados**, impede o país de formar e aproveitar plenamente seu capital humano qualificado em áreas estratégicas como STEM. Para reverter esse cenário, é **imperativa a implementação de políticas integradas, baseadas em evidências e coordenadas entre os diferentes atores governamentais**, visando aprimorar a qualidade da formação, promover o alinhamento com as demandas do setor produtivo e reduzir a fragmentação entre educação e mercado de trabalho. A adoção de modelos de integração de dados e monitoramento longitudinal, inspirados em experiências internacionais, é fundamental para otimizar o desenvolvimento socioeconômico e tecnológico do Brasil. Nesse sentido propõe-se a instauração de instância de coordenação interministerial e a implementação de um Plano Estratégico para o atendimento das necessidades do país em áreas STEM; a integração e interoperabilidade das bases de dados sob a guarda do MEC, do Inep, do MTE e do MCTI, com o desenvolvimento de um modelo de vinculação de bases para análise longitudinal das trajetórias educação-trabalho; o uso de evidências de oferta e demanda de trabalhadores em áreas STEM pelo MCTI, MDIC e demais órgãos e entidades responsáveis por avaliar e formular políticas públicas correlatas; e a disciplina do compartilhamento de dados por parte do Inep;. O objetivo é permitir a avaliação contínua da educação, das trajetórias educação-trabalho e das políticas de CT&I e de desenvolvimento.

79. Ao Ministério da Gestão e da Inovação nos Serviços Públicos, notadamente por força das competências previstas no art. 3° do Decreto 12.198/2024, compete atuar na definição de parâmetros técnicos para a interoperabilidade de bases de dados e a necessária articulação para a execução das ações necessárias. À Casa Civil da Presidência da República, notadamente em decorrência das competências previstas no art. 3º, incisos I, III, IV, e VI, da Lei nº 14.600/2023, incumbe atuar para a coordenação e integração das ações governamentais, bem como para: a avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal; coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e de políticas públicas; e implementação de políticas e de ações destinadas à ampliação da infraestrutura pública e das oportunidades de investimento e de emprego.

80. A eficácia da atuação conjunta dos órgãos e entidades envolvidos requer coordenação eficaz e capaz de definir objetivos, prazos, competências, metas e indicadores para as ações propostas, além da definição de parâmetros e articulação de ações para a interoperabilidade das bases de dados sob a guarda de diferentes órgãos e entidades, implicando no necessário envolvimento da Casa Civil da Presidência da República e do MGI para a concretização dos benefícios esperados com as propostas.

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Nesses termos, propõe-se:

a) determinar, com fundamento na Resolução-TCU 315, de 2020 (art. 4º, I, c/c art. 7º, § 3º, V):

a.1) ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que elaborem, como meio de viabilizar a análise longitudinal de educação-trabalho, em conformidade com o art. 37, §16, da Constituição Federal; arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011; Lei 14.129/2021; arts. 4º, III, VII e VIII e 6º do Decreto 9.203/2017; Decretos 12.069/2024 e 12.198/2024; e Decreto 10.046/2019, em até 120 dias, estudo técnico sobre vinculação/relacionamento entre as bases de dados com

informações educacionais sob guarda do MEC e entidades vinculadas (a exemplo de Censo Escolar, Censo da Educação Superior, SISTEC e Diploma Digital) e integração com as informações de trabalho e emprego do MTE e de ciência, tecnologia e inovação do MCTI, prevendo, para novas bases de dados ou aquelas em fase de implementação, parâmetros que viabilizem a continuidade da interoperabilidade;

a.2) ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que elabore, como meio de viabilizar a análise longitudinal de educação-trabalho, em conformidade com o art. 37, §16, da Constituição Federal; arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011; Lei 14.129/2021; Decreto 9.203/2017; Decretos 12.069/2024 e 12.198/2024; e Decreto 10.046/2019, em até 120 dias, estudo técnico sobre vinculação/relacionamento entre as bases de dados sob guarda do MTE e entidades vinculadas, por CPF/CNPJ e integração com as informações de educação do MEC e de ciência, tecnologia e inovação do MCTI, prevendo, para novas bases de dados ou aquelas em fase de implementação, parâmetros que viabilizem a continuidade da interoperabilidade;

a.3) ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que elabore, como meio de aprimorar a análise longitudinal de educação-trabalho e a análise de recursos humanos nas políticas e instrumentos de CT&I, em conformidade com o art. 37, §16, da Constituição Federal; arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011; Lei 14.129/2021; Decreto 9.203/2017; Decretos 12.069/2024 e 12.198/2024; Decreto 8.777/2016; e Decreto 10.046/2019, em até 120 dias, estudo técnico sobre vinculação/relacionamento entre as bases de dados sob guarda do MCTI e entidades vinculadas (a exemplo da Lattes e da Plataforma Carlos Chagas) e integração com as informações de educação do MEC e de mercado de trabalho do MTE, prevendo, para novas bases de dados ou aquelas em fase de implementação, parâmetros que viabilizem a continuidade da interoperabilidade;

a.4) ao MEC, ao Inep, ao MCTI e ao MTE que, no prazo de 240 dias, concluam solução de interoperabilidade entre as bases de dados objeto dos estudos referidos nos itens ‘a.1’ a ‘a.3’ a fim de permitir a análise longitudinal das trajetórias de educação-trabalho no Brasil, e disponibilizem ferramenta, com dados contínua ou periodicamente atualizados, para análise e utilização das informações na avaliação, monitoramento e planejamento de políticas públicas pelas entidades competentes, bem como divulgação ao público das informações não revestidas de sensibilidade ou sigilo, definindo: objetivo, escopo (com foco em áreas prioritárias em STEM e Educação Profissional e Tecnológica), papéis, cronograma, metas, indicadores e forma de prestação de contas, em conformidade com o art. 37, §16, da Constituição Federal; Lei 14.129/2021; Decreto 9.203/2017; Decretos 12.069/2024 e 12.198/2024; e Decreto 10.046/2019;

a.5) ao MGI que, nos termos das competências previstas no Decreto 12.198/2024, coordene e viabilize as ações voltadas à interoperabilidade de dados constantes dos itens ‘a.1’ a ‘a.4’ da presente proposta de encaminhamento, em prazos compatíveis com aqueles ali definidos, especialmente no tocante aos padrões de interoperabilidade e na asseguração de que sejam os mesmos para todos os Ministérios e entidades envolvidos;

a.6) ao Inep que, no prazo de 90 dias, discipline o compartilhamento dos dados brutos sob sua custódia com os órgãos de controle federais, com a transferência do nível de sigilo correspondente, assegurado o não-uso dos dados censitários para produzir resultados contra indivíduos, em conformidade com os arts. 7º, III, e 26 da Lei 13.709/2018; art. 37, §16, da Constituição Federal; arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011; Decreto 8.777/2016; e Decreto 10.046/2019;

b) **recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020:

b.1) ao Ministério da Educação (MEC), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), e à Casa Civil da Presidência da República, que, em atendimento a art. 37, §16, da Constituição Federal; arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011; Lei 14.129/2021; arts. 4º, III, VII e VIII e 6º do Decreto 9.203/2017; Decretos 12.069/2024 e 12.198/2024; Decreto 10.046/2019; e art. 3º, incisos I, III e IV, da Lei nº 14.600/2023, organizem instância permanente de governança interministerial, com definição de objetivos, competências, prazos, metas, indicadores e mecanismos de transparência, para abrigar ações de coordenação e articulação para consecução das propostas constantes dos itens ‘a.1’ a ‘a.6’ e ‘b.2’;

b.2) ao MEC, ao MCTI, ao MTE e ao MDIC que, em atendimento a art. 37, §16, da Constituição Federal; arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011; Lei 14.129/2021; arts. 4º, III, VII e VIII e 6º do Decreto 9.203/2017, elaborem e implementem Plano Estratégico ou instrumento equivalente, voltado à identificação e ao atendimento das necessidades do país em termos de demanda e oferta de profissionais em áreas prioritárias de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM) e Educação Profissional e Tecnológica (EPT), devendo esse planejamento apoiar-se, no mínimo, nas evidências oriundas das bases de dados objeto dos itens ‘a.1’ a ‘a.4’ desta proposta de encaminhamento, contemplar a diversidades regionais e entre grupos étnicos, sociais e de

gênero, e estabelecer papéis, objetivos, metas e indicadores que permitam a efetiva implementação e o acompanhamento das ações previstas;

b.3) ao MCTI que implemente, como meio de aprimorar a análise de recursos humanos nas políticas e instrumentos de CT&I, em conformidade com o art. 37, §16, da Constituição Federal; arts. 6º e 8º da Lei 12.527/2011; Lei 14.129/2021; Decreto 9.203/2017; Decretos 12.069/2024 e 12.198/2024; Decreto 8.777/2016; e Decreto 10.046/2019, o uso de evidências na análise de oferta e demanda de recursos humanos em áreas prioritárias de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM) e Educação Profissional e Tecnológica (EPT) integrada ao processo de formulação, avaliação e revisão de instrumentos de fomento a CT&I, com metodologia documentada e transparência de informações;

b.4) à Casa Civil da Presidência da República que, nos termos das competências previstas no art. 3º, incisos I, III e IV, da Lei nº 14.600/2023, sem prejuízo das competências setoriais, coordene a articulação interministerial entre MEC, Inep, MCTI, MTE, MGI e MDIC para a execução dos itens 'a.4', 'a.5', 'b.1' e 'b.2' da presente proposta de encaminhamento, limitada às funções de governança, não abrangendo decisões técnicas de mérito;

c) 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 retornar os autos à unidade técnica para monitoramento das determinações e recomendações constantes dos itens 'a' e 'b' da presente proposta de encaminhamento."

É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria realizada para analisar a oferta e a demanda de profissionais nas áreas de Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM, do inglês *Science, Technology, Engineering, and Mathematics*) e fatores relacionados que influenciam o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil.

2. Essas áreas são consideradas fundamentais para o avanço científico, tecnológico e econômico, sendo frequentemente associadas à inovação e à competitividade global.

3. O trabalho decorreu das conclusões do Levantamento Políticas de CT&I e Estratégias de Atuação (TC 008.845/2023-9) e das discussões ocorridas durante o Workshop "Políticas de CT&I no Brasil: como podemos contribuir", realizado em agosto de 2023, nos quais se observou a ausência de um trabalho prévio específico deste Tribunal sobre a escassez de profissionais com habilidades demandadas pelo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI).

4. O desenvolvimento de competências em STEM é essencial para o progresso de uma nação, pois fomenta a inovação, sendo a base para o desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e serviços que impulsionam a economia e melhoram a qualidade de vida.

5. Além disso, promove a competitividade global, permitindo que países que investem nessas áreas liderem em setores estratégicos, como inteligência artificial, biotecnologia e energias renováveis. STEM também gera empregos qualificados, contribuindo para a criação de oportunidades de alta remuneração e para o fortalecimento do mercado de trabalho. Ademais, as competências desenvolvidas nessas áreas permitem enfrentar desafios globais, como mudanças climáticas, crises de saúde pública e segurança cibernética.

6. A Indústria 4.0 refere-se à quarta revolução industrial, caracterizada pela integração aos processos produtivos de tecnologias avançadas, como inteligência artificial, internet das coisas (IoT), big data, computação em nuvem, robótica avançada e manufatura aditiva.

7. Essa transformação promove a automação, a digitalização e a interconectividade das cadeias de produção, permitindo maior eficiência, personalização e inovação. Contudo, também impõe desafios significativos, como a necessidade de requalificação da força de trabalho e a adaptação das estruturas econômicas e educacionais às novas demandas tecnológicas.

8. Conforme estudos do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), organização social vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mencionado pela equipe de auditoria, a rápida evolução tecnológica da Indústria 4.0 impõe desafios globais, superando a capacidade das instituições de ensino e treinamento de se adaptarem às novas demandas, o que amplia a lacuna entre

as habilidades disponíveis e as exigidas. No Brasil, tais dificuldades são agravadas por fatores estruturais e conjunturais, como desindustrialização, fragilidade da base industrial e de inovação, desigualdade social e baixo custo da mão de obra pouco qualificada, intensificando os riscos de precarização do mercado de trabalho e aprofundamento das desigualdades.

9. A ascensão da Indústria 4.0 redefine os perfis profissionais exigidos pelo mercado de trabalho, priorizando não apenas competências técnicas avançadas, como domínio de robótica, análise de dados, programação e operação de sistemas, mas também habilidades socioemocionais, como liderança, criatividade, pensamento crítico e capacidade de adaptação a cenários dinâmicos.

10. Nesse contexto, as denominadas "*skills*" emergem como a nova métrica de valor no mercado, superando diplomas e ocupações tradicionais. Destacam-se as *hard skills*, como competências técnicas avançadas em TI, análise de dados e operação de sistemas, e as *soft skills*, que abrangem liderança, criatividade, pensamento crítico, flexibilidade, resolução de problemas e outras capacidades essenciais para adaptação e desempenho em ambientes complexos e dinâmicos.

11. No Brasil, contudo, persiste o desafio da insuficiência de mão de obra qualificada, especialmente em atividades técnicas intermediárias e na absorção de profissionais altamente qualificados, como mestres e doutores, pelas empresas de maior intensidade tecnológica, o que acentua a fragmentação do mercado de trabalho e aprofunda desigualdades educacionais e laborais, configurando um preocupante "*learning divide*".

12. O sistema educacional brasileiro enfrenta desafios significativos para atender às demandas da Indústria 4.0, tais como defasagens na formação básica, desalinhamento entre a oferta educacional e as necessidades do setor produtivo e baixa produtividade estrutural. Superar tais entraves exige coordenação interministerial, liderada pela Casa Civil, para integrar políticas de educação, trabalho, reindustrialização e inovação, além de uma infraestrutura nacional de dados interoperável, sob a gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que permita decisões baseadas em evidências, ajuste de currículos e qualificação da força de trabalho, alinhando-se às prioridades nacionais e fomentando a transformação digital e a competitividade industrial.

13. A educação de qualidade é um dos pilares fundamentais, pois a formação de profissionais em STEM exige sistemas educacionais robustos, com currículos atualizados, professores capacitados e acesso a recursos tecnológicos.

14. Outro fator essencial é o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), já que o financiamento público e privado é crucial para a criação de inovações e para o fortalecimento dessas áreas.

15. A infraestrutura tecnológica também desempenha um papel importante, sendo necessária a existência de laboratórios, centros de pesquisa e redes de comunicação avançadas. Políticas públicas que incentivem a ciência, tecnologia e inovação criam um ambiente favorável ao desenvolvimento de STEM, enquanto parcerias entre universidades, empresas e governos potencializam a aplicação prática do conhecimento gerado. Por fim, uma cultura de inovação, que valorize a ciência e a tecnologia, estimula o interesse por STEM desde a educação básica.

16. Portanto, o fortalecimento das áreas de STEM é um pilar estratégico para o desenvolvimento sustentável e para a soberania de uma nação no cenário global.

II

17. Exponho de maneira sintética e sistematizada o achado de auditoria e as respectivas propostas de encaminhamento formulados pela AudGestãoInovação.

18. O problema central identificado refere-se às barreiras persistentes enfrentadas pelo Brasil no acesso e na conclusão de cursos técnicos e superiores, especialmente nas áreas STEM.

19. Além disso, observa-se uma elevada proporção de profissionais atuando fora do nível ou da área de sua formação, o que resulta na subutilização do capital humano qualificado e em um desalinhamento estrutural entre a formação acadêmica, a estrutura produtiva e as demandas do mercado de trabalho.

20. A equipe de auditoria atribui esse cenário à ausência de um diagnóstico baseado em dados e de uma estratégia governamental coordenada para a identificação de áreas prioritárias para a formação de profissionais STEM no Brasil, conforme síntese que realizo a seguir.
21. O Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) não dispõem de bases de dados integradas e específicas sobre profissionais STEM. As plataformas existentes, como o Portal do Inep e a Plataforma Nilo Peçanha, fornecem dados gerais, mas não cruzam informações com as demandas do mercado de trabalho.
22. Além disso, não há estudos específicos sobre os fatores que levam à evasão ou à baixa taxa de conclusão em cursos STEM, nem sobre os impactos no setor produtivo. As iniciativas existentes, como o Sistema Inteligente de Suporte ao Sucesso Acadêmico (SISSA), não têm foco exclusivo em STEM.
23. Também não há relatórios específicos sobre a qualidade ou os custos de cursos em áreas STEM, incluindo modalidades como Educação a Distância (EaD) e cursos noturnos. O cálculo de custo por aluno é genérico e não detalhado para cursos STEM.
24. Não existe uma política pública nacional coordenada e integrada para a formação em STEM. As ações interministeriais são fragmentadas e não há diretrizes nacionais específicas para essas áreas.
25. Tanto o MEC quanto o MCTI carecem de diagnósticos consolidados sobre as demandas do mercado de trabalho para profissionais STEM e de metodologias claras para priorizar áreas críticas de formação.
26. Com efeito, à luz dos aspectos delineados, constata-se que as estruturas de governança do SNCTI revelam-se passíveis de aprimoramento, especialmente no que tange ao fortalecimento da articulação entre os diversos órgãos e entidades envolvidos, bem como ao aperfeiçoamento dos instrumentos destinados à avaliação e ao monitoramento.
27. Não obstante, à vista das informações consolidadas no relatório de auditoria, verifica-se que, para além dessas causas de natureza institucional, subsistem outros fatores que igualmente merecem destaque.
28. Primeiramente, conforme reportado, o gasto por estudante no Brasil é inferior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que reflete limitações no financiamento educacional. Soma-se a isso a escassez de professores em áreas de ciências exatas, a ausência de uma carga horária mínima para o desenvolvimento de competências essenciais e a elevada razão aluno-professor. Dados de avaliações em larga escala, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) 2023 e o *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2022, apontam para um baixo desempenho em disciplinas fundamentais, como matemática e português, com desigualdades acentuadas por raça e renda. A evasão escolar no ensino básico também é alarmante, atingindo 38,1% entre 2014 e 2023, especialmente entre homens e grupos raciais/étnicos vulneráveis.
29. No ensino técnico, o Brasil enfrenta desafios relacionados à baixa adesão e às altas taxas de evasão, o que compromete a formação de mão de obra qualificada, particularmente em áreas STEM. No ensino superior, apenas 17,8% dos estudantes estão matriculados em cursos dessas áreas, percentual inferior à média da OCDE (23%). Esses cursos apresentam menores taxas de conclusão e maiores índices de evasão, com destaque negativo para as áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Ciências Naturais, Matemática e Estatística. Adicionalmente, há disparidades regionais e demográficas significativas, com o Sudeste concentrando a maior parte das matrículas, enquanto o Norte e o Nordeste registram os maiores índices de evasão.
30. Outro aspecto crítico é o desalinhamento entre a formação acadêmica e as demandas do mercado de trabalho. Estima-se que entre 40% e 54% dos profissionais formados em áreas STEM atuem em funções que exigem menor qualificação, caracterizando o chamado "*mismatch* vertical".

31. A ausência de diagnósticos robustos e de uma coordenação interministerial eficaz dificulta a identificação de áreas prioritárias e o alinhamento entre a oferta educacional e as necessidades do mercado.
32. Embora o financiamento estudantil tenha contribuído para melhorar as taxas de conclusão, ele pode estar associado a um aumento no "*mismatch* vertical". Por outro lado, profissionais formados em áreas STEM tendem a apresentar maior empregabilidade e remuneração no longo prazo.
33. Os desafios enfrentados pela educação e pela formação de capital humano no Brasil decorrem de limitações estruturais persistentes, que abrangem desde o financiamento insuficiente e a escassez de professores em áreas estratégicas até desigualdades regionais e demográficas, altas taxas de evasão escolar e o desalinhamento entre a formação acadêmica e as demandas do mercado de trabalho.
34. Tais questões, longe de se restringirem a falhas pontuais, refletem deficiências profundas nas políticas públicas e na governança do sistema educacional, exigindo soluções integradas e de longo prazo.
35. A análise apresentada evidencia que essas fragilidades comprometem não apenas o desenvolvimento de competências essenciais e a qualificação profissional, mas também perpetuam desigualdades sociais e econômicas, limitando o potencial de inovação e a competitividade do país.
36. O relatório, ao abordar de forma abrangente os desafios da educação básica e superior, com ênfase nas áreas STEM, destaca disparidades regionais, socioeconômicas e demográficas que impactam negativamente o desempenho educacional e a formação de mão de obra qualificada.
37. Contudo, a eficácia das análises e propostas é prejudicada por limitações metodológicas e estruturais, como a dificuldade de acesso a dados educacionais e de mercado de trabalho, a falta de integração entre bases de dados ministeriais e a ausência de diagnósticos específicos sobre a demanda por profissionais STEM.
38. Ademais, a carência de articulação interministerial constitui uma lacuna significativa, dificultando a formulação de políticas públicas assertivas e alinhadas às necessidades do país.
39. As propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria são pertinentes e abrangentes, mas sua implementação depende de uma coordenação efetiva entre os diversos órgãos envolvidos, para viabilizar a análise das trajetórias de educação e trabalho no Brasil, com ênfase na interoperabilidade de bases de dados e no uso de evidências para subsidiar políticas públicas em áreas prioritárias.
40. Entendo, contudo, que as propostas de determinação formuladas devem ser reclassificadas como recomendação, primeiro por se tratar da implementação de mecanismos de governança e gestão sem fundamentação legal que os exija ou demande implantação imediata e, segundo, por se revestirem as medidas sugeridas de caráter orientativo e visar ao aprimoramento da gestão pública, sem impor obrigação de cumprimento imediato, em conformidade com o disposto nos arts. 7, III, e 11 da Resolução 315/2020.
41. A equipe propõe determinar que MEC, Inep, MTE e MCTI elaborem estudos técnicos sobre a vinculação de suas bases de dados e viabilizem sua interoperabilidade, com coordenação do MGI, que também deverá definir parâmetros técnicos para tal.
42. Além disso, propõe-se recomendar a elaboração de um Plano Estratégico conjunto para atender às demandas de profissionais em STEM e EPT (Educação Profissional e Tecnológica), com a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).
43. Sugere-se, ainda, recomendar à Casa Civil que coordene a articulação entre os ministérios e entidades envolvidas, conforme suas competências legais, e fomente a criação de uma instância permanente de governança interministerial, com objetivos, metas e mecanismos de transparência bem definidos. Por fim, o Inep deverá disciplinar o compartilhamento de dados brutos com os órgãos de controle, assegurando a proteção de sigilo e o uso ético das informações.
44. A atuação conjunta e as coordenações interministeriais propostas demandam atenção em relação a diversos aspectos.

45. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) estabelece requisitos rigorosos para o compartilhamento de dados pessoais, especialmente aquelas sensíveis. A proposta de interoperabilidade entre bases de dados deve observar os princípios da finalidade, necessidade e transparência, além de garantir a anonimização dos dados, quando aplicável. O compartilhamento de dados brutos pelo Inep, conforme previsto no item "a.6" das propostas de encaminhamento do relatório de auditoria, pode enfrentar restrições legais, caso não sejam implementadas salvaguardas adequadas.
46. Essas medidas, se implementadas de forma coordenada e com base em evidências, têm o potencial de mitigar as disparidades educacionais e promover um alinhamento mais eficaz entre a formação acadêmica e as demandas do mercado de trabalho, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país.
47. No entanto, o sucesso dessas iniciativas dependerá de vontade política, alocação de recursos e superação das barreiras institucionais identificadas no relatório.
48. A criação de uma instância permanente de governança interministerial, com objetivos claros, metas e indicadores, pode se converter em medida apta a garantir a execução das ações propostas.
49. No entanto, a criação de instância permanente de governança interministerial (item "b.1") requer mecanismos claros de articulação e resolução de conflitos. A ausência de clareza sobre papéis e responsabilidades pode gerar sobreposição de esforços ou ineficiência.
50. A coordenação interministerial proposta no item "b.1" e a atuação da Casa Civil no item "b.4" podem gerar conflitos de competência entre os órgãos envolvidos. A Constituição Federal e as leis específicas delimitam as atribuições de cada ministério, sendo necessário assegurar que as ações de governança respeitem essas delimitações.
51. Algumas bases de dados mencionadas (como Censo Escolar e Plataforma Lattes) podem conter informações sigilosas ou sensíveis. A divulgação pública de dados, conforme previsto no item "a.4", deve ser cuidadosamente planejada para evitar violações de sigilo e uso indevido das informações.
52. A proposta de interoperabilidade entre bases de dados (itens "a.1" a "a.4") é essencial para a análise longitudinal de trajetórias de educação-trabalho e para o planejamento de políticas públicas.
53. No entanto, a integração entre bases de dados de diferentes órgãos exige padrões técnicos uniformes e infraestrutura tecnológica robusta. A ausência de padrões previamente definidos pode dificultar a implementação das ações propostas nos itens "a.1" a "a.5".
54. A elaboração de estudos técnicos e a implementação de soluções de interoperabilidade demandam equipes qualificadas e recursos financeiros. A falta de planejamento para alocação de recursos pode comprometer os prazos estabelecidos.
55. Dito isso, julgo adequado promover alguns ajustes nos encaminhamentos propostos a fim de garantir maior viabilidade jurídica e operacional, preservando os objetivos estratégicos da proposta.
56. Ante o exposto, voto para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2416/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.405/2024-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (42.441.758/0001-05); Colégio Pedro II (42.414.284/0001-02); Fundação Universidade Federal do Tocantins (05.149.726/0001-04); Fundação Universidade de Brasília (00.038.174/0001-43); Serviço

Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional (33.564.543/0001-90); Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional (33.641.358/0001-52); Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (33.469.164/0001-11); Universidade Federal Fluminense (28.523.215/0001-06).
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: Cássio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ/091152), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Cássio Augusto Muniz Borges (OAB-RJ/091152), representando Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de auditoria operacional realizada para avaliar analisar a oferta e a demanda de profissionais nas áreas de *Science, Technology, Engineering, and Mathematics* (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática – STEM) e fatores relacionados que influenciam o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil.

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. 250, III, do Regimento Interno, e no art. 11 da Resolução 315/2020, recomendar:

9.1.1. ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que elaborem estudo técnico sobre a vinculação entre as bases de dados educacionais sob sua guarda e a integração com informações de trabalho e emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e de ciência, tecnologia e inovação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com foco em áreas prioritárias e parâmetros que viabilizem a interoperabilidade;

9.1.2. ao MTE que elabore estudo técnico sobre a vinculação entre as bases de dados sob sua guarda e a integração com informações educacionais do MEC e de ciência, tecnologia e inovação do MCTI, com foco em áreas prioritárias e parâmetros que viabilizem a interoperabilidade;

9.1.3. ao MCTI que elabore estudo técnico sobre a vinculação entre as bases de dados sob sua guarda e a integração com informações educacionais do MEC e de mercado de trabalho do MTE, com foco em áreas prioritárias e parâmetros que viabilizem a interoperabilidade;

9.1.4. ao MEC, ao Inep, ao MCTI e ao MTE que implementem solução de interoperabilidade entre as bases de dados objeto dos estudos referidos nos itens "9.1.1" a "9.1.3", priorizando áreas estratégicas e garantindo a conformidade com a LGPD;

9.1.5. ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que coordene as ações técnicas voltadas à interoperabilidade de dados, assegurando padrões uniformes e suporte técnico aos ministérios envolvidos;

9.1.6. ao MEC, Inep, MCTI, MTE, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), MGI e à Casa Civil que organizem instância permanente de governança interministerial, com definição de objetivos, competências, prazos, metas, indicadores e mecanismos de transparência, para coordenar as ações de interoperabilidade e planejamento estratégico;

9.1.7. ao MEC, MCTI, MTE e MDIC que elaborem e implementem Plano Estratégico voltado à identificação e ao atendimento das necessidades do país em áreas prioritárias de STEM e Educação Profissional e Tecnológica, com base nas evidências oriundas das bases de dados interoperáveis.

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação ao MEC, Inep, MCTI, MTE, MDIC, MGI e à Casa Civil e informar que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata n° 34/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2416-34/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 34, DE 2 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, voto e minuta de acórdão proferidos no processo TC-008.723/2023-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 008.723/2023-0
Natureza(s): Representação
Órgãos/Entidades: Advocacia -Geral da União; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério dos Transportes; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento; Valec Engenharia Construcoes e Ferrovias S/a
Representação legal: Andre Bulhoes Machado (66483/OAB-DF), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Isabelle de Carvalho Campelo (70158/OAB-DF), representando Associacao Nac dos Transportadores Ferroviarios-antf; Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP) e outros, representando Advocacia-geral da União.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA E FERROVIÁRIA. CONTAS VINCULADAS. INVESTIMENTOS CRUZADOS. LEIS 13.448/2017 E 14.273/2021. NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS. DISTINÇÃO ENTRE RECURSOS PRIVADOS JURIDICAMENTE AFETADOS E RECURSOS INCORPORADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. CONTA VINCULADA COMO INSTRUMENTO DE SEGREGAÇÃO E GOVERNANÇA, E NÃO COMO CATEGORIA PATRIMONIAL AUTÔNOMA. NECESSIDADE DE EXAME DA OBRIGAÇÃO JURIDICAMENTE VIGENTE E DOS EFEITOS ATRIBUÍDOS AO SEU ADIMPLEMENTO. DEPÓSITO, VENCIMENTO, LIBERAÇÃO REGULATÓRIA OU TRANSFERÊNCIA ENTRE CONCESSIONÁRIOS QUE, ISOLADAMENTE, NÃO PUBLICIZAM RECURSOS PRIVADOS. PAGAMENTO COM EFICÁCIA LIBERATÓRIA E QUITAÇÃO PERANTE O PODER CONCEDENTE. TRANSFERÊNCIA PATRIMONIAL. INCIDÊNCIA DO REGIME JURÍDICO DAS DISPONIBILIDADES PÚBLICAS. CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL. RECURSOS JÁ APORTADOS NAS AUTOCOMPOSIÇÕES DA MRS E DA RUMO MALHA PAULISTA. PRESERVAÇÃO DOS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS VIGENTES. POSSIBILIDADE DE MODELAGEM PROSPECTIVA DISTINTA PARA OBRIGAÇÕES FUTURAS. COMPENSAÇÃO DE HAVERES E DEVERES E INVESTIMENTO EM OUTRAS MALHAS. POSSIBILIDADE LEGAL. VEDAÇÃO À FORMAÇÃO DE CAIXA SETORIAL FUNGÍVEL SOB DISPONIBILIDADE GENÉRICA DA ADMINISTRAÇÃO. SEGREGAÇÃO PATRIMONIAL. RASTREABILIDADE. TRANSPARÊNCIA. PREVENÇÃO DE DUPLA REMUNERAÇÃO, REEQUILÍBRIO OU INDENIZAÇÃO SOBRE PARCELAS JÁ FINANCIADAS. CONTAS VINCULADAS COM RECURSOS PRIVADOS. INAPLICABILIDADE AUTOMÁTICA DOS LIMITES E MODALIDADES DE GARANTIA DOS ARTS. 96 A 102 DA LEI 14.133/2021. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE. MARCOS CONTRATUAIS OBJETIVOS PARA VENCIMENTO, LIBERAÇÃO E ADIMPLEMENTO. CONTROLE REGULATÓRIO TÉCNICO E MOTIVADO. DETERMINABILIDADE PROGRESSIVA DO INVESTIMENTO CRUZADO. DESNECESSIDADE DE PROJETO, ORÇAMENTO DEFINITIVO E CRONOGRAMA INTEGRAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DA OBRIGAÇÃO, DESDE QUE O OBJETO SEJA JURIDICAMENTE DETERMINÁVEL E PROGRESSIVAMENTE DENSIFICADO ANTES DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. ALTERAÇÕES SUPERVENIENTES RELEVANTES. MOTIVAÇÃO, ATUALIZAÇÃO DOS ESTUDOS E RASTREABILIDADE. INEXISTÊNCIA DE DEVER GERAL DE RESSUBMISSÃO PRÉVIA AO TCU FORA DAS HIPÓTESES LEGAIS, NORMATIVAS OU EXPRESSAMENTE DETERMINADAS PELA CORTE. GOVERNANÇA INTEGRADA. CENTRALIZAÇÃO INFORMACIONAL SEM COMUNHÃO PATRIMONIAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação destinada a examinar a legalidade, os riscos e as implicações da utilização de contas bancárias vinculadas em contratos de concessão, inclusive para a operacionalização de investimentos cruzados entre concessões.

2. Transcrevo, com os ajustes de forma necessários, a bem lançada instrução empreendida pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), em sua derradeira manifestação (peças 323 e 324):

"INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação acerca de possíveis irregularidades a respeito do emprego de mecanismo de mitigação de riscos com base na adoção de contas bancárias vinculadas à concessão, ou simplesmente "contas vinculadas", em projetos de desestatização.

HISTÓRICO

2. *Nos autos do TC 008.508/2020-8, foi proferido o Acórdão 752/2023 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, em que se apreciaram em definitivo os estudos para a relicitação da concessão da Rodovia BR-040/DF/GO/MG (Trecho Brasília - Juiz de Fora), atualmente administrada pelo concessionário BR-040 S.A (Via040).*

3. *Nos estudos, foram previstos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) um sistema de contas bancárias vinculadas à concessão que funcionariam, em breve análise, como espécie de garantia de adimplemento das obrigações das partes contratuais (administração pública e concessionária). Tais contas seriam abastecidas com percentual dos recursos da receita ordinária da concessão e do valor devido pela outorga.*

4. *Dentre outras medidas saneadoras determinadas no bojo do dispositivo em tela, estabeleceu-se determinação à Secretaria Geral de Controle Externo para que atuasse processo apartado para examinar o "impacto do mecanismo de mitigação de riscos com o emprego de contas vinculadas em desestatizações" (subitem 9.5.3 do Acórdão).*

5. *O referido subitem decorre de Declaração de Voto do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues naquele processo que, em adendo ao Voto do Relator, manifestou preocupação com o referido mecanismo financeiro, pois vislumbrava que, a depender da ótica pelo qual se examina o referido objeto da Representação, possíveis ilegalidades e inconstitucionalidades poderiam estar sendo cometidas pela ANTT.*

6. *Reconheceu que a adoção do mecanismo de contas vinculadas em contratos de concessão seria salutar à medida que o depósito de receitas do concessionário em contas de movimentação restrita, o Poder Concedente poderia assegurar recursos para custear obrigações assumidas pelo concessionário.*

7. *Por outro lado, ponderou que a ANTT havia adotado mecanismo híbrido em que, não só os recursos do concessionário são retidos, mas também os do Poder Concedente, devidos pela outorga (receitas de outorga) também são acumulados em contas bancárias vinculadas à concessão para o cumprimento de obrigações da União.*

8. *Em adição, expôs que estaria a ocorrer mistura irregular de receitas do concessionário com valores que deveriam ser pagos ao poder concedente (receitas de outorga).*

9. *Explica que, a seu ver, não existiria respaldo jurídico para que valores devidos pela outorga sejam destinados, por contrato, para conta vinculada, em vez de serem recolhidos à conta única do Tesouro.*

10. *Citou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 568, em que se apontou como ato atentatório a tentativa de alocação de receitas públicas sem passar pelo orçamento público.*

11. *Relembrou que o Exmo. Sr. Ministro Relator da referida ADPF, Alexandre de Moraes, havia asseverado que os recursos objeto daquele processo tinham natureza de receita pública, o que atrairia a incidência das regras constitucionais do Direito Financeiro e Orçamento Público, em especial os princípios da unidade e universalidade orçamentária (art. 165, §5º, da CF), da unidade de caixa (art. 164, §3º, da CF) e da própria competência constitucional do Congresso Nacional para deliberar sobre orçamento público (art. 48, I e II, da CF).*

12. *Avaliou que, no presente caso, os valores devidos à União pela outorga da concessão constituem receita pública o que também atrairia a incidência das normas constitucionais orçamentário-financeiras. De outra sorte, tampouco a previsão contratual de vinculação de determinada receita pública a gastos de preferência de determinado órgão não se sobrepõe à obrigatoriedade de observância do regramento jurídico vigente.*

13. *Explicou que a decisão sobre onde, quando e quais os recursos que seriam utilizados para custear despesas não competiria ao TCU, ao ministério ou à ANTT, pois a vinculação somente poderia ser efetivada por meio da instituição de fundo especial, conforme arts. 167, inciso IX, da CF, e 71 da Lei 4.320/1964.*

14. *Concluiu que os valores pagos pelo concessionário a título de outorga e que venham a ser constrangidos para pagamento de futuras obrigações de responsabilidade do Poder Concedente possuem natureza pública e, por isso, não poderiam ser depositados em conta aberta e mantida pelo concessionário, nem tampouco ser utilizados ao arrepio das normas vigentes.*

15. *Citou o Acórdão 245/2023-TCU-Plenário, de sua relatoria, sobre o processo de desestatização do Porto de Itajaí/SC, nos meandros do qual se profere argumentação de idêntico teor.*

16. *Considerando o que foi exposto na Declaração de Voto do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, pressupôs-se que a preocupação que motivou a solicitação de abertura do presente processo se centra na legalidade da reserva de parte ou da totalidade dos recursos públicos em conta vinculada em vez de serem vertidos à conta única do Tesouro a título de receita de outorga.*

17. *Nada obstante, em face da literalidade do subitem 9.5.3 do Acórdão 752/2023-TCU-Plenário, entende-se que o objeto do presente processo deverá consistir na* ***avaliação da regularidade da previsão do mecanismo de contas vinculadas à concessão****, e de suas variações elaboradas pelo Poder Concedente ao longo dos últimos estudos, detectadas nos processos acima relacionados, bem assim* ***da efetividade, das implicações e riscos da adoção do referido esquema financeiro nas desestatizações****.*

18. *Tendo esse objetivo delineado, a Unidade Técnica promoveu diligência junto à Antaq e ANTT para que, entre outros, as Agências apresentassem pareceres técnicos e jurídicos e/ou outros documentos pertinentes que respaldassem a legalidade, a constitucionalidade e a efetividade, para o fim a que se destina, do mecanismo de contas vinculadas em cada concessão que previu tal meio de organização financeira até o presente momento, em especial sobre a legalidade e constitucionalidade da previsão contratual de: (i) reserva e depósito em separado de parte dos recursos que seriam auferidos pelo Poder Concedente a título de outorga; (ii) coalescência de recursos gerados pela concessão com recursos que deveriam fazer parte do pagamento do concessionário ao Poder Concedente pela outorga; (iii) depósito de recursos públicos em contas bancárias abertas e mantidas pelo concessionário em bancos privados diversas da Conta Única do Tesouro Nacional, ainda que vinculada à concessão; (iv) utilização*

de recursos públicos anteriormente reservados com o intuito de serem automaticamente direcionados para o possível pagamento de recomposições de equilíbrio econômico-financeiros que porventura surjam ao longo da vigência contratual a favor do concessionário, em detrimento do processo orçamentário-legislativo, à medida que são despendidos sem ter sido incluídos na programação de despesas orçamentárias; (v) estipulação de que os recursos depositados nas contas vinculadas à concessão são de propriedade exclusiva do concessionário, não integrando o patrimônio do Poder Concedente.

19. *Em resposta à diligência promovida pela AudPortoFerrovia, por meio do Ofício 9.745/2024-TCU/Seproc (peça 10), datado de 7/3/2024, a Antaq apresentou tempestivamente as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 16 a 36.*

20. *De outra sorte, a ANTT, após diligência de mesmo conteúdo encaminhada por meio do Ofício 9.744/2024-TCU/Seproc, datado também de 7/3/2024, apresentou primeiramente pedido tempestivo de prorrogação de prazo (peça 14), o qual foi deferido até 24/4/2024.*

21. *Desta feita, a ANTT veio a apresentar informações e esclarecimentos em 24/4/2024 por meio dos documentos acostados às peças 37 a 43.*

22. *Nada obstante, nos autos do TC 005.717/2024-8 (Concessão das Rodovias Integradas do Paraná), o Exmo. Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em seu Voto, expressou preocupação com a tendência de ampliação do uso do referido mecanismo no âmbito dos processos de desestatização.*

23. *Ainda, externou a necessidade de se promover oitiva no presente processo de outros órgãos, como a Advocacia Geral da União (AGU), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO).*

24. *Assim, propôs-se diligência (peça 45) a esses órgãos para que apresentassem manifestação técnica e jurídica sobre a legalidade e constitucionalidade das contas vinculadas, com os mesmos quesitos da diligência anterior.*

25. *Em resposta à diligência promovida por meio do Ofício 37.485/2024-TCU/Seproc, datado de 21/8/2024, o MPO apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes das peças 63 e 64.*

26. *Em resposta à diligência promovida por meio do Ofício 38.486/2024/TCU-Seproc, datado de 21/8/2024, a STN apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 66 e 67.*

27. *Por sua vez, em resposta à diligência promovida por meio do Ofício 37.484/2024/TCU-Seproc, datado de 21/8/2024, a AGU apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes às peças 92 a 97.*

28. *Após breve leitura das respostas apresentadas pela Antaq e ANTT, foi possível extrair algumas informações que denotaram a necessidade de se ampliar o número de órgãos no processo em respeito à Verdade Material e ao Contraditório.*

29. *À peça 37, p. 9, a ANTT informou que foi o antigo Ministério da Infraestrutura, atualmente desmembrado em Ministério dos Transportes (MT) e dos Portos e Aeroportos (MPOR), que apresentou fundamentos da diretriz política para adoção do mecanismo de contas e dos recursos vinculados.*

30. *Ainda, à peça 37, p. 27, mencionou-se que a utilização do mecanismo de contas e recursos vinculados decorreu de uma diretriz de política pública, advinda tanto das experiências passadas no próprio setor, como de discussões técnicas no âmbito dos estudos de viabilidade realizados pela então Empresa de Planejamento Logística (EPL), atual Infra S.A., que havia*

contratado o International Finance Corporation (IFC), membro do Banco Mundial, para o referido objetivo.

31. *Ademais, adicionou-se que, em vista das competências do Conselho de Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI), nos termos da Lei 13.334/2016, os projetos de concessão de exploração de infraestrutura rodoviária foram apreciados e qualificados pelo Conselho, tendo sido aprovados, em seguida, pelo Presidente da República, mediante recomendação deste.*

32. *Entendeu que, em vista da competência do art. 6º, inciso III, da Lei 9.491/1997, relacionada à determinação do destino dos recursos advindos da concessão, o CPPI teria competência, motivo pelo qual teria participado na determinação da vinculação dos recursos gerados nos projetos para as contas vinculadas de cada uma das concessões.*

33. *A Antaq explicou que a conta vinculada foi introduzida nos projetos de concessão dos Portos Organizados de Santos, São Sebastião e Itajaí por diretriz do Poder Concedente – Ministério dos Portos e Aeroportos – com o objetivo principal de aumentar a atratividade dos projetos (peça 17, p. 2).*

34. *Desta feita, propôs-se nova diligência agora para a Infra S.A., ao Ministério dos Transportes (MT), ao Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) e à Secretaria Especial do Programa de Parceiras de Investimento (SEPPI) para que apresentassem suas considerações a respeito do mérito do processo nos mesmos moldes solicitados aos demais órgãos diligenciados.*

35. *Em resposta à diligência promovida por meio do Ofício 38.463/2024/TCU-Seproc, datado de 27/8/2024, a Infra S.A. apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 68 a 70.*

36. *Em resposta ao Ofício 38.462/2024/TCU-Seproc, datado de 27/8/2024, o MT apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 71 e 72.*

37. *Ao Ofício 38.461/2024/TCU-Seproc, datado de 27/8/2024, o MPOR apresentou, após pedido tempestivo de prorrogação (peça 76), o qual foi prontamente concedido (peça 77), as informações e esclarecimentos constantes das peças 78 a 83.*

38. *Por último, em resposta ao Ofício 38.460/2024/TCU-Seproc, datado de 27/8/2024, a SEPPI apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 73 e 74.*

39. *Vale ressaltar que, em 8/11/2024, a Procuradoria Federal junto à ANTT promoveu nas dependências da Agência um Workshop sobre as contas vinculadas, no qual participou parte relevante dos órgãos jurisdicionados envolvidos no presente processo, inclusive a AGU, a SEPPI e a Infra S.A., bem como representantes dos estados do Mato Grosso e de São Paulo, que apresentaram as experiências estaduais sobre o assunto. Representantes da AudPortoFerrovia e da AudRodoviaAviação compareceram ao evento.*

40. *Após a recepção das respostas às diligências promovidas, apresentou-se instrução preliminar, à peça 102, com a análise de mérito da Representação, com as seguintes propostas:*

a. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de que os recursos financeiros depositados em contas vinculadas a concessões de serviço público para liquidar obrigações decorrentes da efetivação de riscos contratualmente definidos de responsabilidade do Poder Concedente são de propriedade pública para todos os fins, em respeito ao art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021, e o art. 884, do Código Civil;

b. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que, salvo previsão legal específica, se abstenha de promover a transferência de recursos financeiros

depositados em contas vinculadas a concessões de serviços públicos para liquidar obrigações do Poder Concedente em contratos diversos daquele que deu origem aos referidos valores, em respeito ao art. 48, inciso II, da Constituição Federal, e ao Princípio de Separação dos Poderes;

c. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que promova a transparência proativa, com atualização periódica e tempestividade adequada, por meio de relatórios e tabelas autoexplicativas, a serem publicadas em sítio eletrônico oficial, dos montantes de recursos vinculados depositados em cada conta do mecanismo de contas vinculadas de cada concessão – inclusas, no mínimo, as Contas Centralizadora; de Aporte; de Ajuste; de Retenção; contas especiais de Free Flow e outras específicas previstas em cada contrato, ainda que por trecho ou segmento concedido – e de sua evolução, bem assim de informações que permitam a compreensão detalhada da posição patrimonial mais atual, por meio da especificação dos instrumentos financeiros nos quais os valores vinculados estão investidos, das respectivas quantidades, cotações unitárias e valores totais; dos rendimentos auferidos durante cada período de análise considerado; dos custos e das despesas cobrados pelos agentes bancários e financeiros, quando houver; e de todas as demais entradas e saídas de recursos financeiros das referidas contas, em respeito ao art. 6º, incisos I e II, art. 8º da Lei 12.527/2011;

d. autorizar abertura de processo apartado para exame da legalidade e legitimidade da instituição contratual de cobrança de "Verba de Fiscalização" recolhida em conta vinculada, em vez de adentrar ao caixa único do Tesouro, com o intuito de custear despesas com a fiscalização da Concessão.

41. *Em respeito à Resolução TCU 315/2020, a Instrução Inicial Preliminar (peça 102) foi encaminhada para comentários dos jurisdicionados por meio dos referidos documentos:*

a) Ofício 18.186/2025-TCU/Seproc (peça 105), de 21/5/2025, à Infra S.A. (antiga Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.), ciência comprovada por meio da peça 114;

b) Ofício 18.183/2025-TCU/Seproc (peça 106), de 21/5/2025, à Antaq, ciência comprovada por meio da peça 111;

c) Ofício 18.182/2025-TCU/Seproc (peça 107), de 21/5/2025, à ANTT, ciência comprovada por meio da peça 110;

d) Ofício 18.189/2025-TCU/Seproc (peça 108), de 21/5/2025, à STN, ciência comprovada por meio da peça 112;

e) Ofício 18.185/2025-TCU/Seproc (peça 109), de 21/5/2025, à AGU, ciência comprovada por meio da peça 113;

f) Ofício 18.188/2025-TCU/Seproc (peça 115), de 26/5/2025, ao MPO, ciência comprovada por meio da peça 117;

g) Ofício 18.187/2025-TCU/Seproc (peça 116), de 26/5/2025, ao MPA, ciência comprovada por meio da peça 118;

h) Ofício 18.184/2025-TCU/Seproc (peça 119), de 26/5/2025, ao MT, ciência comprovada por meio da peça 120.

42. *A respostas estão acostadas aos autos conforme abaixo:*

a) Infra S.A. (peças 121 a 123);

b) Ministério do Planejamento e Orçamento (peças 124 a 126);

c) Agência Nacional de Transportes Terrestres (peças 127; 139; 150; 152; 153)

d) Agência Nacional de Transportes Aquaviários (peças 128 e 129; e 137 a 138);

e) Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda (peças 131 a 133; e 135 a 136);

f) Advocacia Geral da União (peça 134);

g) Ministério dos Transportes (peças 142; 151; 154 a 157);

h) Ministério de Portos e Aeroportos (peças 146 a 149).

43. *Após análise do contraditório à instrução de mérito, produziu-se Instrução Inicial Conclusiva (peça 164), na qual se entendeu não ter havido argumentos que pudessem infirmar o convencimento da Unidade Técnica a respeito das propostas de encaminhamento submetidas a escrutínio dos jurisdicionados, motivo pelo qual se concluiu pela sua submissão in totum, com alguma alteração de texto no que tange à proposta de autorização de processo apartado.*

44. *Ademais, importa mencionar que, no TC 018.646/2024-7 (Solicitação de Solução Consensual relacionada a controvérsias sobre termo aditivo à renovação antecipada do contrato de concessão de transporte ferroviário da Malha Regional Sudeste (MRS), de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, o MPTCU se pronunciou contra aspectos do Termo de Autocomposição em análise alegando, dentre outros aspectos, que na sua percepção os recursos excedentes gerados no acordo, que se previa serem depositados em contas vinculadas, seriam de natureza pública, orçamentários e deveriam transitar na Conta Única do Tesouro Nacional (peça 132 do TC 018.646/2024-7).*

45. *No mencionado processo, sob determinação do Relator, a AudFiscal, como unidade especializada em assuntos orçamentários e fiscais, também elaborou parecer sustentando conclusão de que, na sua visão, os recursos seriam de natureza pública, orçamentários e deveriam transitar na Conta Única do Tesouro Nacional (peça 140 do TC 018.646/2024-7).*

46. *O referido processo foi julgado pelo Acórdão 2.186/2025 – TCU – Plenário, o qual em seu subitem 9.1, esclarecia que "a sistemática de aporte e a aplicação subsequente de recursos por meio de contas vinculadas deverá ser objeto de análise em processo(s) específico (s)".*

47. *Em despacho de 18/9/2025 (peça 166), o Exmo. Sr. Ministro Relator fez referência ao aludido Acórdão mencionando que o Plenário havia debatido a importância do presente processo e ainda a oportunidade de este Tribunal deliberar em definitivo – e de maneira ampla – sobre a legalidade e as regras sob as quais os novéis editais de concessão devem se nortear, diante da cada vez mais frequente previsão de "contas vinculadas" em processos de desestatização.*

48. *Ainda, ressaltando que, no modal ferroviário, a Lei 14.273/2021, em seu art. 66, prevê expressamente a possibilidade de "reinvestimento" de valores não tributários, multas, outorgas e indenizações – aponta que tal dispositivo sobre investimentos cruzados não havia sido mencionado na instrução anterior, motivo pelo qual entendeu que haveria possibilidade de aprofundar a análise, em uma avaliação meritória ainda mais abrangente.*

49. *Assim, determinou que a Unidade Técnica ampliasse o escopo da análise, avaliando a suficiência de seus argumentos tanto no setor rodoviário quanto no setor ferroviário, incluindo a legislação correlata de cada modal, oferecendo uma proposta abrangente de utilização das contas vinculadas, inclusive relativas a investimentos cruzados e às possibilidades inscritas na Lei 14.273/2021.*

50. *Logo, entendeu-se que a determinação propunha que a análise deveria abarcar o potencial uso de contas vinculadas para a consecução de espécies jurídicas de*

operacionalização de investimento transversal, isto é, entre concessionários, permitidas pelas Leis 13.448/2017, e 14.273/2021.

51. *A propósito, deve-se registrar que, a despeito das discussões de mérito travadas no presente processo a respeito do investimento cruzado e do uso generalizado das contas vinculadas a concessões, o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Transportes Terrestres apresentaram ao TCU os referidos estudos para a desestatização, abaixo discriminados, o que deflagrou cronograma prioritário, exíguo e sumário de análise por esta Unidade Técnica, conforme demanda a Resolução TCU 349, de 2022, e a Instrução Normativa TCU 81, de 2018:*

a) ***EF-170 - Ferrogrão (TC 025.756/2020-6)****: sobrestado desde 12/7/2023, solicitado levantamento do sobrestamento em 30/12/2025 pela ANTT, sobrestamento levantado liminarmente desde 13/4/2026. O processo se encontra em estágio de cumprimento de diligência em face da necessidade de atualização dos estudos pela ANTT;*

b) ***Anel Viário do Sudeste – EF-118 ES/RJ (TC 024.363/2025-1)****: apresentado em 11/12/2025 e com relatório de desestatização pela Unidade Técnica concluído e encaminhado ao gabinete do Min. Relator Augusto Nardes em 3/8/2026.*

52. *Deve-se enfatizar que, conforme explicado pelo Auditor Chefe da AudPortoFerrovia, em Despacho à peça 212:*

> *i) Na EF-118, há previsão da utilização de recursos com origem em contratos da MRS, no valor de R$ 2,68 bilhões, Rumo Malha Paulista (R$ 548,6 milhões) e Estrada de Ferro Vitória a Minas (R$ 768,1 milhões), mediante uso de contas vinculadas (Anexo 12 da minuta do contrato, peça 23, p.51-52; Diretrizes de política pública da SNTF, peça 35, p.1-2, remissões processuais referentes ao TC 024.363/2025-1);*
>
> *j) Na Ferrogrão, o Caderno de Modelagem prevê aporte público de R$ 3,3 bilhões a ser transferido ao concessionário nos anos de 2028, 2029 e 2030. Definições da minuta do edital e do contrato estabelecem que o aporte público será pago com recursos de outras concessionárias ferroviárias em contas bancárias de titularidade da ANTT, conforme transcrições a seguir (peça 176, p. 17 e 20; peça 177, p. 5, item "vi" e 25, item "vi"; peça 179, p. 5, item "vi" e 21, item 13; remissões processuais referentes ao TC 025.756/2020-6).*

53. *Assim, deve-se informar que a Agência Nacional de Transportes Terrestres e o Ministério dos Transportes resolveram por desencadear o início de processos de desestatização ferroviária, prevendo contratualmente o uso de contas vinculadas nas minutas apresentadas, ainda que tivessem ciência inequívoca do:*

> *k) trâmite do referido processo que trata justamente do referido instituto e de sua legalidade;*
>
> *l) existência dos Acórdãos 244 e 245/2023 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em que se determinava a exclusão da previsão do mecanismo de conta vinculada dos contratos de concessão portuária de São Sebastião/SP (017.293/2022-7) e Itajaí/SC (TC 039.017/2021-4), respectivamente, por ilegalidade do mecanismo.*

54. *Em face da determinação de ampliação do escopo, apresentou-se nova instrução, doravante Relatório Preliminar Complementar, à peça 176, com as seguintes propostas, especificamente no que tange às contas vinculadas à realização de investimentos entre concessões:*

a) determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que estabeleça, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados de registro contábil de todos os recursos financeiros públicos originados de concessões e depositados tanto em contas vinculadas às próprias concessões quanto às vinculadas a investimentos cruzados, com fulcro nos arts. 104 e 105, §2º, da Lei 4.320/1964;

b) dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que:

b.1) a não submissão dos estudos para reavaliação específica de eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados estipulados em contratos de concessões fontes de recursos com base nos art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, e arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, ainda que anteriormente já tenham sido avaliados pelo Tribunal, afronta o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018, o art. 18, VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017.

b.2) a estipulação contratual de investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, sem prévia definição do objeto do investimento cruzado, com sua plena caracterização, inclusive por meio de projeto, orçamento, cronograma, entre outros elementos, afronta os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964, e 164, inciso IX, da Constituição Federal;

b.3) os recursos financeiros depositados pelo concessionário em contas vinculadas a concessão de serviço público com fins de liquidação dos seus débitos relacionados a investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, da Lei 14.273/2021; 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, são de propriedade pública para todos os fins, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil;

c) dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que a abertura de contas vinculadas a concessões e investimentos cruzados, sem providenciar a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira com a proposta mais vantajosa para a administração pública ou, alternativamente, caso justificável, ajuste com instituições financeiras oficiais a abertura de contas específicas para a administração dos referidos recursos, afronta o art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os Princípios da Isonomia, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência estampados no art. 37 da Constituição Federal.

55. *O Relatório Preliminar Complementar (peça 176) foi igualmente encaminhado para comentários dos jurisdicionados por meio dos referidos documentos:*

d) Ofício 6.782/2026-TCU/Seproc (peça 178), de 6/3/2026, à Infra S.A. (antiga Valec Engenharia Construções e Ferrovias S.A.), ciência comprovada por meio da peça 181;

e) Ofício 6.778/2026-TCU/Seproc (peça 180), de 6/3/2026, à Antaq, ciência comprovada por meio da peça 182;

f) Ofício 6.779/2026-TCU/Seproc (peça 179), de 6/3/2026, à ANTT, ciência comprovada por meio da peça 193;

g) Ofício 6.785/2026-TCU/Seproc (peça 187), de 9/3/2026, à STN, ciência comprovada por meio da peça 190;

h) Ofício 6.781/2026-TCU/Seproc (peça 184), de 9/3/2026, à AGU, ciência comprovada por meio da peça 188;

i) Ofício 6.784/2026-TCU/Seproc (peça 186), de 9/3/2026, ao MPO, ciência comprovada por meio da peça 195;

j) Ofício 6.783/2026-TCU/Seproc (peça 185), de 9/3/2026, ao MPOR, ciência comprovada por meio da peça 194;

k) Ofício 6.780/2026-TCU/Seproc (peça 183), de 9/3/2026, ao MT, ciência comprovada por meio da peça 189.

56. *Pedidos de prorrogação do prazo para apresentar as considerações dos jurisdicionados sobre as propostas foram solicitados conforme abaixo:*

*l) **Agência Nacional de Transportes Terrestres**: peça 196 (por 15 dias adicionais; até 9/4/2026; concedido pelo despacho de peça 196); peça 224 (por 10 dias adicionais, ou seja, até 15/4/2026; concedido pelo Despacho do Ministro Relator à peça 227);*

*m) **Secretaria do Tesouro Nacional**: peça 202 (prorrogação até 10/4/2026, concedido pelo despacho de peça 211);*

*n) **Ministério dos Transportes**: peça 203 (por 15 dias adicionais; até 8/4/2026, concedido pelo despacho de peça 211);*

*o) **Advocacia Geral da União**: peça 207 (pedido de sobrestamento do processo por no mínimo 90 dias para a confecção do parecer; pedido negado, mas concedido alternativamente por 15 dias adicionais, até 15/4/2026, por meio do Despacho do Ministro Relator à peça 227); peça 291 (prazo por 15 dias adicionais a contar da data de 15/4/2026, ou seja, até 30/4/2026, concedido pelo despacho de peça 295);*

*p) **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**: peça 209 (até 8/4/2026, concedido pelo despacho de peça 211);*

*q) **Ministério do Planejamento e Orçamento**: peça 219 (por 15 dias, ou seja, até 11/4/2026, concedido pelo despacho de peça 222).*

57. *Sobre os pedidos de prorrogação, deve-se mencionar, em especial, os argumentos em prol da negativa de provimento do pedido de sobrestamento do presente processo pela AGU efetuado à peça 207. O Auditor Chefe da AudPortoFerrovia argumentou à peça 212:*

> ***Nestes autos discutem-se questões atinentes à natureza jurídica dos recursos direcionados às contas vinculadas** (se privados ou públicos), a possibilidade de investimento cruzado mediante uso dessas contas, eventuais limitações e governança desse regime, além de questões contábeis.*
>
> ***Todas essas questões, são, portanto, essenciais para o deslinde da análise dos projetos de concessão em curso** [EF-118 ES/RJ, analisado no TC 024.363/2025-1 e Ferrogrão, analisado no TC 025.756/2020-6] que têm previsão do uso de recursos de investimento cruzado para financiamento, a partir do mecanismo de contas, sob risco de que aqueles processos avancem sobre questões que estão sendo tratadas nestes autos em maior profundidade e com maior quantidade de órgãos e entidades públicas se pronunciando, a exemplo da STN, SOF e da própria AGU.*
>
> *Considerando todo esse contexto; que este processo é considerado urgente e de tramitação preferencial, nos termos do subitem 9.4 do Acórdão 1.592/2024-Plenário; e que o processo TC 024.363/2025-1 (DES – Concessão da EF-118 ES/RJ) é classificado como de alto risco e relevância por força da Resolução-TCU 349/2022, neste momento opina-se pelo indeferimento dos pleitos de sobrestamento e de prorrogação de prazo por 90 dias, formulado à peça 207.*
>
> *Em contrapartida propõe-se **estender em 15 dias** o prazo para que a AGU se pronuncie, assim como já autorizado pelos demais órgãos e entidades públicas que oficiam nesses autos (peças 198 e 211). (grifou-se)*

58. *As manifestações quanto ao Relatório Prévio Complementar (à peça 176) estão acostadas aos autos conforme abaixo:*

a) Infra S.A. (peças 199 e 200);

b) Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 277);

c) Agência Nacional de Transportes Terrestres (peças 286 a 290)

d) Agência Nacional de Transportes Aquaviários (peças 283 a 285);

e) Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda (peças 275, 276, 281 e 282);

f) Advocacia Geral da União (peça 299 a 302);

g) Ministério dos Transportes (peças 229 a 274);

h) Ministério de Portos e Aeroportos (peças 213 a 218).

59. *Vale ressaltar que, às peças 298 e 317, há pedido de acesso a peças sigilosas e de ingresso no processo como amicus curiae da Associação Nacional de Transportes Ferroviários, o qual o seu deferimento será analisado ao final.*

60. *Portanto, a presente instrução tem por objeto analisar os argumentos apresentados pelos jurisdicionados a respeito das propostas preliminares de encaminhamento tecidas pela Unidade Técnica a respeito das contas vinculadas a investimentos cruzados, entre concessões, com fins de emissão de conclusões definitivas a respeito do mérito do presente processo e proferimento de propostas finais de encaminhamento, com adequações ou retificações, caso necessárias.*

61. *Considerando a determinação retromencionada, entende-se que a presente Instrução objetiva complementar o mérito do presente processo de forma a abarcar a ampliação de escopo promovida pelo Exmo. Sr. Ministro Relator.*

62. *Assim, a presente Instrução deve oferecer solução de mérito com "proposta abrangente de utilização das contas vinculadas", com base em avaliação da licitude das hipóteses de concessão com previsão de depósito de recursos em contas vinculadas, que vem sendo praticadas, até o presente momento, pela administração pública em projetos de desestatização, tendo por base a legislação especializada dos setores rodoviário e ferroviário.*

63. *Nesse sentido, entende-se que a proposta a ser apresentada na presente instrução, em complemento ao analisado na instrução de mérito anterior (peça 164), deve, no mínimo, oferecer interpretação adequada, razoável e proporcional a respeito das vantagens e da licitude do uso de contas vinculadas em desestatizações, incluindo a hipótese de previsão contratual de investimento cruzado por meio do pagamento de recursos à referida conta vinculada, estruturada no âmbito da solução consensual das controvérsias relacionadas ao contrato de Concessão Ferroviária da Malha Sudeste (MRS), analisada no TC 018.646/2024-7.*

EXAME TÉCNICO

64. *O presente processo havia sido aberto em vista do subitem 9.5.3 do Acórdão 752/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, com o objetivo de exame do impacto do mecanismo de mitigação de riscos com o emprego de contas vinculadas em desestatizações.*

65. *O referido subitem decorre de Declaração de Voto do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues naquele processo que, em adendo ao Voto do Relator, manifestou preocupação com o referido mecanismo financeiro, pois vislumbrava que, a depender da ótica pelo qual se examinava o referido objeto da Representação, possíveis ilegalidades e inconstitucionalidades poderiam estar sendo cometidas pela ANTT.*

66. *Na temática do processo em referência, as quais diziam respeito à análise do termo aditivo para relicitação da BR-040/495/MG/RJ, as contas vinculadas serviam para operacionalizar recursos financeiros provenientes do lance vencedor do futuro leilão e das receitas da concessão em prol da liquidação de obrigações do Poder Concedente.*

67. *Assim, o mérito do processo, até aquele momento,* ***se restringia ao uso das contas vinculadas em ambiente endocontratual*** *em que os recursos gerados para o Poder Concedente pela licitação e por parte da remuneração percebida pela execução do serviço concedido deveriam ser vertidos para alimentação de tais contas, doravante chamadas de contas vinculadas a reequilíbrios endocontratuais.*

68. *Desta feita, investimentos cruzados ou reinvestimentos, ainda que por meio de contas vinculadas, não faziam parte do mérito do presente processo, motivo pelo qual não foram mencionados ao longo da instrução de mérito anterior.*

69. *Nessa toada, foram apresentadas a* ***Instrução Inicial Preliminar*** *(peça 102) e, após comentários dos jurisdicionados,* ***Instrução Inicial Conclusiva (****peça 164).*

70. *Não obstante, o Exmo. Sr. Ministro Relator, em vista da identidade do instrumento de viabilização, a saber, as contas vinculadas, determinou a ampliação do mérito do presente processo para abarcar as hipóteses do uso de contas vinculadas em investimentos cruzados ou reinvestimentos com base na legislação em vigor as quais, doravante, serão chamadas de contas vinculadas a investimentos cruzados.*

71. *A determinação foi fruto de debates do Pleno a respeito do instituto. Conforme foi mencionado, no Acórdão 2.186/2025 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, prolatado no âmbito de Solicitação de Solução Consensual (SSC) relacionada ao acordo sobre controvérsias acerca do termo aditivo à renovação antecipada do contrato de concessão de transporte ferroviário da Malha Regional Sudeste, foi ajustado o uso de contas vinculadas para o depósito de recursos adicionais que seriam pagos pelo concessionário em benefício do Poder Concedente.*

72. *Em face do consenso a respeito da MRS, o Plenário debateu a oportunidade de este Tribunal deliberar em definitivo – e de maneira ampla – sobre a legalidade do uso de contas vinculadas em processo específico e as regras sob as quais os novéis editais de concessão devem se nortear, diante da cada vez mais frequente previsão de "contas vinculadas" em processos de desestatização.*

73. *Desta feita, o referido Acórdão no âmbito do processo consensual, em seu subitem 9.1, aprovou a proposta de solução consensual objeto do referido processo, autorizando a assinatura, pela Presidência do TCU, do "Termo de Autocomposição". No entanto, esclareceu que a sistemática de aporte e a aplicação subsequente de recursos por meio de contas vinculadas deveria ser objeto de análise em processo específico.*

74. *Em sequência, o Exmo. Sr. Ministro Relator do presente processo, por meio do Despacho de 18/9/2025 (peça 166), considerando o que prevê a Lei 14.273/2021, especificamente em relação aos reinvestimentos do art. 66, entendeu ser necessário aprofundar a análise.*

75. *Assim, determinou a ampliação do escopo de análise devendo avaliar a suficiência de seus argumentos no setor rodoviário e ferroviário, incluindo a legislação correlata de cada modal, oferecendo uma proposta abrangente de utilização das contas vinculadas, inclusive relativas a investimentos cruzados e às possibilidades inscritas na Lei 14.273/2021.*

I. *Escopo da presente instrução*

76. *Ante a referida determinação, com fins de se suprir adequadamente à demanda perpetrada, entendeu-se que a avaliação complementar, consubstanciada na Instrução* ***Complementar Preliminar*** *(peça 176), deveria, além de analisar a legalidade do uso das contas vinculadas em investimentos cruzados e reinvestimentos, abordar as características, os requisitos e as diferenças entre as hipóteses de investimentos cruzados – ou reinvestimentos – existentes na legislação.*

77. *Nessa redoma conceitual, uma das questões basilares consistia na avaliação da possibilidade de se prever em contratos de concessão, com fulcro nos dispositivos que regulam o investimento cruzado ou o reinvestimento, o pagamento de recursos financeiros em vez da estipulação da consecução do objeto do investimento (obras e serviços de engenharia, comumente) diretamente pelo concessionário, como até então havia sido feito pela administração pública.*

78. *Ademais, em similaridade ao que foi analisado na* ***Instrução Inicial Conclusiva*** *(peça 164), entendeu-se que a análise da legalidade do uso de contas vinculadas em investimento cruzados ou reinvestimentos dependeria também de prévia avaliação a respeito de: (i) a natureza (titularidade) dos recursos pagos pelo concessionário em hipóteses, latu sensu, de alteração contratual, se públicos ou privados; (ii) a necessidade de se auferir todo e qualquer recurso provindo da concessão como receita pública; (iii) a obrigatoriedade de se destinar os recursos auferidos em contratos de concessão para a Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN); (iv) os requisitos de governança sobre os referidos recursos.*

79. *Nesse sentido, considerando o uso de contas vinculadas como mero instrumento da finalidade que subjaz a finalidade última – a realização de investimentos fora da malha original – concluiu-se que a análise que se reduza estritamente à legalidade do uso do referido instrumento financeiro sem abordar integralmente as hipóteses e as condições de investimento (cruzado e reinvestimento) contempladas na legislação tornaria a instrução potencialmente incompleta.*

80. *Por outro lado, alertou-se que a* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176) não teria o intuito de conferir análise conclusiva a respeito das possibilidades de destinação legal dos recursos pagos a título de investimento cruzado pelos concessionários, porquanto tal seara importaria em consecução de análise de legalidade em abstrato, o que é vedado a esta E. Corte de Contas.*

81. *A despeito disso, mencionou-se que a destinação poderia vir a ser analisada no âmbito de cada processo de desestatização, caso os estudos eventualmente viessem a prever o uso de recursos provenientes de outras concessões para investimentos em operacionalização transversal, a começar pelos estudos que atualmente se encontram sob análise no Tribunal: TCs 025.756/2020-6 (estudos para a desestatização da Ferrogrão) e 024.363/2025-1 (estudos para a desestatização da EF-118).*

82. *Assim, a presente instrução visa finalizar a análise dos argumentos em prol do uso de contas vinculadas a investimento cruzado, de modo a condensar todas a conclusões e propostas de encaminhamento efetuadas no presente processo, quando possível, a respeito de uso de contas vinculadas em concessões de serviços públicos.*

83. *Como já foi comentado, isso incluiu o estudo da eficiência, eficácia e efetividade, bem assim da conformidade do uso de contas vinculadas, tanto no âmbito endocontratual quanto no âmbito intercontratual, este último por meio de investimentos transversais, como é o caso do investimento cruzado entre concessões.*

84. *O estudo das contas vinculadas alicerçadas ao âmbito endocontratual foi apresentado na **Instrução Inicial Preliminar** (peça 102) e na **Instrução Inicial Conclusiva (**peça 164), a9culminaram na proposta de encaminhamento mencionada no parágrafo 40 desta instrução.*

85. *O uso das contas vinculadas no âmbito intercontratual (investimento cruzado) foi analisado preliminarmente por meio da **Instrução Complementar Preliminar** (peça 176). Assim, as finalidades primordiais da presente instrução consistirão na emissão de posicionamento conclusivo a respeito do uso das contas vinculadas e da operacionalização dos investimentos cruzados, após sopesamento das considerações dos órgãos jurisdicionados, bem assim de consolidação com as demais propostas de encaminhamento efetuadas nas instruções anteriores (**Instrução Inicial Preliminar** e **Instrução Inicial Conclusiva**). Ou seja, a seção proposta de encaminhamento da presente instrução consolidará na mesma seção todas as propostas de encaminhamento finais realizadas no presente processo pela **Instrução Inicial Preliminar** (peça 102); **Instrução Inicial Conclusiva** (peça 164); e **Instrução Complementar Preliminar** (peça 176).*

86. *Para a referida empreitada, a instrução técnica examinará, de forma progressiva, a legalidade, a governança e os efeitos patrimoniais do uso de contas vinculadas em concessões de infraestrutura, iniciando pela contextualização do processo e pela ampliação de seu escopo promovido pelo Plenário, originalmente restrito a mecanismos intracontratuais de mitigação de riscos, para abranger também investimentos cruzados e reinvestimentos entre concessões; em seguida, analisará o regime jurídico aplicável e as experiências anteriores de utilização desses instrumentos, para então depois avaliar a possibilidade de o investimento cruzado ser cumprido mediante pagamento de recursos financeiros, em vez da execução direta de obras pelo concessionário de origem.*

87. *Na sequência, examina os requisitos necessários à validade dessa modelagem, com destaque para a previsão contratual expressa, a definição prévia e suficiente do objeto, a natureza pública dos recursos após o adimplemento, a distinção entre titularidade pública e arrecadação como receita orçamentária, a necessidade de registro contábil e os critérios de escolha da instituição financeira depositária.*

88. *Posteriormente, analisa os comentários dos órgãos jurisdicionados e mantém, em essência, o entendimento preliminar quanto à obrigatoriedade de controle, transparência, rastreabilidade e reavaliação pelo TCU de alterações significativas nos investimentos.*

89. *Por fim, enfrenta a hipótese alternativa apresentada pela AGU, segundo a qual o pagamento somente se aperfeiçoaria na transferência dos recursos ao concessionário destinatário, concluindo que, embora essa estrutura possa ser admitida em modelagens futuras, ela reduz a necessidade da conta vinculada, afasta a titularidade pública antes do efetivo pagamento e impede que o mecanismo seja utilizado como garantia integral e desproporcional da obrigação, sem prejuízo da manutenção das exigências de definição prévia do objeto, controle externo, registro contábil adequado e proteção do patrimônio público.*

90. *Para a empreitada da presente instrução, mostra-se necessário, de início, apresentar as contas vinculadas, sua definição e características, bem assim o histórico de aplicações contratuais do dispositivo sobre o investimento cruzado em processos de desestatização anteriores: na Estrada de Ferro Vitória Minas (TC 018.842/2019-4), bem assim na autocomposição da Rumo Malha Paulista (TC 000.853/2023-2) e Malha Regional Sudeste (TC 018.646/2024-7).*

I.a. *Do instituto das contas vinculadas no direito brasileiro*

91. *Deve-se iniciar a presente seção, complementando as informações anteriormente registradas nas instruções anteriores, para fins de não pecar pela falta, ainda que as menções a*

seguir efetuadas sejam um tanto pacíficas e indiscutíveis na doutrina e na jurisprudência. Primeiro, a conta vinculada tem parte de sua essência na conta de depósito bancário, espécie de contrato de depósito de coisa fungível, regulado no art. 627 e 645 do Código Civil.

92. *Segundo Eduardo Salomão Neto (in Direito Bancário, São Paulo: Ed. Atlas, 2011, p. 227-8), as contas de depósito não se limitam a receber valores, mas podem ser movimentadas pelos bancos, segundo o acordo destes com os correntistas para efetuar pagamentos e receber dívidas. A conta também pode ser utilizada para a realização de empréstimo pela instituição financeira permitindo-se saques a descoberto.*

93. *Não há dúvidas sobre a sua legalidade no ordenamento jurídico, considerando a essencialidade, para a economia de qualquer país, das atividades básicas de recepção e redistribuição de numerário desempenhadas pelo setor bancário.*

94. *O que se deve discutir no presente processo não tange ao instituto da conta de depósito bancária, mas sim à qualidade de vinculação que se estabelece entre essas espécies de contas e os diferentes institutos de direito administrativo: concessão e investimento cruzado.*

95. *A propósito do assunto, não há um regime jurídico estabelecido a respeito da vinculação de contas bancárias a outras espécies de negócios jurídicos no direito brasileiro. Não há qualquer remissão direta ao instituto das contas vinculadas no Código Civil, nem mesmo, especificamente, no conjunto de leis que compõe o ordenamento administrativo brasileiro.*

96. *Regulamentada pela dogmática de forma esparsa, a depender das necessidades específicas de cada setor, vem sendo aplicada de modo difuso na economia, direcionada por entendimentos doutrinários e parcos posicionamentos jurisprudenciais, o que revela, a princípio, a fragilidade atual do instrumento das contas vinculadas na consolidação do seu uso reiterado em programas concessórios.*

97. *Conforme já foi mencionado no TC 039.017/2021-4 (peça 161, p. 17), o instituto da conta vinculada (escrow account) é um instituto que, há algum tempo, vem sendo adotado em projetos complexos e de grande envergadura, principalmente no âmbito internacional, que envolvem riscos relevantes e diversificados e que requeiram uma segurança financeira maior e a estabilidade no adimplemento das obrigações pecuniárias pelas partes envolvidas, ajudando a mitigar, dentre outros, os riscos de passivos contingentes, de liquidez, de solvência e, até mesmo, do próprio negócio, como o risco de demanda, por exemplo.*

98. *Importado de direito alienígena, provavelmente ela teve sua origem e até hoje é muito utilizada, no mercado de capitais de direito anglo-saxão, mais especificamente nas operações societárias internacionais de M&A (Merger and Acquisition), fusões e aquisições, em situações, por exemplo, que a empresa adquirida possui risco contingente relevante e a adquirente exige, por escrow (depósito em garantia, em tradução livre), um contrato acessório em que seja mantido parte do valor da aquisição sob a custódia de terceiro depositário e neutro, até que o processo seja concluído e os riscos superados.*

99. *Embora a legislação não apresente uma definição legal para o termo "conta vinculada", mostra-se possível se deduzir uma definição abrangente a partir de suas diversas manifestações normativas e práticas.*

100. *Essencialmente, a conta vinculada pode ser compreendida como uma conta de depósito cujos recursos são especificamente destinados ("vinculados") a um propósito determinado por lei ou contrato, possuindo regras restritivas de acesso e movimentação, frequentemente sujeitas à autorização de um terceiro (como a parte contratante, o órgão jurisdicional ou um agente operador designado). A finalidade precípua é assegurar que os fundos depositados sejam utilizados exclusivamente para o fim a que se destinam.*

101. *No que tange à natureza jurídica da conta vinculada, ainda que essa seja, de fato, um contrato de depósito bancário, a operação se reveste como um instrumento de garantia com fins de pré-alocação de fundos para o cumprimento de obrigações futuras. Não se trata de uma simples conta de depósito à vista, mas sim de um repositório de valores sobre o qual recaem restrições legais ou contratuais específicas, atreladas à sua finalidade.*

102. *As características fundamentais que definem uma conta vinculada incluem:*

*a) **Vinculação (Afetação):** Os fundos depositados estão juridicamente atrelados a uma obrigação ou finalidade específica, não podendo ser utilizados para outros fins.*

*b) **Movimentação Restrita:** O acesso aos fundos e as retiradas são condicionados ao cumprimento de requisitos específicos, como a comprovação da ocorrência do fato gerador da obrigação, a apresentação de documentação comprobatória ou a obtenção de autorização expressa.*

*c) **Controle ou Supervisão de Terceiros:** A gestão ou liberação dos recursos frequentemente envolve a intervenção ou autorização de um terceiro que pode ser uma entidade pública (administração contratante, órgão gestor como a CAIXA), do Poder Judiciário ou da parte beneficiária.*

*d) **Impenhorabilidade:** Como se verá adiante, em muitos regimes, os saldos das contas vinculadas gozam de proteção legal contra a penhora por credores do titular da conta, reforçando a sua destinação específica e prioritária.*

103. *O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) representa a mais antiga e disseminada aplicação do conceito de conta vinculada no direito brasileiro. Instituído originalmente pela Lei 5.107/1966 e atualmente regido pela Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, o sistema do FGTS é estruturado em torno de contas bancárias individualizadas, abertas em nome de cada trabalhador, denominadas "contas vinculadas".*

104. *A finalidade primordial do FGTS é constituir uma reserva financeira para o trabalhador, funcionando como um mecanismo de proteção social em situações específicas de vulnerabilidade ou necessidade, como a despedida sem justa causa, a aposentadoria, o acometimento de doenças graves, ou para viabilizar o acesso à moradia própria, entre outras hipóteses taxativamente previstas em lei (art. 20 da Lei 8.036/90). Adicionalmente, os recursos do Fundo desempenham um papel relevante no financiamento de programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana.*

105. *Por outro lado, a utilização de contas vinculadas como mecanismo de garantia em contratos administrativos, especialmente aqueles que envolvem a alocação de mão de obra de forma contínua e exclusiva para a Administração Pública, consolidou-se ao longo do tempo, evoluindo de práticas administrativas e normas infralegais para uma previsão expressa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021).*

106. *Inicialmente, sob a vigência da Lei 8.666/1993, a implementação da conta vinculada surgiu como uma solução construída pela prática administrativa, impulsionada por orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), e regulamentada por normas infralegais, com destaque para a sua instituição incipiente no âmbito do CNJ, por meio da Resolução CNJ 169/2013 e posteriormente pela Instrução Normativa 05/2017 da Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento. Essa instrução normativa detalhou o modelo da "Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação", embora sua legalidade fosse por vezes questionada por parte da doutrina antes da positivação legal explícita.*

107. *A Lei 14.133/2021 veio a incorporar formalmente essa possibilidade no art. 121. Este dispositivo, ao tratar da responsabilidade por encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e*

comerciais (atribuindo-a, em regra, exclusivamente ao contratado), estabelece, no §2º, a responsabilidade solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas nos contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, caso seja comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações pelo contratado.

108. *Para mitigar esse risco de responsabilização e assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pelo contratado, o §3º do mesmo artigo faculta à Administração, mediante previsão em edital ou contrato, adotar uma série de medidas, entre as quais se encontra, no inciso III, "efetuar o depósito de valores em conta vinculada".*

109. *A finalidade precípua deste mecanismo é, portanto, garantir a existência de recursos financeiros para o pagamento de verbas trabalhistas devidas aos empregados terceirizados que prestam serviços à Administração, reduzindo o risco de inadimplemento por parte da empresa contratada e, consequentemente, a possibilidade de a Administração ser chamada a arcar com esses custos. Trata-se de uma ferramenta de gerenciamento de riscos contratuais voltada à proteção tanto dos direitos dos trabalhadores quanto do erário.*

110. *O mecanismo operacionaliza-se, tipicamente, por meio da "Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação" como se segue:*

e) Abertura de uma conta bancária específica em nome da empresa contratada, porém com movimentação bloqueada. Instituições financeiras como Banco do Brasil e SICOOB são credenciadas pelo governo federal para operar essas contas no âmbito trabalhista;

f) A Administração Pública deposita periodicamente, ou retém dos pagamentos devidos à contratada, valores correspondentes às provisões de encargos trabalhistas futuros, como férias, terço constitucional de férias, 13º salário, multa do FGTS por demissão sem justa causa e os respectivos encargos previdenciários incidentes;

g) Os valores depositados só podem ser liberados mediante autorização expressa da Administração contratante, após a empresa comprovar a ocorrência do fato gerador da despesa (concessão de férias ao empregado) e a necessidade do pagamento.

111. *Um aspecto crucial para a eficácia deste mecanismo é a proteção conferida aos fundos depositados. O § 4º do art. 121 da Lei 14.133/2021 estabelece que os valores depositados na conta vinculada referida no inciso III do § 3º são absolutamente impenhoráveis. Essa impenhorabilidade assegura que os recursos provisionados não sejam desviados para outras finalidades ou alcançados por credores da empresa contratada, garantindo sua destinação exclusiva ao pagamento das obrigações trabalhistas dos empregados alocados no contrato administrativo.*

112. *No âmbito do processo judicial, o termo "conta vinculada" não é sempre utilizado de forma explícita pela legislação processual civil geral, mas a função de contas que recebem depósitos relacionados a litígios é essencialmente a de uma conta vinculada. Trata-se de valores depositados "em juízo", mantidos em instituições financeiras (geralmente bancos oficiais como Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal) sob o controle direto da autoridade judicial, e cuja destinação está estritamente atrelada ao desfecho do processo ou a uma finalidade processual específica.*

113. *As principais aplicações desses depósitos judiciais, que funcionam como contas vinculadas ao juízo, incluem:*

*h) **Garantia do Juízo:** Em processos de execução ou na fase de cumprimento de sentença, o depósito de valores pelo devedor serve para garantir o pagamento da dívida em discussão. A penhora de dinheiro em contas bancárias do executado, realizada frequentemente*

por meio de sistemas eletrônicos, como o SISBAJUD, resulta na transferência do montante para uma conta judicial vinculada ao processo. O depósito voluntário também pode ser utilizado como parte de estratégias processuais, como no pedido de parcelamento do débito previsto no art. 916 do Código de Processo Civil;

i) ***Depósito Recursal na Justiça do Trabalho:*** *instituto de grande relevância no processo trabalhista, exigida como pressuposto de admissibilidade para recursos interpostos pelo empregador condenado ao pagamento de verbas pecuniárias. O § 4º do art. 899 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a redação dada pela Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), determina expressamente que "o depósito recursal será feito em* ***conta vinculada*** *ao juízo e corrigido com os mesmos índices da poupança". A jurisprudência do TST é rigorosa quanto à correta comprovação do depósito na conta vinculada para fins de conhecimento do recurso;*

j) ***Consignação em Pagamento:*** *Ação judicial que permite ao devedor depositar em juízo o valor ou a coisa devida quando há recusa injustificada do credor em receber, ou dúvida sobre quem legitimamente deva receber o pagamento (Arts. 539 e seguintes do CPC). O depósito judicial é o ato central desta modalidade processual;*

k) ***Caução Processual:*** *Em certas situações, a lei processual exige ou faculta a prestação de caução (garantia) para assegurar o ressarcimento de eventuais danos que uma parte possa causar à outra em decorrência de determinados atos processuais (em caso de concessão de tutela provisória, por exemplo). Essa caução pode ser prestada mediante depósito judicial em dinheiro;*

l) ***Valores Oriundos da Esfera Criminal:*** *Depósitos relacionados a fiança criminal, valores apreendidos que constituem produto ou instrumento de crime, pagamento de penas pecuniárias (multas ou prestações pecuniárias), ou valores decorrentes de acordos de colaboração premiada, acordos de leniência ou cooperação jurídica internacional são geridos por meio de contas judiciais vinculadas, sob regulamentação específica, notadamente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).*

114. *A gestão dos fundos depositados judicialmente é caracterizada pelo controle estrito do juiz da causa. Os valores permanecem na conta vinculada ao processo e qualquer movimentação – seja para levantamento pelo credor, devolução ao depositante, transferência a terceiros ou destinação específica (no caso de penas) – depende de ordem judicial expressa, por meio de alvará judicial. A atualização desses depósitos segue regras específicas, que podem variar conforme a natureza do depósito.*

115. *Mais recentemente uma nova forma de conta vinculada passou a ser prevista na legislação pátria. A partir da vigência do Novo Marco Legal das Garantias, instituído pela Lei 14.711, de 2023, os notários passaram a ser autorizados a instituir contas vinculadas como forma de garantia ao adimplemento de negócios jurídicos.*

116. *Com base no art. 7º, §1º, da Lei 8.935, de 1994, o preço do negócio ou os valores conexos poderão ser recebidos ou consignados por meio do tabelião de notas, que repassará o montante à parte devida ao constatar a ocorrência ou a frustração das condições negociais aplicáveis, não podendo o depósito feito em conta vinculada ao negócio, nos termos de convênio firmado entre a entidade de classe de âmbito nacional e instituição financeira credenciada, que constituirá patrimônio segregado, ser constrito por autoridade judicial ou fiscal em razão de obrigação do depositante, de qualquer parte ou do tabelião de notas, por motivo estranho ao próprio negócio.*

117. *O referido dispositivo intenciona abrir a possibilidade de replicar a experiência estadunidense com escrow accounts no mercado imobiliário (real estate) por meio da prática do*

referido instituto em negócios jurídicos, como os de compra e venda de imóveis, frequentemente permeados por significativas assimetrias informacionais.

118. *Em que pese as relativas diferenças entre as aplicações mencionadas acima, pode-se detectar três características básicas:*

*a) **Afetação de Recursos:** Todos os regimes envolvem a segregação de fundos para uma finalidade específica, retirando-os da livre disposição do depositante;*

*b) **Acesso Restrito:** A movimentação dos valores é sempre condicionada ao cumprimento de requisitos legais, contratuais ou processuais e, frequentemente, à autorização de um terceiro (CAIXA, Administração, Juiz);*

*c) **Operacionalização Bancária:** Todos dependem do sistema bancário para a custódia e operacionalização das contas.*

***I.b.** Histórico do investimento cruzado*

119. *No ano de 2017, foi promulgada a Lei 13.448 que estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal.*

120. *A referida Lei, produto da Conversão da Medida Provisória 752, de 24 de novembro de 2016, visava a viabilizar a realização de novos investimentos em concessões de infraestrutura de transportes e sanear os contratos de concessão vigentes para os quais a continuidade da exploração do serviço pelos respectivos concessionários tinha se mostrado inviável (Exposição de Motivos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-752-16.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026).*

121. *Desta feita, a Lei, por um lado, buscou disciplinar as hipóteses de prorrogação de contratos de parceria para promover investimentos prementes, não previstos nos contratos de concessão em vigor e, por outro, modernizar tais contratos com a inclusão de novas cláusulas de desempenho, metas objetivas para os parceiros privados e punições mais eficazes em caso do seu descumprimento.*

122. *A respeito da necessidade de investimentos em infraestrutura, deve-se trazer Relatório do Banco Mundial sobre o custo Brasil (Disponível em: https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/256561468743398475. Acesso em: 2 jan. 2026) que, apesar da longa data (1996), suas afirmações continuam atuais a ponto de caracterizar adequadamente pelo que se depara no setor de infraestrutura. Afirma que os transportes terrestres no Brasil sofrem de falta de investimentos, ineficiência e altos custos.*

123. *Aduz ainda que o problema mais sério enfrentado pelos expedidores de cargas é que eles não poderiam usar os meios mais vantajosos de transporte.*

124. *Complementa ainda que a parcela dos transportes de caminhão do total de carga transportada no Brasil é muito mais alta do que em outros países com área geográfica semelhante.*

125. *Na mesma linha, Relatório da OCDE de 2018 (Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2018/02/oecd-economic-surveys-brazil-2018_g1g89b03.html. Acesso em: 4 jan. 2026), informa que, enquanto a maioria dos países usa a poupança privada para financiar investimentos privados, muito da poupança privada do Brasil flui para a dívida pública.*

126. *O portfólio de ativos do setor privado no Brasil consiste em mais de 70% dos títulos do setor público. Esta parcela foi aumentada em quase dez pontos porcentuais do PIB nos últimos anos. Ao mesmo tempo, o setor público é a maior fonte de financiamento para investimentos privados. Assim, como se pode concluir, o investimento privado depende crucialmente do setor público o qual, por sua vez, claudica nas dificuldades impostas pelas restrições orçamentárias e pelas necessidades de cumprimento de meta fiscais primárias.*

127. *Ademais, explica que o setor de infraestrutura poderia ser beneficiado por um melhor desempenho das instituições públicas, o que facilitaria significativamente o setor privado para se envolver na execução e no financiamento de projetos de infraestrutura. Melhores incentivos e mais oportunidades para as empresas de bom desempenho crescerem, inclusive à custa de empresas incumbentes menos eficientes, também criaria novas oportunidades de investimento com retornos mais altos.*

128. *Neste sentido, a Lei 13.448/2017, trouxe à sua época significativa inovação ao ordenamento jurídico por meio da possibilidade de realização de investimentos em objetos distintos da origem dos recursos como contrapartida às prorrogações de contratos de concessão.*

129. *Primeiro, o art. 25, §1º, da mencionada Lei, conforme abaixo, estabeleceu a possibilidade de previsão de investimentos fora do objeto da concessão, desde que em comum acordo com o concessionário.*

> *Art. 25. O órgão ou a entidade competente é autorizado a promover alterações nos contratos de parceria no setor ferroviário a fim de solucionar questões operacionais e logísticas, inclusive por meio de prorrogações ou relicitações da totalidade ou de parte dos empreendimentos contratados.*
>
> *§ 1º O órgão ou a entidade competente poderá, de comum acordo com os contratados, buscar soluções para todo o sistema e adotar medidas diferenciadas por contrato ou por trecho ferroviário que considerem a reconfiguração de malhas, **admitida a previsão de investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública**. (grifou-se)*

130. *Ainda, o art. 30, §2º, da aludida Lei, estabelece que eventual saldo de compensações financeiras de valores de natureza não tributária, incluindo multas, efetuadas em concessões ferroviárias e rodoviárias, possam ser utilizadas em investimentos em malhas de interesse da administração pública.*

> *Art. 30. São a União e os entes da administração pública federal indireta, em conjunto ou isoladamente, autorizados a compensar haveres e deveres de natureza não tributária, incluindo multas, com os respectivos contratados, no âmbito dos contratos nos setores rodoviário e ferroviário.*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º Os valores apurados com base no **caput** deste artigo **poderão ser utilizados para o investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários, em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.** (grifou-se)*

131. *Tal instituto previsto nos referidos dispositivos passou a ser chamado pelos órgãos competentes de "investimento cruzado", pelo qual se caracterizaria a possibilidade de ampliação da malha e da capacidade do subsistema ferroviário – e rodoviário – sem a obrigação direta da União de aportar recursos orçamentários para tanto.*

132. *Deve-se registrar que a referida Lei passou a ser considerada um dos mais importantes instrumentos de viabilização de investimentos na infraestrutura em ambiente de restrição orçamentária.*

133. *A partir de sua promulgação, houve dois momentos cruciais para a definição das possibilidades de uso do referido instituto.*

134. *Na prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM), analisado no TC 018.842/2019-4, foi prevista a construção pela Vale S.A. de segmento da EF-354, entre as cidades de Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, com extensão de 383 quilômetros aproximadamente (TC 018.842/2019-4, peça 6, p. 95 – copiada à peça 167 do presente processo), como contrapartida à eventual prorrogação antecipada do contrato da EFVM.*

135. *Ainda, no mesmo processo, o Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, firmou entendimento a respeito do direcionamento de recursos do saldo livre do fluxo de caixa da modelagem econômico-financeira da prorrogação antecipada da EFVM para a aquisição de trilhos pelo concessionário. Tais hipóteses de uso de recursos gerados no âmbito do investimento cruzado serão esmiuçadas a seguir.*

I.b.i. *Primeira hipótese de investimento cruzado: obrigação de construir e entregar em data certa*

136. *Nos autos do TC 018.842/2019-4, processo de desestatização para acompanhamento do procedimento de prorrogação antecipada do contrato de concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), relatoria do Exmo. Sr. Ministro Bruno Dantas, houve o registro da primeira previsão contratual da consecução do investimento cruzado, após a promulgação da Lei 13.448/2017.*

137. *Conforme Estudo Técnico sobre a vantajosidade da implementação da prorrogação antecipada da EFVM (TC 018.842/2019-4, peça 11, p. 23 – copiada à peça 168 do presente processo), por meio do Ofício Conjunto 2/2018-SNTTA/SFP, de 7/6/2018, o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) determinou à ANTT a inclusão, total ou parcial, na modelagem financeira da prorrogação antecipada da EFVM da construção da EF-354, a Ferrovia Transcontinental, projetada para conectar a Região Sudeste à fronteira do Brasil com o Peru, por meio do direcionamento do saldo livre do fluxo de caixa da modelagem (valor presente líquido positivo) para tal empreendimento.*

138. *Em vista disso, a ANTT incluiu a construção pela Vale S.A. de segmento da referida EF-354, entre as cidades de Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, com extensão de 383 quilômetros aproximadamente (TC 018.842/2019-4, peça 6, p. 95 – copiada à peça 167 do presente processo), como contrapartida à eventual prorrogação antecipada do contrato da EFVM. Tal segmento compõe a via conhecida por Ferrovia de Integração Centro Oeste (FICO) cujo projeto se estende até Lucas do Rio Verde/MT.*

139. *Desta feita, conforme explicado no Caderno de Engenharia Vol. 1 (TC 018.842/2019-4, peça 6, p. 101 – copiada à peça 167 do presente processo), para fins de implantação do referido segmento ferroviário, deveria ser considerado o projeto básico da FICO realizado em 2018 pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec).*

140. *De acordo com o Caderno de Engenharia Vol. 1 (TC 018.842/2019-4, peça 6, p. 99 – copiada à peça 167 do presente processo), o projeto foi orçado em aproximadamente R$ 2,73 bilhões, data-base dezembro de 2017.*

141. *Conforme diretrizes do Ministério da Infraestrutura esposadas no Ofício 1/2019/DTFER/SNTT, de 17/5/2019, a empresa Vale S.A. deveria executar a obra em até cinco anos após a imissão na posse dos primeiros 80 quilômetros contínuos a partir de Mara Rosa/GO; emissão da Licença de Instalação; ou emissão da Autorização de Supressão Vegetal, o que ocorrer por último, conforme subitem 6.1 do Anexo 9 da minuta de termo aditivo (TC 018.842/2019-4, peça 12, p. 18 – copiada à peça 169 do presente processo).*

142. *Para isso, a Vale S.A. deveria elaborar Projeto Executivo de acordo com o Projeto Básico da Valec após a assinatura do termo aditivo (TC 018.842/2019-4, peça 14, p. 24 – copiada à peça 170 do presente processo).*

143. *O referido projeto básico da obra foi analisado em processo apartado, no TC 025.638/2019-0, por força do comando no Acórdão 1.010/2020 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro José Mucio Monteiro.*

144. *Dessa forma, a fiscalização identificou dois achados de auditoria: Metodologia inadequada utilizada para definição do orçamento e Projeto básico deficiente, este último com 3 subitens: (i) Uso de métodos expeditos e itens genéricos na planilha orçamentária, (ii) Quantitativos inadequados e (iii) Serviços de natureza antieconômica.*

145. *No referido processo, concluiu-se que, tendo em vista que a construção da FICO, no trecho entre Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, estava sendo proposta no âmbito da prorrogação antecipada do contrato de concessão da EFVM, o presente caso não se tratava de um processo concessório convencional, tampouco haveria certame licitatório para seleção da empresa construtora, em vista do qual seria prudente que se garantisse rigor técnico na elaboração dos projetos para que a previsão orçamentária fosse assertiva.*

146. *A hipótese de aplicação de percentual redutor no orçamento estimado não se mostrou adequada (a ANTT havia proposto que houvesse um desconto de 20% sobre o valor orçado na modelagem econômico-financeira da EFVM, em razão do menor nível de detalhamento, a saber, dos anteprojetos das Obras de Arte Especial).*

147. *Nessa situação, a Unidade Técnica afirmou que a aplicação de redutor ao valor orçado imporia à empresa responsável pela construção dupla penalização, ao receber um projeto impreciso como ponto de partida e ainda sofrer um desconto sobre o custo previsto do empreendimento, o que configuraria enriquecimento indevido da Administração.*

148. *Assim, em poucas palavras, a Unidade Técnica propôs que fosse confeccionado projeto básico para todo o projeto de investimento cruzado e que o uso de métodos expeditos para as estimativas de custos de projetos de investimento cruzado afrontaria a legislação em face do que asseverava a Lei de Licitações àquela época, a Lei 8.666/1993. Em face da constatação o TCU, por meio do Acórdão 1.948/2020-Plenário, deu ciência ao então Ministério da Infraestrutura e à ANTT que "o uso de métodos expeditos para as estimativas de custos de projetos envolvendo o instrumento do investimento cruzado afronta o disposto no art. 6°, inciso IX, da Lei 8.666/1993".*

I.b.ii. *Segunda hipótese de investimento cruzado: compra de trilhos para a FIOL*

149. *No mesmo TC 018.842/2019-4, a ANTT solicitou que este Tribunal firmasse entendimento de que a ANTT pudesse converter o saldo livre do fluxo de caixa, ou parte dele, da modelagem econômico-financeira dos processos de prorrogação antecipada das ferrovias EFC e EFVM, para a aquisição de trilhos pela Vale S.A. e a sua entrega à Valec, para aplicação em sua malha ou em outra de interesse da administração.*

150. *Sobre o assunto, o Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas informou que a Lei 13.448/2017 tem, entre os seus objetivos, a ampliação dos investimentos em infraestrutura e o imperativo de resolver os entraves logísticos do país.*

151. *Portanto, os objetivos legais serão satisfeitos com a efetiva implantação dos empreendimentos e não com a mera aquisição de materiais e insumos.*

152. *Assim, de nada adiantaria o Poder Concedente direcionar recursos para a aquisição de materiais, se as demais "amarras" a que está submetida a administração inviabilizarem a sua implantação. Podemos citar as restrições orçamentárias e financeiras, as deficiências dos*

projetos, dificuldades nas liberações das frentes de trabalhos, dentre tantas outras dificuldades frequentemente observadas nas obras públicas neste país.

153. *Ante a situação, firmou entendimento, formalizado no subitem 9.5 do Acórdão 1.947/2020 – TCU – Plenário, de não haver óbices em direcionar recursos do saldo livre do fluxo de caixa da modelagem econômico-financeira da prorrogação antecipada da EFVM para a aquisição de trilhos pelo concessionário, e à sua entrega à Valec, para aplicação em sua malha ou em outra de interesse da administração, com fundamento no art. 25, § 1º, da Lei 13.448/2017, desde que, previamente à celebração do termo aditivo, o Poder Concedente discipline detalhadamente a forma de implementação desta nova diretriz, a exemplo dos procedimentos concernentes ao atendimento das especificações técnicas, ao rastreamento, à garantia, à guarda do material, à economicidade, à contabilização dos dispêndios, ao cronograma e ao direcionamento à malha que efetivamente tenha condições de instalação desses trilhos, mitigando os riscos de desvio dos princípios que nortearam a mencionada autorização legal.*

I.b.iii. *Das experiências recentes de autocomposição com previsão de investimento cruzado*

154. *Até o início das reuniões de autocomposição da Malha Paulista, conforme foi explicado nas seções anteriores, havia duas hipóteses de desenvolvimento do investimento cruzado: ou o concessionário desenvolveria, por conta própria, algum projeto ou obra alheio à operação de sua concessão ou ela poderia adquirir por seus próprios meios, algum bem ou material que fosse necessário para o desenvolvimento de algum projeto ou obra, como o trilho no caso tratado no TC 018.842/2019-4.*

155. *Por outro lado, os casos de implementação de contas vinculadas em concessões estavam adstritos ao setor rodoviário, com fins de se acumular recursos para a liquidação de obrigações de alçada do Poder Concedente que porventura surgissem durante a vigência contratual, relativas ao próprio contrato (endocontratual).*

156. *Vale ressaltar que, no âmbito portuário, houve tentativa de previsão de contas vinculadas, na primeira versão dos estudos para a desestatização dos portos de:*

157. *Santos/SP (TC 035.732/2020-2): No referido processo, ainda não houve Acórdão a respeito dos estudos em vista de pedido de sobrestamento do processo pelo Ministério dos Portos e Aeroportos para ajustes na modelagem; e*

158. *São Sebastião/SP (TC 017.293/2022-7) e Itajaí/SC (TC 039.017/2021-4): Nos dois processos, julgados por meio dos Acórdãos 244 e 245/2023 – TCU – Plenário, ambos de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, foram proferidas determinações de mesmo teor para que o Poder Concedente excluísse a previsão do mecanismo de conta vinculada dos contratos (subitens 9.1 e 9.2.1.1, respectivamente, dos referidos Acórdãos).*

I.b.iii.1. Da previsão de conta vinculada na autocomposição da Rumo Malha Paulista (TC 000.853/2023-2)

159. *Nos autos do TC 000.853/2023-2 (peça 37, p. 19-22), a respeito da autocomposição da Rumo Malha Paulista, acordou-se valor em favor do Poder Concedente, em vista de ganhos em eficiência, da realocação dos investimentos no tempo e um montante adicional associado à aceitação da proposta pelo Poder Concedente, que ficou denominado adicional de vantajosidade.*

160. *O objeto da autocomposição tratado consistiu na atualização do Caderno de Obrigações do contrato de concessão entre a ANTT e o concessionário Rumo, responsável pela operação da Malha Paulista. A proposta de atualização afetou 20 dos 122 investimentos obrigatórios previstos no contrato de concessão. As atualizações possibilitariam que os objetivos contratuais*

se mantivessem, gerando ainda valor de outorga na ordem de R$ 325 milhões ao Poder Público e garantindo eficiência e economicidade na execução das obrigações.

161. *Além disso, a título de aumento de vantajosidade, considerou-se acrescentar aos pagamentos ao Poder Concedente o valor de R$ 670 milhões, pagos anualmente em quatro parcelas.*

162. *Estes valores deveriam ser aplicados em obras na malha, opção essa que fazia parte da própria vantajosidade da atualização do caderno de obrigações.*

163. *A fundamentação para as propostas de atualizações no caderno de obrigações seria a otimização e a eficiência técnico-econômica, resultando em investimentos propostos de menor valor do que os programados originalmente.*

164. *A principal premissa no direcionamento do uso do saldo livre de outorga decorrente das alterações contratuais (chamado no Relatório de "investimento excedente") em investimentos, ainda que em outras malhas, consistiu na manutenção da vantajosidade da renovação antecipada, qual seja a antecipação de investimentos gerando aumento de capacidade e de segurança viária.*

165. *Além disso, considerou-se também que, caso esse excedente fosse pago em dinheiro de alguma forma, seja antecipadamente, seja por meio das parcelas trimestrais, seria difícil, operacionalmente, garantir que esse recurso retornasse ao setor ferroviário, porquanto o recurso que porventura adentrasse no orçamento dificilmente não seria afetado por medidas de realocação e contingência orçamentária.*

166. *Por isso, concordou-se que o saldo livre de fluxo de caixa, decorrente da atualização do Caderno de Obrigações, seja convertido e mantido em obras para o desenvolvimento do setor ferroviário.*

167. *Definiu-se também que é possível fazer investimentos cruzados em outras ferrovias, caso o Ministério dos Transportes, formulador da política pública entenda como prioritário.*

168. *Sobre o direcionamento da aplicação dos recursos em obras, este seria feito pelo Ministério dos Transportes, como formulador da política pública ferroviária, visando atualizar as necessidades e direcionar os investimentos públicos de forma a promover o alcance mais eficiente do interesse público. A escolha de obras seguiria o procedimento devidamente estabelecido, considerando as necessidades do setor ferroviário, os planos estratégicos do setor e levantamentos já realizados, como os do Prosefer, audiências públicas já realizadas e arguições com os principais atores interessados.*

169. *Acerca do prazo para a definição dos investimentos em obras, o Ministério deverá fazê-lo até 27/5/2028, sem prejuízo de que o concessionário Rumo, por conhecer as necessidades do trecho, faça sugestão de investimentos a serem avaliados e considerados pelo MT.*

170. *Não houve estipulação específica de depósito dos recursos financeiros em conta vinculada. No entanto, há notícias de que, posteriormente, os referidos valores passaram a ser depositados em conta de titularidade do concessionário da Malha Paulista, Rumo S.A., em vez do direcionamento à Conta Única do Tesouro Nacional (Disponível em: https://agenciainfra.com/blog/antt-e-governo-definem-conta-para-rumo-depositar-recursos-adicionais-da-malha-paulista/. Acesso em: 11 ago. 2026).*

I.b.iii.2. Da previsão de investimento cruzado na Autocomposição da Malha Regional Sudeste (TC 018.646/2024-7)

171. *Por meio da autocomposição da Malha Regional Sudeste S.A. (MRS), acordou-se o depósito de R$ 2,8 bilhões pela MRS nos próximos dez anos, em periodicidades definidas no referido Termo, para subsidiar o investimento cruzado no setor ferroviário.*

172. *Como destacado no Relatório da Comissão, na composição destes valores há parcelas contratuais (otimização do caderno de investimentos e pagamento do encontro de contas da Base de Ativos e Passivos), bem como pagamentos de parcelas extracontratuais, representadas pelo adicional de vantajosidade, fruto do interesse da MRS e do Ministério dos Transportes em promover a solução consensual.*

173. *A comissão apontou que foi estabelecida solução financeira com fins de separação de recursos em conta de titularidade da MRS, mas sob gestão da ANTT, relativos:*

174. *a adicional de vantajosidade de R$ 1,9 bilhão, constituídos do pagamento de nove parcelas conforme acordo financeiro estipulado no relatório da comissão, equivalente ao valor presente de R$ 1.022.424.161,80 na data-base de julho/2025);*

175. *a R$ 200 milhões (data-base julho/2028), a título de piso de pagamento do encontro de contas do levantamento da base de passivos e ativos; e*

176. *a R$ 585,8 milhões (data-base julho/2025) relativos à otimização do plano de investimentos do caderno de obrigações, relacionados com a retirada dos terminais de carga geral de Queimados, Igarapé, Lapa e Mooca, e obras associadas (ramais, hub e sinalizações) de que trata o pacote de integração logística da MRS.*

177. *Com fins de definição da forma de uso dos recursos auferidos pelo Poder Concedente por meio da autocomposição, a Comissão relatou que, além da viabilidade jurídica, considerou-se o interesse público na viabilização de novos investimentos para o setor de ferrovias.*

178. *Complementou que, considerando haver dispositivo para o reinvestimento, por parte do setor público, dos valores auferidos junto a operadores ferroviários (art. 66, Lei 14.273/2021) em prol da infraestrutura logística, que a prorrogação antecipada tem por pressuposto a inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual anterior (art. 6º, Lei 13.448/2017), a fim de cumprir o interesse público insculpido na legislação que rege as ferrovias, a Comissão entendeu que a destinação prioritária do recurso deveria ser para o setor ferroviário e que a vantajosidade do acordo deveria ter como base a premissa de que os recursos negociados retornarão ao setor de ferrovias por meio da execução de novos investimentos.*

179. *O relatório da comissão consensual (TC 018.646/2024-7, peça 113 – copiada à peça 173 do presente processo) detalhou como seria feito o investimento cruzado, mediante o qual viabilizaria outros empreendimentos no setor ferroviário.*

180. *No Termo de Autocomposição, a destinação dos recursos foi disciplinada com fundamento no art. 25, §1º, da Lei 13.448/2017, que permite a aplicação dos valores vinculados em empreendimentos de infraestrutura ferroviária de interesse da administração pública. Nesse sentido, a alocação dos valores será feita sob a coordenação do Ministério dos Transportes, observando os princípios de governança pública e as prioridades setoriais estabelecidas em instrumentos oficiais de planejamento, como o Plano Nacional de Logística e o Plano Setorial do Transporte Ferroviário.*

181. *Foram relatados no Termo, como potenciais destinos dos recursos, empreendimentos previamente qualificados como de interesse estratégico para a expansão e integração da malha*

ferroviária nacional. Entre eles destacam-se: (i) a ferrovia EF-118/ES/RJ (Anel Ferroviário Sudeste); (ii) o Corredor Leste-Oeste (FICO-FIOL); (iii) a Malha Centro-Leste (FCA); (iv) a Malha Oeste; e (v) o trecho Açailândia/MA – Barcarena/PA. A escolha final do projeto seria feita pelo Ministério dos Transportes, conforme avaliação técnica e estratégica, com comunicação formal à ANTT em prazo antecedente à exigibilidade de cada parcela de pagamento.

182. *Para assegurar a correta aplicação dos recursos, previu-se a instituição de uma regulamentação específica de governança a respeito do uso e da administração dos referidos recursos a ser elaborada, no prazo de até 120 dias antes do vencimento da primeira parcela. Essa regulamentação deverá estabelecer: (i) o processo decisório e de transferência dos recursos; (ii) a segregação de competências entre os órgãos envolvidos; (iii) mecanismos de transparência ativa, como relatórios periódicos disponibilizados em plataforma pública; (iv) critérios de priorização alinhados ao planejamento nacional; e (v) a observância dos princípios de governança pública previstos no Decreto 9.203/2017.*

183. *Adicionalmente, o Termo estipulou medidas de governança para assegurar o uso eficaz dos recursos, as quais serão explicadas à frente. Caso não haja projeto ferroviário apto a receber o investimento ou prioridade definida no prazo estabelecido, ou ainda na ausência de regulamentação da governança, os valores devidos deverão ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, conforme disposto no item 9.5.1 do Termo.*

184. *A proposta de solução consensual foi julgada por meio do Acórdão 2.186/2025 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira (peça 175).*

II. *Análise da AudPortoFerrovia*

185. *A referida seção será iniciada pela descrição e análise dos elementos e requisitos das hipóteses legais de investimento cruzado e reinvestimento, após a qual será esmiuçada análise a respeito de: (i) as potenciais vantagens do uso do investimento cruzado e das contas vinculadas como instrumentos de política pública; (ii) a legalidade do investimento cruzado como obrigação de pagamento pelo concessionário; (iii) necessidade de registro antecedente dos recursos pagos a título de investimento cruzado como receita pública; e (iv) requisitos adicionais em prol da governança efetiva dos recursos vinculados a investimentos cruzados.*

II.a. *Transferência de Recursos entre Concessões de Transporte como Instrumento de aperfeiçoamento da eficiência sistêmica: fundamentos econômicos, financeiros e regulatórios*

186. *O desenvolvimento socioeconômico do País e a redução das desigualdades regionais constituem objetivos estruturantes da Constituição da República de 1988, conformando um verdadeiro projeto constitucional de desenvolvimento que vincula a atuação do Estado, orienta a interpretação das políticas públicas e condiciona a conformação do regime jurídico da ordem econômica, social e financeira.*

187. *A Constituição explicita, logo em seus objetivos fundamentais (art. 3º, incisos II e III), o dever de "garantir o desenvolvimento nacional" e de "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Os objetivos fundamentais da República conformam um núcleo axiológico da Constituição, que irradia efeitos sobre todo o sistema jurídico, condicionando a interpretação das demais normas constitucionais e infraconstitucionais.*

188. *A ordem econômica constitucional reforça essa teleologia ao estabelecer, no art. 170, que a atividade econômica deve ser orientada à valorização do trabalho humano e à livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e ao elencar, entre seus princípios, a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII).*

189. *A doutrina de José Afonso da Silva enfatiza que a Constituição brasileira consagra um modelo de economia de mercado juridicamente conformada por fins sociais, no qual a liberdade econômica não é um valor absoluto, mas se subordina à realização de objetivos de justiça distributiva e de desenvolvimento equilibrado (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 802).*

190. *Nessa perspectiva, políticas de investimento público, incentivos regionais, planejamento setorial e instrumentos de correção de assimetrias territoriais não apenas são compatíveis com a ordem econômica constitucional, como se apresentam como exigências normativas derivadas de seus princípios estruturantes.*

191. *A Constituição também estrutura mecanismos específicos de desenvolvimento regional ao prever, no art. 43, a possibilidade de atuação diferenciada da União em regiões que demandem políticas de redução de desigualdades, por meio de planos regionais de desenvolvimento, incentivos fiscais e instrumentos de financiamento.*

192. *Nesse sentido, a possibilidade de transferência de recursos financeiros entre concessões ferroviárias e rodoviárias por meio de investimento cruzado, de empreendimentos com maior capacidade de geração de caixa para projetos estruturalmente menos rentáveis ou com viabilidade econômico-financeira comprometida, constitui instrumento relevante para a consecução dos objetivos de expansão, integração e reequilíbrio sistêmico da infraestrutura de transportes delineados pela Lei 13.448/2017 e pela Lei 14.273/2021.*

193. *Sob o prisma econômico, a transferência interconcessões de recursos permite internalizar externalidades positivas típicas de infraestruturas de rede, mitigando o risco de subinvestimento em elos menos rentáveis que, não obstante, condicionam o desempenho sistêmico da malha logística.*

194. *Ao direcionar excedentes de concessões maduras e financeiramente robustas para projetos com menor atratividade econômica imediata, viabiliza-se a expansão coordenada da rede, com ganhos de eficiência dinâmica decorrentes da ampliação de conectividade, redução de gargalos e melhoria da fluidez dos fluxos de pessoas e mercadorias. Tal arranjo pode contribuir para elevar a produtividade agregada, reduzir custos logísticos e ampliar a competitividade territorial, na medida em que regiões periféricas passam a integrar de forma mais efetiva os circuitos econômicos nacionais e internacionais.*

195. *No plano financeiro, a transferência de recursos entre concessões opera como mecanismo de estabilização do portfólio de projetos de infraestrutura, permitindo a diluição de riscos e a viabilização de investimentos de longo prazo que, isoladamente, não alcançariam patamar suficiente de atratividade para financiamento privado. A previsibilidade de aportes provenientes de concessões superavitárias contribui para reduzir o custo de capital dos empreendimentos deficitários, ao mitigar incertezas quanto à suficiência e estabilidade de recursos para implantação e operação.*

196. *Ademais, tal engenharia financeira favorece a continuidade de investimentos em ciclos prolongados, característica inerente a projetos de infraestrutura pesada, cujos benefícios sociais e econômicos se materializam de forma cumulativa e ao longo do tempo. Ao criar um ambiente mais estável e previsível para a execução de projetos, o arranjo contribui para a racionalização do planejamento setorial e para a redução de assimetrias entre projetos altamente rentáveis e aqueles cuja viabilidade depende de apoio sistêmico.*

197. *Além disso, a transferência de recursos entre concessões pode ser compreendida como instrumento de realização de justiça intergeracional, na medida em que permite antecipar investimentos estruturantes cujos benefícios se estenderão ao longo do tempo, assegurando que ganhos econômicos presentes sejam parcialmente convertidos em ativos públicos duradouros. A*

opção por canalizar excedentes de rentabilidade para a expansão e qualificação da infraestrutura amplia o estoque de capital público e social disponível às gerações futuras, reforçando a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento assentado em redes de transporte eficientes e integradas.

198. *As vantagens sociais são igualmente relevantes. Investimentos em infraestrutura de transportes geram efeitos multiplicadores sobre emprego, renda e desenvolvimento regional, com impactos positivos sobre a coesão territorial e a redução de desigualdades espaciais. A expansão e a melhoria da conectividade reduzem custos de transporte, ampliam o acesso a mercados e serviços públicos e promovem a inclusão produtiva de regiões periféricas.*

199. *Assim, ao permitir que recursos de concessões mais rentáveis sejam canalizados eventualmente para projetos em áreas menos favorecidas ou de insuficiente densidade econômica, o arranjo contribui para equidade territorial e para a realização de objetivos constitucionais de redução de desigualdades regionais, sem impor, por isso, um ônus fiscal imediato ao erário.*

200. *De outra sorte, as contas vinculadas também oferecem vantagens não desprezíveis. Sob a perspectiva financeira, a segregação dos recursos em contas vinculadas promove disciplina financeira, além de favorecer a financiabilidade dos projetos financiados.*

201. *A literatura de project finance aponta que a previsibilidade e a rastreabilidade dos fluxos financeiros são elementos centrais para a redução do custo de capital e para a atração de financiadores de longo prazo. Grimsey e Lewis mencionam que governos não são imunes a dificuldades fiscais, o que pode levar a rebaixamentos de rating de crédito e custos mais altos de projeto (GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, p. 134, tradução livre). Assim, mecanismos que conduzem a segregação dos recursos em contas vinculadas tendem a conceder melhores perspectivas de crédito ao projeto.*

202. *Ademais, a afetação dos recursos em contas específicas facilita a adoção de práticas de governança financeira compatíveis com padrões prudenciais, como regras de aplicação, critérios de remuneração dos saldos e controles de conformidade, o que contribui para a preservação dos recursos até sua efetiva aplicação em obras e serviços de infraestrutura.*

203. *No plano jurídico-institucional, as contas vinculadas podem fortalecer a governança regulatória do investimento cruzado ao oferecer meio objetivo de monitoramento do cumprimento das obrigações contratuais de aporte e da correta aplicação dos recursos.*

204. *As vantagens sociais desse arranjo institucional são igualmente expressivas. A utilização de contas vinculadas, em segregação patrimonial da conta única e como veículo do investimento cruzado, caso haja suficiente medidas de publicização sobre os saldos e movimentações das contas, pode aumentar a transparência perante a sociedade civil, permitindo o acompanhamento do montante arrecadado, da destinação dos recursos e dos resultados obtidos em termos de expansão e melhoria da infraestrutura de transportes.*

205. *Nesse sentido, a transparência e a accountability são determinantes para a licença social de projetos de infraestrutura, especialmente em contextos nos quais a população demanda maior controle sobre a utilização de recursos públicos e sobre os benefícios concretos gerados por parcerias com o setor privado. Ao evidenciar que aportes decorrentes de concessões rentáveis são canalizados, de modo controlado, para projetos de interesse público, o mecanismo contribui para a percepção de equidade distributiva e de retorno social das políticas de desestatização e de parcerias público-privada.*

206. *Além disso, as contas vinculadas funcionam como instrumentos de coordenação intertemporal das políticas de investimento, permitindo acumular recursos ao longo do tempo para viabilizar projetos de maior envergadura, cujos desembolsos não se compatibilizam com fluxos anuais ordinários. Essa capacidade de poupança institucional é particularmente relevante em setores de infraestrutura pesada, nos quais os ciclos de maturação dos investimentos são longos e os benefícios se distribuem ao longo de décadas.*

207. *Em perspectiva conclusiva, o investimento cruzado e o emprego de contas vinculadas configuram instrumentos institucionais aptos a potencializar a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, na medida em que permitem converter excedentes econômicos gerados em determinados segmentos da infraestrutura em ativos públicos estruturantes, com ganhos sistêmicos de eficiência, integração territorial e coesão social. Ao viabilizar a canalização dirigida de recursos para projetos prioritários, preservando a rastreabilidade, a transparência e a governança financeira, tais mecanismos favorecem a continuidade de investimentos de longo prazo em redes de transporte e serviços essenciais, condição para a redução de desigualdades regionais, a promoção do desenvolvimento nacional equilibrado e a ampliação do acesso a oportunidades econômicas. Simultaneamente, ao compatibilizar racionalidade econômica privada com finalidades públicas, o arranjo reforça a capacidade do Estado de coordenar políticas estruturantes sem romper com a disciplina fiscal e a legalidade financeira, transformando ganhos presentes em patrimônio público duradouro e em externalidades positivas que se irradiam sobre a produtividade, a competitividade sistêmica e a inclusão social, em consonância com o projeto constitucional de desenvolvimento, justiça social e integração do território nacional.*

II.b. *Sobre as hipóteses de previsão de investimentos em objetos alheios à origem dos recursos ("investimento cruzado" e "reinvestimento")*

208. *Nesta seção, proceder-se-á à análise das hipóteses legais do "investimento cruzado" e do "reinvestimento".*

II.b.i. *Da hipótese de viabilização do investimento cruzado por alterações contratuais*

209. *Em específico, o art. 25 da Lei 13.448/2017 estabelece que o órgão ou a entidade competente estaria autorizado a promover alterações nos contratos de parceria no setor ferroviário a fim de solucionar questões operacionais e logísticas, inclusive por meio de prorrogações ou relicitações da totalidade ou de parte dos empreendimentos contratados. Já o §1º do referido artigo estabelece que órgãos ou entidades competentes poderão prever investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.*

210. *Da compreensão do referido dispositivo, pode-se definir "investimento cruzado", em termos abrangentes, como* ***o instituto jurídico mediante o qual se prevê, de forma expressa em contrato, investimentos em empreendimento alheio e desconexo àquela unidade de negócio que gerou os recursos.***

211. *A respeito da hipótese do art. 25 da Lei 13.448/2017 deve-se debater os elementos caracterizadores necessários à sua aplicação.*

212. *Primeiramente, como claramente mencionado no dispositivo: aplicável apenas ao setor ferroviário, ou seja, os recursos devem ser gerados por contratos do setor ferroviário.*

213. *Ademais, apenas podem ser investidos no mesmo setor, porquanto o investimento cruzado tem a finalidade de solucionar estritamente questões operacionais e logísticas do setor ferroviário, podendo ser direcionado a malha [ferroviária] própria ou naquelas [malhas ferroviárias] de interesse da administração pública.*

214. *Para mais, menciona que a administração pública estaria autorizada a promover alterações nos contratos vigentes de forma a se prever novos investimentos em malha própria do concessionário ou em malha alheia.*

215. *Da afirmação acima, subentende-se primeiro que os referidos novos investimentos não podem se imiscuir nas obrigações contratuais previamente estipuladas nem na concretização de riscos formalmente alocados ao parceiro privado, porquanto, a contrário senso, possibilitaria locupletamento do concessionário por meio do consequente desequilíbrio contratual provocado.*

216. *No que tange a alterações contratuais com o propósito de se prever novos investimentos em malha alheia de interesse do Poder Concedente (investimento cruzado), a concessão necessita ser capaz financeiramente de custear novos investimentos, ou seja, que seja viável levantar recursos suficientes com a operação da concessão, seja por meio da redução dos recursos outrora previstos como pagamento pelo concessionário, como o pagamento pela outorga porventura convencionado por disposição contratual, seja por meio do alongamento da vigência concessória (prorrogação ordinária ou antecipada) da totalidade ou de parte do objeto concessório.*

II.b.ii. *Da hipótese de viabilização do investimento cruzado por meio da compensação de haveres e deveres*

217. *O art. 30, §2º, da Lei 13.448/2017, estabelece que a União e os entes da administração pública federal indireta, em conjunto ou isoladamente, estão autorizados a compensar haveres e deveres de natureza não tributária, incluindo multas, com os respectivos contratados, no âmbito dos contratos nos setores rodoviário e ferroviário. Ainda, possibilitou que os valores apurados com base no caput deste artigo poderiam vir a ser utilizados para investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários, em malha própria* ***ou naquelas de interesse da administração pública****.*

218. *A compensação de haveres e deveres constitui em hipótese em que possíveis créditos do Poder Concedente devidos pelo concessionário, possam, após liquidação do valor dos débitos do ente público para com o concessionário, ser utilizados em novos investimentos.*

219. *Nesta hipótese, tanto o setor ferroviário como o rodoviário estão abarcados.*

220. *Adicionalmente, a aplicação do referido dispositivo não depende de remanejamentos financeiros no âmbito contratual com fins de viabilizar recursos para custear novas obrigações de investimento, mas apenas que haja um valor líquido identificado à crédito do Poder Público em pelo menos uma concessão, em vista de eventual ajuste de contas, para que seja possível a estipulação de obrigação contratual para a aplicação do referido dispositivo.*

II.b.iii. *Das hipóteses de viabilização do investimento cruzado trazidas pela Lei de Ferrovias*

221. *A despeito dessas duas referências primárias de "investimentos cruzados" mencionadas acima, deve-se mencionar que, a partir da promulgação da Lei de Ferrovias (Lei 14.273/2021), nova hipótese de "investimento cruzado" foi disposta nos art. 15, §2º, da referida Lei. Ainda, hipótese de reinvestimento foi disposta no que tange aos valores não tributários auferidos por meio das operadoras ferroviárias por meio do art. 66 da citada Lei.*

II.b.iii.1. Das hipóteses de viabilização do investimento cruzado por meio do uso de recursos decorrentes da indenização por desativação ou devolução de trechos ferroviários (art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021)

222. *No referido artigo, o valor da indenização devida pelo concessionário em razão da desativação ou da devolução dos trechos, após compensação de eventuais créditos de titularidade do concessionário, pode ser investido: (i) na expansão da capacidade e na*

ampliação da malha que remanescer sob sua responsabilidade, ressalvada a obrigação prevista em contrato; (ii) na solução de conflitos urbanos; (iii) na preservação do patrimônio ferroviário; ou (iv) em outra malha de interesse do poder concedente, conforme acordado entre o regulador ferroviário e o concessionário, na forma da regulamentação.

223. *Ainda que o dispositivo, no seu cerne, trate, de fato, de hipótese especial de compensação de haveres e deveres decorrentes de uma eventual desativação ou devolução de trechos, e assim se imiscuiria na hipótese do art. 30, §2º, da Lei 13.448/2017, anteriormente descrita, entende-se que o referido dispositivo estabelece regra específica para os referidos valores de indenização decorrentes de desativação ou devolução de trechos. Assim, os referidos recursos podem, em vez de serem auferidos como receita orçamentária, ser investidos diretamente pelo concessionário em malhas alheias de interesse do Poder Concedente.*

II.b.iii.2. Da hipótese de investimento em infraestrutura estabelecida pelo art. 66 da Lei de Ferrovias (reinvestimento)

224. *O art. 66 assevera que, ressalvado o disposto em legislação específica, valores não tributários, multas, outorgas e indenizações que a União auferir junto a operadoras ferroviárias devem ser reinvestidos em infraestrutura logística ou de mobilidade de titularidade pública, nas proporções ditadas pelo §1º, o qual, por sua vez, informa que pelo menos metade dos recursos provenientes das outorgas e indenizações referidas no caput deste artigo deverão ser aplicados em projetos de Estados ou do Distrito Federal, de forma proporcional à extensão da malha ferroviária que os originou, incluídos nesse cômputo os trechos devolvidos na forma do art. 15 desta Lei.*

225. *À primeira vista, a menção a recursos aplicáveis em infraestrutura poderia sugerir proximidade, e possível conflito, com os institutos de investimento cruzado previstos na Lei 13.448/2017. Contudo, uma análise jurídica detida revela que tais dispositivos se movem em esferas normativas distintas,* ***não havendo equivalência conceitual ou funcional entre eles****.*

226. *Ainda que os referidos dispositivos mencionem reinvestimentos em infraestrutura logística e de mobilidade e seus condicionamentos não tratem especificamente de hipóteses de "investimento cruzado" como mecanismo endocontratual, mas sim hipótese de vinculação de receitas orçamentárias patrimoniais a certos objetivos definidos nos aludidos dispositivos. Vejamos.*

227. *A leitura rápida e superficial do referido artigo poderia mostrar que todos os valores não tributários, multas, outorgas e indenizações devem ser reinvestidos em infraestrutura logística ou de mobilidade de titularidade pública nas proporções mencionadas no parágrafo 1º do referido artigo.*

228. *De fato, a referida leitura, sem considerar os pormenores de integração e coerência do ordenamento jurídico, poderia levar o operador do direito a concluir haver uma antinomia, porquanto um dispositivo (art. 30, §2º, da Lei 13.448/2017) permitia que tais valores fossem utilizados para investimentos "de interesse da administração pública", ao passo que o art. 66 da referida Lei de Ferrovias asseverava que os mesmos recursos deveriam ser reinvestidos, pelo menos na metade, em projetos de entes subnacionais, ou seja, do Estado e do DF, o que mitiga o juízo de conveniência e oportunidade da administração pública em escolher os investimentos a serem desenvolvidos.*

229. *Em que pese a referida constatação, entende-se haver no texto dos referidos dispositivos palavras e expressões que traduzem um significado diferente ao estatuído acima. Tais elementos, a seguir explicados, em vista de sua carga conceitual e o sentido dado ao conjunto interpretativo, acabam por revelar interpretação distinta de aplicação ao art. 30, §2º, e às demais hipóteses de investimento cruzado.*

230. *Primeiro, há de se atentar que o art. 66 menciona que apenas os recursos "que a União auferir junto a operadoras ferroviárias" devem ser reinvestidos seguindo as orientações do presente artigo.*

231. *Por "auferir", deve-se entender recursos que sejam recebidos das operadoras ferroviárias e adentre à guarda do Poder Concedente.*

232. *A palavra "auferir" possui a denotação de algo que passa a pertencer a aquele que aufere como elemento novo e em disponibilidade. Segundo o Dicionário do Houaiss, auferir pode significar obter, colher, ganhar. Por sua vez, para o que interessa na presente instrução, "ganhar" pode significar: (i) entrar na posse de algo por oferecimento de alguém; (ii) apoderar-se (iii) receber por merecimento, entre outras.*

233. *Deste compêndio explicativo, pode-se verificar que a palavra "auferir" parece ensejar algo a mais, como tê-lo disponível em vista do apoderamento ou da posse (guarda) que precisa exercer para caracterizar o auferimento.*

234. *Ainda que o argumento acima explicado apenas aflore elementos indiciários sobre o real sentido da palavra "auferir" do dispositivo, deve-se complementar informando que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (peça 318, p. 38) conceitua Receitas Públicas Derivadas como a receita obtida pelo poder público por meio da soberania estatal. Decorreriam de imposição constitucional ou legal e, por isso, auferidas de forma impositiva, como, por exemplo, as receitas tributárias e as de contribuições especiais.*

235. *Ademais, informa que taxas "podem ser tributos de arrecadação não-vinculada, pois as receitas auferidas por meio das taxas não se encontram afetas a determinada despesa" (Disponível em: https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51045. Acesso em: 11 ago. 2026, p. 45).*

236. *Ou ainda, o Manual quando conceitua "propriedade para investimento" menciona que é a propriedade (terreno ou edificação – ou parte da edificação – ou ambos) mantida para auferir receitas de aluguel ou para valorização do capital (...) (Disponível em: https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51045. Acesso em: 11 ago. 2026, p. 189)*

237. *Mostra-se claro que a palavra auferir vem sendo disposta em normas para nomear o ato de receber receita. A palavra vem sempre acompanhada e conectada a receitas na terminologia técnica da contabilidade pública.*

238. *De mais a mais, deve-se registrar que o Manual Técnico de Orçamento de 2025 da Secretaria de Orçamento Federal/MPOG estabelece distintamente contas contábeis orçamentárias e respectivas classificações para os referidos valores não tributários, indenizações e multas, mencionados no art. 66, os quais recebidos de operadoras ferroviárias, devem assim adentrar como receitas públicas orçamentárias:*

> *1.9.1.1.15.0.0 **Multas auferidas** pela União junto a operadoras ferroviárias*
>
> *(...)*
>
> *1.9.2.1.06.0.0 **Indenizações auferidas** pela União junto a operadoras ferroviárias*
>
> *(...)*
>
> *1.9.9.9.22.0.0 **Valores não tributários auferidos** pela União junto a operadoras ferroviárias (grifou-se)*

239. *Vê-se claramente que aquilo que se chama de "valores não tributários, multas, indenizações" auferidos, além da outorga, foi arquitetado para indicar valores que devem adentrar como receita pública.*

240. *Ademais, deve-se ainda pontuar que a palavra "outorga", constante no caput do referido artigo e no §1º, significa precisamente os valores recebidos como pagamento pela delegação de serviços públicos a ente privado por meio de permissão, autorização ou concessão, e que, portanto, devem ser auferidos como receitas patrimoniais orçamentárias.*

241. *Nesse sentido, difere-se daquilo que se costuma se apresentar como "saldo livre do fluxo de caixa" ou "valor presente líquido do projeto", pois, enquanto esses termos definem o conjunto dos recursos financeiros, em potencial, de titularidade pública no contrato de concessão, o que realmente irá adentrar no erário como receita pública consiste naquilo que o contrato definir como pagamento pela outorga, que, por sua vez, pode ser todo o valor presente líquido ou menor, a depender da modelagem financeira considerada em cada caso.*

242. *Além disso, a palavra "reinvestir" existente no caput, acaba por distingui-lo dos comandos dos demais dispositivos analisados, porquanto, à medida que, nos dispositivos relacionados a investimento cruzado, se menciona em previsão de investimentos, nesse se conjectura o dever de reinvestimento ("...devem ser reinvestidos...").*

243. *A palavra "reinvestimento", segundo o Houaiss, significa investir novamente. Adiante, apresenta-se o conceito de "reinvestimento" da Lei 4.131/1962, que, apesar de revogada, mostra-se útil para o propósito. Segundo a referida norma para os propósitos daquela norma, "reinvestimento" seriam os rendimentos auferidos por empresas estabelecidas no País e atribuídos a residentes e domiciliados no exterior, e que forem reaplicados nas mesmas empresas de que procedem ou em outro setor da economia nacional.*

244. *Neste caso, tendo como referência a economia nacional, todo rendimento que é gerado e reaplicado na economia nacional poderia ser chamado de reinvestimento.*

245. *Seguindo esse raciocínio e considerando como referência o setor ferroviário, subentende-se que "reinvestimento", para fins do art. 66 tende a significar algo como reaplicar os recursos financeiros gerados por investimentos anteriores no mesmo setor.*

246. *Ademais, deve-se apontar também que, nas hipóteses de investimento cruzado estabelecidas nos art. 15, da Lei 14.273/2021, e nos arts. 25 e 30 da Lei 13.448/2017, sempre há referência ao contratado ou concessionário e à previsão contratual. Há alusão ao caráter sinalagmático do contrato de concessão. Nada obstante, não se pode encontrar as mesmas referências no art. 66, o qual apenas menciona o dever de reinvestimento dos valores não tributários.*

247. *Por último, deve-se registrar que, caso a hipótese do art. 66 fosse investimento cruzado, indubitavelmente deveria estar disposta na Seção I (Das Concessões) ou talvez no Capítulo VI (Das Regras Comuns aos Regimes Público e Privado). Nada obstante, ela foi disposta no Capítulo X (nas Disposições Transitórias e Finais). Em não sendo transitória, a sua disposição no capítulo final insinua que não deve tratar de elementos contratuais.*

248. *Tomando os elementos indiciários explicados acima, pode-se firmar convencimento de que* ***o art. 66 da Lei 14.273/2021, determina a reaplicação, por meio da lei orçamentária, no setor ferroviário de valores não tributários, inclusive outorga, multas e indenizações, que porventura venham a ser auferidos como receita pública em vista de fatos geradores provindos da operação ferroviária, devendo considerar, para isso, as proporções de reinvestimentos em projetos dos Estados e do DF, conforme estabelece o §1º.***

249. *Assim, entende-se que a Lei 14.273/2021, ao disciplinar o marco legal das ferrovias, instituiu um conjunto de instrumentos financeiros voltados a garantir a sustentabilidade econômica do setor e a racionalidade na alocação de recursos públicos. E, dentro desse arcabouço de instrumentos, destaca-se o art. 66 e seu §1º, que tratam da destinação de receitas*

públicas provenientes da exploração de ativos ferroviários para reinvestimentos no próprio setor, em adição às três hipóteses de investimento cruzado estabelecidas no art. 15, da Lei 14.273/2021, e nos arts. 25 e 30 da Lei 13.448/2017.

250. *A interpretação sistemática da norma revela que o legislador buscou estruturar um fluxo orçamentário vinculado, característico de reinvestimento setorial, e não qualquer modalidade de investimento privado ou cruzado. Isso torna o dispositivo claramente distinto das hipóteses de investimento cruzado dos arts. 25 e 30 da Lei 13.448/2017 — institutos que pertencem ao universo das obrigações contratuais impostas às concessionárias e não ao da gestão e reaplicação de receitas públicas.*

251. *O dispositivo disciplina ingressos públicos que devem integrar o orçamento. Não são obrigações decorrentes de prorrogações contratuais nem decorrem de obrigações sinalagmáticas; ao contrário, abordam a destinação de receitas do Estado, em vista da possibilidade de vinculação de receitas não decorrentes de impostos. O §1º reforça essa lógica ao determinar que tais receitas devem financiar, de modo geral, a expansão, modernização e manutenção da infraestrutura ferroviária, configurando verdadeiro reinvestimento orçamentário setorial dentro do domínio do Direito Financeiro.*

252. *Essa característica contrasta diretamente com o "investimento cruzado" disciplinado pela Lei 13.448/2017 e pelo art. 15 da Lei de Ferrovias. Nos termos dos referidos artigos, esse instituto é essencialmente contratual, operando como mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro e de prorrogação de concessões.*

253. *O concessionário assume o compromisso de realizar investimentos em trechos ou sistemas distintos do contrato original, e tal obrigação pode se manifestar tanto pela execução direta de obras quanto — como ocorre na presente experiência sob escrutínio — pelo pagamento de valores em conta vinculada. Ainda que, nessa alternativa, os recursos venham a ingressar na esfera pública após o depósito, seu fundamento jurídico permanece contratual: trata-se de contraprestação privada vinculada à renegociação de riscos, à prorrogação do contrato e à engenharia econômico-financeira regulada pela Lei 13.448/2017.*

254. *Assim, embora tanto o art. 66 quanto as hipóteses de "investimento cruzado" possam envolver contas vinculadas ou aplicações destinadas a infraestrutura, os dois institutos diferem radicalmente quanto à origem, natureza e regime jurídico dos recursos envolvidos, ainda que se possa identificar coincidência de certas finalidades. No investimento cruzado, ainda que o concessionário deposite valores em conta vinculada, tais recursos derivam de obrigação prevista em um termo aditivo contratual, integrando a lógica de contrapartida pela prorrogação. Trata-se, portanto, de recurso cuja destinação é contratualmente definida e cuja existência está condicionada a uma operação negocial específica.*

255. *O art. 66, ao contrário, disciplina recursos públicos cuja destinação é definida por lei orçamentária, não por contrato. Aqui, não há sinalagma, prorrogação, reequilíbrio ou qualquer relação contratual subjacente. Há, sim, o exercício do poder legislativo de instituir vinculação legal de receitas públicas patrimoniais, de modo a assegurar que valores captados pelo Estado no setor ferroviário retornem ao próprio setor na forma de investimentos de caráter público.*

256. *Outro elemento que afasta qualquer possibilidade de mescla conceitual entre os institutos reside em sua finalidade. O investimento cruzado é um instrumento extraordinário, aplicável apenas em contextos específicos de prorrogação ou revisão contratual, ou em compensação, e depende de análise de vantajosidade, estudos técnicos, autorização do formulador de política pública e celebração de termo aditivo. Já o art. 66 estabelece regime permanente de financiamento setorial, operando como diretriz estável para o planejamento orçamentário para o setor ferroviário. Sua função é estrutural, não pontual; programática, não negocial.*

257. *Diante desse quadro, é possível afirmar com segurança hermenêutica que o art. 66 e seu §1º da Lei 14.273/2021 tratam exclusivamente de reinvestimentos de receitas públicas orçamentárias e que, por essa razão, não se confundem — nem podem ser interpretados como — modalidades de investimento cruzado. Enquanto o investimento cruzado opera no campo das obrigações privadas de investir ou aportar valores, o art. 66 opera no campo da gestão orçamentária de receitas. São institutos que ocupam planos jurídicos distintos: um, contratual-regulatório; o outro, orçamentário-setorial.*

258. *Em vista da distinção traçada a respeito dessa hipótese de investimento, a qual não se coaduna com as utilizadas nas autocomposições realizadas com a MRS e a Rumo Malha Paulista, a partir de então, a presente instrução não fará qualquer análise adicional a respeito da referida hipótese.*

II.b.iv. *Da legalidade do investimento cruzado como obrigação de dar recursos financeiros ao invés de obrigação de construir e transferir ao Poder Público*

259. *Para os fins a que se destina a presente instrução, deve-se dar relevante consideração às hipóteses de investimento em malha de interesse da administração pública, ou seja, previsão de investimentos em objetos alheios àqueles que originaram os recursos financeiros, comumente chamado de "investimento cruzado".*

260. *Nesse sentido, conforme explicado, entende-se haver três hipóteses legais de investimento cruzado como obrigação de dar recursos financeiros:*

a) art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021 (setor ferroviário): decorrente de valores de indenização em vista da desativação ou devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei 13.448, de 5 de junho de 2017, que podem ser investidos em malha de interesse do Poder Concedente;

b) art. 25, §1º, de Lei 13.448/2017 (setor ferroviário): decorrente de possibilidade de promoção de alterações contratuais de modo a se prever novos investimentos em malhas de interesse da administração;

c) art. 30, §2º, da Lei 13.448/2017 (setor rodoviário e ferroviário): em vista da possibilidade de se investir os recursos líquidos decorrentes de eventuais compensações de haveres e deveres.

261. *Sobre o assunto, deve-se ressaltar que os dispositivos apenas mencionam que os órgãos e entidades competentes estariam autorizados a "prever investimentos pelos contratados" em malha de interesse da administração pública ou do Poder Concedente.*

262. *Daí, dúvida inicial, para os fins do presente processo, surge em torno do alcance do significado da expressão "prever investimentos pelos contratados".*

263. *De certo, as primeiras prorrogações antecipadas levadas a cabo pela administração pública no setor ferroviário (a exemplo da Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM), analisada no TC 018.842/2019-4) consideraram que a referida previsão contratual deveria ser entendida como a estipulação em contrato de a responsabilidade pela execução da obra para a qual o investimento é direcionado deveria ser alocada à concessionária, a qual passava a ter obrigação de entregar o projeto desenvolvido e as obras realizadas em datas pré-definidas em contrato.*

264. *Ainda que a interpretação dada ao artigo, conforme os primeiros casos de aplicação acima mencionados, não esteja equivocada, deve-se analisar se a referida expressão restringe o investimento cruzado à execução de obras por conta do concessionário.*

265. *Antes, deve-se debulhar a essência da discussão a respeito da legalidade da previsão de investimento cruzado como pagamento de recursos financeiros.*

II.b.iv.1. A respeito do ponto nuclear de discussão sobre a eventual possibilidade de se prever o pagamento em vez de execução de obras pelo concessionário

266. *Conforme foi visto, na prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM), analisada no TC 018.842/2019-8, foi prevista a construção pela Vale S.A. de segmento da referida EF-354, entre as cidades de Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, com extensão de 383 quilômetros aproximadamente (TC 018.842/2019-8, peça 6, p. 95– copiada à peça 167 do presente processo), como contrapartida à eventual prorrogação antecipada do contrato da ferrovia.*

267. *Nada obstante, a partir das autocomposições da Rumo Malha Paulista e Malha Regional Sudeste, surgiram consensos em torno da previsão de pagamentos em dinheiro a ser depositado em contas vinculadas como forma alternativa de previsão de "investimento cruzado". Ou seja, além da exigência da construção e entrega de um projeto pelo concessionário, passou-se a se vislumbrar a possibilidade de se permitir o mero pagamento de recursos financeiros como previsão contratual.*

268. *A vaguidão terminológica da expressão "prever investimento" e a respectiva distorção causada pelos debates que não superam a superficialidade jurídica, tende a camuflar a questão nevrálgica por detrás do embate de visões e ideias a respeito do "investimento cruzado".*

269. *Isso porque dificilmente uma empresa operadora de infraestrutura, seja rodoviária ou ferroviária, irá executar por conta própria uma obra que lhe é exigida por contrato, de modo que a normalidade seja a contratação de empresa construtora especializada. Assim, pode-se perceber que ao contratar terceira construtora para desenvolver eventual projeto, a sua atividade direta já passa a se resumir ao pagamento da execução da obra, ainda que permaneça responsável pelo resultado satisfatório e adequado do investimento em face do Poder Público.*

270. ***Tendo em vista essa percepção, pode-se concluir que o ponto de debate – o núcleo de divergência – a respeito da pretendida ampliação interpretativa sobre o "investimento cruzado" não se resume à possibilidade do pagamento em si, mas às responsabilidades derivadas que acompanham o concessionário quando executa a obra por conta própria e que não acompanha em caso de mero pagamento.***

271. *Ainda que, claro, a depender da repartição de riscos efetuada em contrato, quando o* ***concessionário executa obras por conta própria ele carrega consigo um conjunto de riscos associados à execução do empreendimento em face do contrato com o Poder Concedente (riscos de engenharia). Por outro lado, enfrenta também os riscos, obrigações e litígios associados à contratação, ao gerenciamento e à supervisão da construtora incumbida de desenvolver o projeto.***

272. *Assim, pode-se dizer que, na interpretação convencional de investimento cruzado, o concessionário se responsabiliza pela execução da obra e entrega do projeto finalizado ao ente público (obrigação de resultado), tendo que, ao longo do desenvolvimento do projeto, encarregar-se da cesta de riscos que decorram tanto do contrato de construção quanto do contrato de concessão, que impõe o investimento cruzado, por meio da resolução dos litígios e do adimplemento dos compromissos decorrentes de dois contratos diametralmente opostos ao concessionário simultaneamente.*

273. *Por outro lado, em caso de interpretação de que o investimento cruzado possa se resumir ao pagamento de recursos financeiros, passa a ser possível ao concessionário ser responsável apenas pelos riscos, obrigações e litígios decorrentes do contrato que impôs o investimento cruzado (contrato de concessão). Ao passo que o Poder Concedente passa a ter eventualmente que administrar os riscos, as obrigações e os possíveis litígios decorrentes da execução da obra,*

caso outra forma contratual não seja desenvolvida para a transferências de tais riscos a outro parceiro em prol da consecução da obra.

274. *O concessionário se torna adimplente apenas pelo pagamento dos recursos financeiros previstos em contrato, sem envolvimento costumeiro com riscos decorrentes da gestão da realização física do investimento.*

275. ***Deste modo, a tese da possibilidade de investimento cruzado como pagamento financeiro deve se verter a responder se é juridicamente possível e economicamente lógica a realização dos tais investimentos cruzados sem assumir os riscos decorrentes da sua realização.*** *Tais temáticas serão estruturadas em seguida.*

II.b.v. *A interpretação dos arts. 25, §1º, 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e do art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021: das preliminares a respeito da polissemia do vocábulo "investimentos"*

276. *A precisão terminológica é a pedra angular da segurança jurídica e da eficiência econômica. No entanto, poucos termos no léxico das ciências sociais aplicadas carregam tamanha carga de ambiguidade e sobreposição semântica quanto o vocábulo "investimento". Frequentemente tratado como um conceito unívoco no discurso coloquial e, por vezes, até na macropolítica, o termo fragmenta-se em uma multiplicidade de significados técnicos quando submetido ao escrutínio rigoroso das ciências do Direito, da Contabilidade, da Economia e das Finanças. Essa polissemia não é meramente acadêmica, porquanto ela pode gerar custos de transação, fomentar litígios e criar zonas de penumbra regulatória que podem desafiar a boa gestão pública.*

277. *Na economia, sobretudo na macroeconomia, o termo assume um significado relativamente preciso e estreito. O investimento é entendido como acréscimo ao estoque de capital fixo, usualmente captado nas contas nacionais pela Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), eventualmente acrescida da variação de estoques. Em estudo recente do BNDES sobre a FBCF (Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/24905/1/PRFol_216183_%20Formação%20bruta%20de%20capital%20fixo.pdf. Acesso em: 3 dez. 2025), nota-se que uma das formas mais usuais de trabalhar com esses dados é por meio do cálculo da taxa de investimento, que nada mais é que a participação da FBCF sobre o PIB, isto é, um indicador que mede quanto do produto é destinado à formação de capital físico.*

278. *Nesse registro, não interessa a mera troca de ativos financeiros entre agentes: comprar ações já existentes em bolsa ou títulos públicos no mercado secundário não aumenta o estoque de máquinas, edificações ou infraestrutura e, portanto, não é investimento macroeconômico, embora possa ser investimento para o indivíduo.*

279. *Quando se passa para a linguagem das finanças, o foco se desloca. "Investimento" deixa de ser apenas o gasto agregado em capital físico e passa a designar, de maneira muito mais ampla, qualquer alocação de recursos hoje com expectativa de obter fluxos de caixa futuros sob risco (BREALEY, Richard; MYERS, Stewart; ALLEN, Franklin. Principles of Corporate Finance. 14. ed. New York: McGraw-Hill, 2023. p. 6; 184-185).*

280. *A decisão de investimento consiste em escolher em quais projetos ou ativos aplicar os recursos, avaliando o fluxo de caixa inicial negativo – o desembolso – e os fluxos positivos esperados ao longo do tempo, a partir dos quais se calculam indicadores como valor presente líquido (VPL) e taxa interna de retorno (TIR).*

281. *Dentro dessa lógica, tanto a construção de uma fábrica quanto a compra de ações, debêntures ou cotas de fundos são "investimentos", desde que envolvam uma aplicação atual que promete benefícios monetários futuros incertos. A distinção entre ativos reais e financeiros é*

relevante para análise de risco e retorno, mas não altera o fato de que tudo isso é tratado como "investimento" no discurso financeiro.

282. *A contabilidade, por sua vez, opera com um aparato conceitual próprio, em que "investimento" aparece em pelo menos três camadas: como tipo de gasto, como rubrica patrimonial específica e como categoria de fluxos de caixa. Na doutrina especializada da contabilidade de custos do Brasil, difundida por Eliseu Martins (MARTINS, Eliseu. Contabilidade de Custos. São Paulo: Atlas, 9ª Ed., 2003, p. 17), investimento é classicamente definido como "gasto ativado em função de sua vida útil ou de benefícios atribuíveis a futuro(s) período(s)".*

283. *Trata-se, portanto, de um recorte dentro do universo dos "gastos": nem todo gasto é investimento; serão investimentos apenas aqueles sacrifícios financeiros que são registrados no ativo porque se espera deles um benefício econômico em períodos futuros – por exemplo, o custo de aquisição de uma máquina, de um imóvel, de determinados softwares ou de desenvolvimento que atendam aos critérios de reconhecimento.*

284. *Essa noção dialoga diretamente com a definição de ativo nas normas internacionais e brasileiras: o Pronunciamento Técnico CPC 00 (Estrutura Conceitual) define ativo como recurso controlado pela entidade do qual se esperam benefícios econômicos futuros; investimentos são, em larga medida, gastos que se convertem nesse tipo de recurso, e não em despesa imediatamente reconhecida no resultado.*

285. *No direito financeiro e orçamentário, o termo se reveste de distinta moldura. A Lei 4.320/1964, ao tratar da classificação da despesa, distingue entre despesas correntes e de capital. Entre estas, define como despesas de investimento as dotações "para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis, bem como as dotações para aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro." (art. 12, § 4º).*

286. *Partindo dessa definição legal pode-se sustentar que investimento público, no plano orçamentário, além da hipótese de capitalização de empresas, é essencialmente despesa de capital destinada à formação de capital fixo estatal – obras, instalações, equipamentos – associando-se, assim, ao conceito econômico de FBCF, mas mediado por categorias normativas de dotações, elementos de despesa e vinculação à "regra de ouro" do endividamento público.*

287. *A consequência é que nem todo gasto que a contabilidade e as finanças consideram como investimento será enquadrado como "despesa de investimento" para fins da Lei 4.320/1964, e vice-versa. Além disso, nem toda aplicação, na ótica contábil e financeira, será investimento na ótica econômica.*

288. ***A despeito disso, em todas as áreas de conhecimento há um elemento comum nas significações do termo investimento: em todos os sentidos pode-se extrair que investimento, independente da natureza ou da finalidade, se constitui em ato de aplicação de recursos.***

289. ***De fato, deve-se consignar que o termo "investimento" significa, em seu cerne, aplicar algo (tempo, esforço, recursos etc.) a fim de se obter algo (definição de "investimento" do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 2004) ou empregar (tempo, esforço, recursos, etc.) em algo a fim de torná-lo um sucesso (definição de "investir" do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 2004).***

II.b.vi. *A polissemia de "investimento" e sua repercussão hermenêutica na Lei 13.448/2017 e na Lei 14.273/2021: bases conceituais para admitir o pagamento financeiro como forma legítima de investimento cruzado*

290. *A interpretação jurídica do termo "investimentos" nos arts. 25, §1º, 30, §2º, da Lei 13.448/2017 e no art. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, exige um olhar interdisciplinar atento ao fato de que "investimento" é um conceito polissêmico, conforme evidenciado, variando em significado conforme o campo do conhecimento em que é utilizado. Essa polissemia não deve ser ignorada. Ao contrário, ela fornece um lastro teórico para reconhecer que o investimento exigido do concessionário não precisa assumir exclusivamente a forma de obras, podendo igualmente consistir em pagamento em dinheiro, desde que vinculado à finalidade pública delineada pela lei.*

291. *Conforme foi visto, a multiplicidade de significados do termo converge para um ponto decisivo: as áreas do conhecimento correlatas à atividade administrativa do Estado não definem investimento como sinônimo exclusivo de obra ou de execução material. Ao contrário, todas as disciplinas reconhecem que o termo "investimento" assume previamente a forma de aporte de recursos financeiros independente da realização efetiva. A definição do termo "investimento", mencionada na seção anterior, revela que o núcleo da ação de investir não está na execução do objeto da aplicação dos recursos, mas sim no próprio ato de aplicação dos recursos financeiros.*

292. ***Dessa constatação interdisciplinar deriva a inferência jurídica de que o termo "investimentos" nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e o art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, não exige necessariamente que o concessionário execute diretamente a obra, podendo ser cumprido por meio da aplicação de recursos financeiros, ou seja, pelo pagamento ao Poder Concedente****.*

293. *Os arts. 9º e 22 da Lei 13.448/2017, por exemplo, ao dispor sobre as diretrizes para a prorrogação concessória, deixa claro que* ***as alterações contratuais estão condicionadas à realização de investimentos que ampliem, modernizem ou aprimorem a capacidade, o nível de serviços e a qualidade da infraestrutura****. Assim, descreve a finalidade do investimento — a ampliação, modernização ou aprimoramento —, malgrado não haja a imposição de que o concessionário seja o executor físico ou intermediário dessas intervenções.*

294. *O art. 30, §2º, da Lei 13.448/2017, reforça essa interpretação ao estabelecer que valores apurados em razão da compensação de haveres e deveres sejam vinculados, pelo Poder Concedente, a investimentos em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.*

295. *Em uníssono, o art. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, assevera apenas que eventuais valores de indenização podem ser investidos na ampliação de outra malha de interesse do Poder Concedente, conforme porventura acordado entre o regulador ferroviário e o concessionário, na forma de regulamentação.*

296. *Não se trata, na literalidade do texto dos referidos dispositivos, de execução de obras pelo concessionário, mas a destinação de valores resultantes da compensação (isto é, aquilo que seria pago em dinheiro – multas, outros haveres não tributários, ou valores de indenização por devolução de trechos) para investimentos em malha própria ou de interesse da Administração diretamente pelos concessionários.*

297. *As referidas Leis apenas exigem que tais investimentos estejam de acordo com as diretrizes do Poder Concedente, permanecendo em aberto quem realiza a contratação, quem executa a obra, a despeito de quem financia o dispêndio. Se a finalidade é a melhoria estrutural da infraestrutura, e se tal melhoria pode ser obtida mediante projetos executados diretamente pelo setor público ou por outro concessionário, parece juridicamente aceitável que o*

concessionário aporte recursos financeiros, desde que vinculados a projetos que ampliem, modernizem ou aprimorem a infraestrutura ferroviária, como forma de atender à obrigação contratual e à disciplina legal que a autoriza.

298. *De outra sorte, deve-se mencionar que, quando o legislador pretendeu se referir a obras, fê-lo literalmente. No art. 6º, §2º, da Lei 13.448/2017, ao apresentar os condicionamentos de atendimento para a efetivação da prorrogação antecipada no setor rodoviário, menciona limite mínimo de 80% de* ***obras obrigatórias*** *realizadas pelo concessionário.*

299. *Ademais, o art. 9º, §2º, da aludida Lei, estabelece que os planos de investimento pactuados poderão prever* ***intervenções obrigatórias*** *pelo contratado, compatíveis com os níveis de capacidade ajustados, o que insinua, com grau razoável,* ***a diferenciação entre investimentos e intervenção (obra) pretendida pelo legislador****.*

300. *Em termos econômicos, o que está ocorrendo é uma substituição de pagamento à Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN): em vez de o concessionário pagar à União uma multa ou outro valor não tributário, ela aplica esse montante em investimentos em malha própria ou em outra de interesse da Administração. Isso se materializa, alternativamente, por pagamentos de recursos financeiros a terceiros (empreiteiras, fornecedores, outra entidade concessória), ainda que o concessionário não venha a ser quem, de fato, execute a obra em campo.*

301. *Deve-se reconhecer assim que, em oposição à tese de unificar o significado de "investimento" por "obra própria do concessionário":*

a) o que define o investimento é o resultado (ativo de infraestrutura de transporte), não a titularidade da execução da empreitada; e

b) a forma de imputação do sacrifício econômico ao concessionário – renúncia pelo Poder Concedente a receber valores de multas, execução de pagamento em favor de fornecedores, entrega de materiais a Valec etc. – pode variar, desde que o efeito final seja a ampliação ou qualificação da malha de transporte, em respeito ao Princípio da Eficiência.

302. *Os arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e o art. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, reproduzem essa ideia em linguagem jurídica setorial: o investimento deve recair sobre malha própria ou malha de interesse da Administração, sem especificar o veículo jurídico-econômico (obra direta, fornecimento de bens, aportes em contas vinculadas, etc.).*

303. *Ante todo o exposto, conclui-se que a conjugação entre: (i) a polissemia técnica do termo "investimento" em economia, contabilidade e finanças (sempre centrada na ideia de aplicação de recursos em ativos com benefícios futuros) e (ii) a redação aberta dos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e art. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, que dispõem sobre investimentos em malha própria ou de interesse da Administração (ou do Poder Concedente), sem limitar a forma de execução, permite sustentar, com significação jurídica, que:* ***o termo "investimentos" nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, bem assim no art. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, pode ser interpretado como obrigação de aplicação ou pagamento de recursos financeiros pelo concessionário em favor de projetos de infraestrutura de transporte de interesse da Administração, não se restringindo à hipótese de responsabilidade direta do concessionário pela execução de obras.***

304. *Essa leitura não viola o texto literal (que não exige responsabilidade pela execução direta de obra), é coerente com o núcleo técnico do conceito de investimento, e dialoga com a teleologia das Leis 13.448/2017 e 14.273/2021: ampliar a capacidade de investimento em infraestrutura de transportes por meio de arranjos contratuais sofisticados (como prorrogações antecipadas e investimentos cruzados), sob escrutínio do TCU e outros órgãos de controle.*

305. ***Assim, os diferentes significados de "investimento" auxiliam a construção de uma interpretação jurídica adequada dos artigos que estabelecem o investimento cruzado nas Leis 13.448/2017 e 14.273/2021: o termo "investimentos" pode significar tanto a execução direta de obras pelo concessionário quanto o aporte financeiro destinado a viabilizá-las, cabendo ao Poder Concedente definir, no planejamento setorial, e em cada caso concreto, qual modalidade atende melhor ao interesse público.***

II.b.vii. *Da avaliação da estrutura de incentivos que se concretiza nas hipóteses de investimento cruzado: a alocação das obrigações construtivas e dos riscos decorrentes*

306. *A interpretação do instituto do investimento cruzado, tal como previsto no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021, bem como nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, por meio do pagamento de recursos financeiros ao Poder Concedente, em vez da imposição direta da execução de obras pelo próprio concessionário se mostra não apenas juridicamente adequada, mas também se prostra como alternativa potencialmente mais eficiente.*

307. *Do ponto de vista da economia da regulação e da teoria da concessão, a execução das obras pelo concessionário que operará o empreendimento realizado com os recursos do investimento cruzado (oriundo da concessão-fonte) tende a produzir ganhos de eficiência alocativa e produtiva.*

308. *A literatura econômica enfatiza que o operador do serviço é quem detém melhores informações sobre as potencialidades de demanda, os custos marginais de expansão, os riscos operacionais e as estratégias de captação de usuários, sendo, portanto, o agente mais apto a internalizar decisões de investimento e a calibrar tecnicamente a infraestrutura à lógica do negócio regulado (ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 83–89).*

309. *A imposição de que um concessionário realize obras em empreendimento que não irá operar introduz assimetrias informacionais, eleva custos de transação e pode comprometer a eficiência dinâmica do investimento, pois transfere a decisão técnica de como realizar o investimento a um agente que não suportará integralmente os riscos e os incentivos econômicos do ativo resultante.*

310. *Apenas o operador terá a percepção do negócio a ser realizado com o empreendimento. Assim, vislumbra-se que, a depender de sua estratégia de negócio e visão de futuro, possa vir a intencionar o aperfeiçoamento das características de via para ampliar a capacidade em certos trechos em detrimento de outros. A escolha dos métodos construtivos, a seleção da especificação de tonelagem dos trilhos e a espécie de dormentes se inserem no arcabouço de decisões que devem ser tomadas, em respeito à eficiência, pelo efetivo operador do empreendimento.*

311. *Esse argumento é reforçado pela moderna teoria da alocação de riscos em contratos de longo prazo. Conforme exposto em Relatório da OCDE, a ótima transferência de risco implica que o risco seja alocado à parte contratual que está em melhor condição de carregá-lo, isto é, à parte contratual que consegue lidar com o risco a um menor custo (OCDE, Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris: OECD Publishing, 2008, p. 133, tradução livre).*

312. *O concessionário operador do empreendimento financiado pelo investimento cruzado é, em regra, quem possui maior capacidade técnica e empresarial para avaliar riscos de engenharia, operação, demanda e financiamento, sendo racional que ele seja o responsável direto pela execução das obras, enquanto o concessionário "pagador" deve cumprir sua obrigação de investimento cruzado por meio do aporte financeiro previamente definido em contrato.*

313. *A justificativa não é meramente teórica, pois a construção não é um fim em si, mas um meio para viabilizar uma operação de longo prazo. Logo, as decisões de projeto (engenharia, materiais, layout operacional, redundâncias, tecnologia embarcada) determinam custos e qualidade de operação e manutenção (O&M) por décadas.*

314. *Nesse sentido, a literatura sobre governança de infraestrutura aponta que a fragmentação entre financiador, executor e operador tende a aumentar riscos contratuais e litígios, enquanto modelos que alinham construção e operação sob o mesmo agente favorecem a eficiência do ciclo de vida do projeto – whole-life cycle "bundled" approach (GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 135–136, tradução livre).*

315. *Essa intuição é formalizada pela teoria dos contratos incompletos aplicada a PPPs: quando construção e operação são reunidas (bundling) num mesmo arranjo contratual, cria-se um incentivo para internalizar custos de transação, do ciclo de vida e para escolher qualidade eficiente do ativo, precisamente porque o operador arcará, direta ou indiretamente, com consequências futuras de decisões tomadas na obra.*

316. *No mesmo sentido, Engel, Fischer e Galetovic (ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. Finance and Public-Private Partnerships. Reserve Bank of Australia Conference Volume, 2014, p. 204) caracterizam PPPs justamente como contratos intertemporais que reúnem financiamento, construção e operação ("bundle finance, construction and operation"), indicando que o valor econômico desse empacotamento está na melhora de incentivos — especialmente na redução de custos de ciclo de vida e na disciplina sobre desempenho (Ver também YONG, H. K. et al. Public–Private Partnerships: Policy and Practice. Southern Voice / Commonwealth Secretariat, 2010, p. 21–22 e p. 29–30).*

317. *Quando se separa artificialmente "quem constrói" de "quem opera", criam-se incentivos para subinvestimento em qualidade (baratear CAPEX às custas de OPEX futuro) ou para escolhas técnicas que maximizam metas de entrega imediata, mas degradam desempenho ao longo do tempo.*

318. *É preciso reconhecer que, de modo a evitar essa situação, o Poder Concedente poderia incluir mecanismos mais rigorosos de controle da qualidade, mas isso também implicaria maiores custos de transação, assim como esforço de fiscalização.*

319. *Assim, ao admitir que o investimento cruzado se materialize como pagamento financeiro para posterior execução pelo concessionário operador, o ordenamento jurídico favorece uma estrutura mais coerente com as boas práticas internacionais de projetos de infraestrutura.*

320. *Aplicando essas premissas ao "investimento cruzado", a conclusão aflora que, se o empreendimento a ser construído será operado por um outro concessionário (o "concessionário operador do empreendimento" destinatário), é esse operador quem, em geral, (a) tem informação superior sobre demanda, capacidade e condicionamentos operacionais, (b) controla as escolhas de engenharia que afetam manutenção, disponibilidade e segurança, e (c) consegue gerir com menor custo os riscos de interface (projeto–operação) e os riscos de desempenho.*

321. *Em termos de governança, a alocação do risco de construção a quem operará reduz a probabilidade de mudanças oportunistas, de renegociações por falhas de escopo e de obras adicionais descoladas da racionalidade operacional, fenômenos que a literatura registra como recorrentes em arranjos mal desenhados.*

322. *Ante o exposto, mostra-se razoável, adequado e potencialmente mais eficiente a previsão de que os recursos do investimento cruzado sejam destinados para que aquele que for operar o empreendimento também o construa.*

II.b.viii. *Dos requisitos para a instrumentalização do investimento cruzado como pagamento*

II.b.viii.1. A exigência de previsão contratual expressa e definição prévia do objeto como condições de legalidade dos investimentos cruzados no regime jurídico das parcerias em infraestrutura

323. *A disciplina normativa introduzida pela Lei 13.448/2017, e posteriormente pela Lei 14.273/2021, ao admitir a realização de investimentos cruzados representa uma inflexão significativa no regime tradicional das concessões de transporte. A ampliação das possibilidades de coordenação logística, com ganhos sistêmicos para as redes de infraestrutura, deve se fazer acompanhar com exigências de rigor jurídico, especialmente quanto à previsão expressa em contrato e à definição prévia do objeto do investimento cruzado, requisitos que se apresentam como elementos indispensáveis para a legalidade, segurança jurídica e controle dessas operações.*

324. *O ponto de partida é o art. 25, §1º, da Lei 13.448/2017, que admite a "previsão de investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da Administração Pública", no contexto de reconfiguração ferroviária. Já o art. 30, §2º, da referida Lei, ao permitir que valores decorrentes de compensações de natureza não tributária "poderão vir a ser utilizados para investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários", institui um mecanismo de substituição de eventual pagamento pecuniário à Conta Única por obrigação de investir. Por fim, o art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021 autoriza que operadoras ferroviárias sob regime de autorização possam realizar investimentos em trechos ou ativos de interesse público, nos termos em que forem expressamente definidos em acordo, na forma de eventual regulamento.*

325. ***A despeito de possíveis diferenças semânticas entre os dispositivos, pode-se entender pelas palavras e expressões "prever", "pelos contratados" e "diretamente" que a Lei estabelece a necessidade de previsão expressa no contrato de concessão para se constituir investimento cruzado.***

326. *Esses dispositivos, à primeira vista permissivos à possibilidade de investimento cruzado, não se portam à autossuficiência. A lei admite, mas não autoexecuta o investimento cruzado. A operação somente se torna válida, exigível e controlável quando densificada contratualmente, com previsão expressa e precisão quanto aos seus elementos essenciais: objeto do investimento, valor, metodologia de cálculo, modo e periodicidade de pagamento, prazos, responsabilidades e mecanismos de supervisão, a exemplificar. Sobre especificamente a necessidade de determinação do objeto do investimento cruzado, o assunto será melhor desenvolvido à frente.*

327. *Para que um concessionário seja compelido a realizar investimentos em infraestrutura alheia, é preciso que o vínculo obrigacional esteja inequivocamente previsto no contrato ou termo aditivo, pois é o contrato que confere tipicidade jurídica ao dever de investir, e a clareza contratual que permite aos órgãos de controle e da sociedade verificar sua pertinência econômico-regulatória.*

328. *No plano da técnica contratual, a necessidade de previsão expressa pode ser explicada por três fundamentos: tipicidade obrigacional, alocação de riscos e controle dos incentivos.*

329. *Primeiro, quanto à tipicidade: para que o concessionário seja validamente obrigado a custear obras externas à sua malha, é indispensável que o contrato incorpore essa obrigação com precisão. Sendo uma prestação do concessionário, o art. 23, inciso V, da Lei 8.987/1995, lista como cláusula essencial todos os direitos, garantias e obrigações do poder concedente e do concessionário, inclusive quanto a futuras alterações ou expansões da malha.*

330. *Segundo, quanto à alocação de riscos: mostra-se importante a materialização contratual do investimento cruzado com fins de definição das responsabilidades, riscos e consequências jurídicas, como indenizações, em face de potenciais inadimplências pecuniárias do concessionário em similaridade ao que se dispõe no caso de execução de obras por conta do concessionário.*

331. ***Assim, a exigência de previsão contratual expressa do investimento cruzado não consiste em mero detalhe procedimental, mas sim em pilar de legalidade. Funciona como filtro de racionalidade administrativa, como garantia de segurança jurídica para concessionários e Administração, e como condição de controle efetivo pelos órgãos fiscalizadores e pela sociedade.***

332. *De outra sorte, a definição prévia do objeto do investimento cruzado — com projeto, escopo técnico verificável, cronograma e orçamento estimado — constitui-se em requisito essencial para que a obrigação contratual seja determinável, fiscalizável, economicamente racional e institucionalmente defensável, e sobretudo legal, mormente quando se pretende operar o investimento cruzado por contas vinculadas e mecanismos de segregação patrimonial e contábil. Reforçamos que a previsão legal do investimento cruzado exige a ampliação, modernização e/ou aprimoramento da infraestrutura ferroviária, de modo que os elementos que possibilitem concretizar aquilo que o legislador estabeleceu não podem ser juridicamente relaxados.*

333. *Se essa delimitação não ocorre e, ainda assim, estabelece-se a obrigação de aportar recursos em conta vinculada para futuro investimento, no presente indeterminado, surge um problema jurídico: o arranjo passa a operar, na prática, como um fundo de destinação específica criado por contrato, sem o regime jurídico próprio pela Constituição e pelo direito financeiro para fundos e vinculações.*

334. *No investimento cruzado, o depósito em conta vinculada normalmente decorre de obrigação contratual assumida pelo concessionário (por exemplo, como condição econômica da prorrogação ou como mecanismo de reequilíbrio/regulação setorial). Uma vez depositados, esses recursos deixam de integrar a esfera de disponibilidade ordinária do devedor e passam a ser administrados sob um regime de controle e afetação.*

335. *Esse desenho — controle sobre recursos segregados, afetação a finalidade específica e disciplina de movimentação — aproxima-se, funcionalmente, do que o direito financeiro chama de fundo especial: "produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços" (Lei 4.320/1964, art. 71). A semelhança esbarra apenas quando a referida segregação de recursos obedece integralmente às hipóteses de investimento cruzado estipuladas nas Leis 13.448/2017, e 14.273/2021, para a sua realização.*

336. *Se o depósito contratual vira mero estoque de recursos afetados a objetivos futuros não adequadamente definidos, a conta vinculada deixa de ser um simples instrumento operacional de execução de uma obrigação já concretizada e passa a funcionar como potencial orçamento paralelo ou, no mínimo, como uma subestrutura de alocação que esvazia a disciplina ordinária do ciclo orçamentário.*

337. *A literatura sobre orçamento alerta precisamente para esse risco: fundos podem operar como "autênticos orçamentos dentro do orçamento", com potencial de reduzir transparência e tensionar a prerrogativa deliberativa do Legislativo sobre prioridades e escolhas alocativas (GIACOMONI, 2005, p. 81, apud CARVALHO FILHO, José Rocha de. As vedações constitucionais do artigo 167 e o Tribunal de Contas da União. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Brasília, 2008, p. 19).*

338. *É por isso que o sistema constitucional submete fundos e mecanismos equivalentes à reserva de lei. A Constituição veda "a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa" (CF, art. 167, IX). A exigência de autorização legislativa, longe de mero apego ao formalismo, funciona como cláusula de governança democrática e de integridade fiscal, impedindo que o Poder Concedente, por atos infralegais ou arranjos negociais, crie com liberdade caixas de recursos financeiros para fins que deveriam passar pelo crivo da lei e do orçamento. Em reforço, a própria Lei 4.320/1964, determina que a aplicação das receitas vinculadas a fundos especiais deve ocorrer "através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais" (art. 72), ou seja, mesmo existindo fundo validamente criado por lei, sua execução deve dialogar com o orçamento anual e seus mecanismos formais.*

339. *Nesse quadro, a definição prévia do objeto (projeto e orçamento) antes da contratualização do investimento cruzado cumpre três funções jurídicas cumulativas.*

340. *A primeira é subsumir eventual estipulação de segregação de recursos à exceção permitida por Lei, nos arts. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, ou arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e em respeito aos Princípios da Legalidade e da Universalidade Orçamentária. Nesse sentido, entende-se que, em qualquer das hipóteses mencionadas acima, o investimento precisa estar decidido, motivado e formalizado como pressuposto para a formalização contratual do investimento cruzado.*

341. *Em outras palavras, a concepção do investimento não se exaure apenas na estipulação da origem dos recursos, ou seja, pelo depósito de recursos pela concessão fonte do investimento cruzado, mas na definição do objeto que receberá os referidos recursos. Apenas com o implemento dessa condição, torna-se possível a adequação do fato com a hipótese legal de exceção orçamentária.*

342. *Sem objeto definido, o instituto tende a gerar um efeito de caixa de recursos que, mesmo se bem-intencionado, acaba por contornar o debate orçamentário sobre prioridades, timing e trade-offs, justamente o tipo de deslocamento que a vedação constitucional à instituição de fundos sem lei busca prevenir (CF, art. 167, IX).*

343. *Depois, a definição do objeto concorre para evitar a indeterminação material da finalidade. Quando o contrato fixa apenas que haverá "investimentos" futuros (sem haver prévia identificação do empreendimento, suas metas, seu custo estimado, o cronograma e o modo de adimplemento), a conta vinculada passa a ser um recipiente de recursos com finalidade plástica, a ser concretizada por escolhas administrativas futuras. **A falta de finalidade o defenestra da redoma endocontratual**, a qual tem sido defendida nesta instrução, aproximando-a do núcleo conceitual do fundo especial, mas sem o suporte de lei instituidora e sem a disciplina orçamentária completa exigida para fundos (Lei 4.320/1964, arts. 71–74).*

344. *Em face de todo o exposto, entende-se que o investimento cruzado só se sustenta como exceção legal e legítima — isto é, como alternativa a simplesmente arrecadar a receita pública e alocá-la por orçamento — quando, além de se prever expressamente a realização do investimento cruzado no contrato, estabelecem-se balizas que o diferenciam de mera bolsa de recursos para fins abertos e não definidos, vinculando contratualmente os recursos financeiros a serem pagos a título de investimento cruzado a um empreendimento prévia e objetivamente definido, com orçamento, entre outros elementos caracterizadores.*

345. *Com a definição do objeto do investimento cruzado, a conta vinculada deixa de ser um fundo informal e se torna instrumento de execução (e de sindicabilidade) de uma obrigação delimitada, compatível com a legalidade financeira e orçamentária, com a disciplina dos fundos legais, com a integridade conceitual do orçamento e com o dever de ampliação, modernização*

e/ou aprimoramento da infraestrutura ferroviária preconizado nas Leis 13.448/2017 e 14.723/2021.

346. *A propósito, deve-se registrar que, nos TCs 018.646/2024-7 (consenso da MRS) e 000.853/2023-2 (consenso da Ruma Malha Paulista), estipulou-se pagamento de recursos financeiros em contas vinculadas para a realização de investimento cruzado, nada obstante, não tenha havido prévia definição do objeto dos respectivos investimentos cruzados. Apenas havia menção à possibilidade de investimento prioritário na EF-118/ES/RJ, mas não havia definição dos elementos que caracterizariam tal investimento.*

347. *Em que pese tal impropriedade em face do que está sendo estabelecido como requisitos para execução do investimento cruzado na presente seção, consideram-se relevantes as dificuldades opostas às práticas do gestor na aplicação das disposições de investimento cruzado da Lei 13.448/2017, e da Lei 14.273/2021 – sem orientações a respeito da operacionalização em vista do caráter incipiente de tais institutos –, principalmente nos casos das autocomposições da MRS e da Malha Paulista, as quais são as primeiras concessões que passaram a prever investimento cruzado como pagamento de recursos.*

348. ***Assim, em consideração com as disposições dos arts. 21 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942, inclusive quanto à necessidade de regime de transição em face de nova interpretação, distinta da vigente na administração até então, entende-se necessário dar ciência à ANTT e ao Ministério dos Transportes de que a estipulação contratual de investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, sem prévia definição do objeto do investimento cruzado, com sua plena caracterização, inclusive por meio de projeto, orçamento, cronograma, entre outros elementos, afronta os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964, e 167, inciso IX, da Constituição Federal.***

II.b.viii.2. Da natureza (titularidade) dos recursos revelados pelo Poder Concedente em hipóteses de investimento cruzado

349. *A investigação da natureza dos recursos depositados em conta vinculada consiste basicamente na perquisição da propriedade – ou titularidade – de tais recursos: se são públicos ou privados.*

350. *Para esse propósito, deve-se repisar o que já havia sido mencionado na instrução de mérito anterior. Deve-se aclarar que, em uma relação contratual concessória, a qual é caracterizada pela bilateralidade e pela sinalagmaticidade, as partes, com interesses opostos, se compõem por meio de prestações e contraprestações vinculadas de tal forma que as partes assumem simultaneamente posições de devedoras e credoras uma perante a outra. Nisso difere de um convênio administrativo, por exemplo, em que não há interesses opostos, mas sim convergentes, para os quais as partes conveniadas se ajustam em prol de objetivos comuns.*

351. *Como o jurista Orlando Gomes sinaliza:*

> *Nos contratos bilaterais as duas partes ocupam, simultaneamente, a dupla posição de credor e devedor. Cada qual tem direitos e obrigações. À obrigação de uma corresponde o direito da outra. Nos contratos unilaterais, uma das partes tem a condição de credor e a outra de devedor. Um dos contratantes tem direitos, o outro obrigações. A relação jurídica oriunda de contrato unilateral é simples, pois só uma parte se constitui devedora, enquanto a que nasce de um contrato bilateral se apresenta complexa, visto que em ambas os contraentes figuram reciprocamente como sujeito ativo e passivo. (Gomes, Orlando.* ***Contratos****, 26ª ed., 2008, p. 85)*

352. *Nesse sentido, prestações de uma parte são liquidadas pelas contraprestações da outra parte e assim por diante, até a resolução contratual por adimplemento integral. De uma outra forma dita, direitos contratuais de uma parte são obrigações contratuais da outra e vice-versa.*

353. *Desta feita, diz-se que aquele que ocupa a posição de devedor possui um débito para com o credor, o qual, por sua vez, possui um crédito a receber do devedor.*

354. *Ante as ilações retro proferidas, pode-se concluir que os créditos de uma das partes não podem ser usados para liquidar as posições devedoras (débitos) da outra parte contratual, pois, caso a situação fosse possível, seria o mesmo que permitir que o devedor saldasse suas dívidas por meio dos recursos do credor. Seria como pagar um empréstimo pessoal no banco com dinheiro do próprio banco. A situação caracterizaria infringência ao Princípio de Vedação do Enriquecimento sem Causa.*

355. *Desta feita, a partir da assinatura do contrato em que haja previsão do investimento cruzado como pagamento de recursos financeiros, surge um crédito do Poder Concedente e ao mesmo tempo um débito do concessionário, cuja liquidação dependerá do pagamento dos referidos recursos do investimento cruzado.*

356. *Nos contratos com pagamento para investimento cruzado, o concessionário assume, no ato da assinatura do termo aditivo, a obrigação jurídica de pagar um valor ao Poder Concedente. Esse valor assume natureza jurídica própria: (i) constituir crédito público contratual; (ii) ter causa no contrato administrativo; e (iii) vincular-se legalmente a investimento em infraestrutura de transportes (arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017).*

357. *E, diferente da hipótese de execução da obra por responsabilidade direta e própria do concessionário, não é a "obra" que constitui aqui o núcleo da dívida contratual, mas sim os recursos financeiros devidos ao Poder Concedente, cuja satisfação se realiza mediante pagamento. Uma vez pago o valor, o crédito se extingue e os recursos passam à titularidade pública (Erfüllungswirkung), integrando o patrimônio estatal.*

358. *Na teoria geral das obrigações, há distinção entre obrigação de dar (pagar) e obrigação de fazer (executar uma obra). O Código Civil, ao qual se submetem os contratos de concessão supletivamente, dispõe que, na obrigação de pagar quantia, o objeto da prestação é a entrega de valor.*

359. *A doutrina civilista lembra que, uma vez realizado o pagamento, transfere-se ao credor a titularidade plena do valor (GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil – Obrigações. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 402). Autores civilistas afirmam que: (i) o pagamento é modo direto de extinção da obrigação; (ii) uma vez pago, produz-se a transferência definitiva da prestação ao credor; (iii) a quitação possui eficácia liberatória quanto ao devedor e aquisitiva quanto ao credor (Ver também DINIZ, Maria Helena, Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 2, 22ª Ed., 2008, p. 208-209; GOMES, Orlando, Obrigações, 17ª Ed., 2008, p. 133; PEREIRA, Caio Mário da Silva, Instituições de Direito Civil, v. 2, 29ª Ed., 2017, p. 175-176).*

360. *De fato, a combinação dos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil, de aplicação supletiva e subsidiária ao direito administrativo, estabelece que as dívidas em pecúnia pagas até o vencimento, ao credor, conferem, ao mesmo tempo, direito à quitação regular ao devedor no que tange ao débito a que se refere e extinguem a dívida.*

361. *Dessarte, em poucas palavras, pode-se afirmar que, com a assinatura do contrato, surge um* ***crédito público*** *que, após a quitação pelo concessionário, origina um* ***valor de titularidade pública****.*

362. *De fato, considerando o sinalagma contratual, não há outra interpretação possível de ser vislumbrada aos referidos recursos depositados pelo concessionário fonte em conta vinculada, porquanto o pagamento que liquida a dívida contratual do referido concessionário para com o*

Poder Concedente, no âmbito do instituto do investimento cruzado, consiste na entrega dos recursos ao concessionário destinatário por meio de estipulação contratual.

363. *O saldo de recursos utilizado para compor montante necessário para o investimento cruzado seria, caso contrário, auferido como receita de outorga e adentrariam normalmente ao erário.*

364. *No entanto, as hipóteses legais de investimento cruzado permitem mitigar a apropriação dessa receita de outorga em troca de investimento em bens reversíveis.*

365. *Em vista dos princípios do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 9º, §4º, da Lei 8.987/1995) e da vedação ao locupletamento (art. 884 do Código Civil), eventuais diminuições potenciais do auferimento de receita de outorga devem ser compensadas por meio da previsão contratual da entrega de algo diferente, em valor financeiramente idêntico, como pagamento da dívida contratual, e esse adicional deverá adentrar ao patrimônio público com fins de manutenção do equilíbrio contratual.*

366. *Reforça-se a referida necessidade porquanto o ordenamento jurídico veda a transferência gratuita do patrimônio público.*

> *A aplicação dessa cláusula legal implica a vedação a qualquer possibilidade de doação de tais bens à titularidade privada. (ADI 5.991/DF, Decisão de Julgamento de 20/02/2020, Rel. Min. Carmen Lúcia, p. 109)*

367. *Se considerarmos que os recursos depositados em conta vinculada devem ser de propriedade privada ao longo de todo o procedimento de depósito e acúmulo nas contas vinculadas até o momento do seu uso por meio do investimento cruzado, a ausência da transferência de propriedade dos recursos para o Poder Concedente a partir do depósito dos recursos financeiros em conta vinculada implicaria a permanência da dívida contratual titularizada pelo concessionário em face do Poder Concedente.*

368. *Nada obstante, a existência de tal dívida contratual necessitaria ser liquidada de algum modo e em algum momento no futuro. Assim, entende-se que, se o pagamento não é realizado pela transferência da propriedade dos recursos financeiros no momento do depósito, obrigatoriamente deverá ser realizado por meio da transferência da obra executada após a finalização do investimento.*

369. *Surpreendentemente, a conclusão do parágrafo anterior aponta que manter a hipótese de propriedade privada dos recursos depositados em conta vinculada seria o mesmo que impor à situação fática o enquadramento do investimento cruzado como entrega da obra executada pelo concessionário ao Poder Concedente.*

370. *Em face do analisado, pode-se resumir que:*

c) Se for definido que os recursos depositados à conta vinculada devem ser privados, o investimento cruzado apenas será lícito quando a obrigação do concessionário for a entrega do bem reversível realizado; e

d) Se o investimento cruzado deve ser realizado por meio de mero pagamento de recursos financeiros, sem obrigação de execução de obra – ou de compra – de bens reversíveis, os recursos são transferidos à propriedade pública desde o depósito em conta vinculada.

371. *A referida conclusão mostra-se em linha com as conclusões da Exma. Sra. Ministra Carmen Lúcia, relatora da ADI 5.991/DF, que menciona que, nas hipóteses de investimento cruzado por meio da realização de obra diretamente pelo concessionário:*

> *30. Pelas normas impugnadas os concessionários são autorizados, como contrapartida, a realizar investimentos em malha ferroviária própria ou nas de interesse da Administração Pública,*

substituindo-se a obrigação de pagar por obrigação de fazer: o denominado investimento cruzado.

(...)

32. As melhorias na infraestrutura ferroviária realizadas por investimentos cruzados, na malha concedida ou em outras de interesse da Administração Pública, ***serão realizadas pelo particular com recursos privados****. Ao poder concedente compete avaliar, autorizar e aprovar a realização desses novos investimentos restritos à infraestrutura ferroviária brasileira para que estejam em conformidade com o interesse público, destinatário final e essencial da prestação do serviço público. (ADI 5.991/DF, Decisão de Julgamento de 20/02/2020, Rel. Min. Carmen Lúcia, p. 48)*

372. ***Ante todo o exposto, propõe-se dar ciência ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que os recursos financeiros depositados pelo concessionário em contas vinculadas a concessão de serviço público para liquidação dos seus débitos relacionados a investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, da Lei 14.273/2021; 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, são de propriedade pública para todos os fins, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil.***

II.b.viii.3. Da desnecessidade de se auferir os recursos decorrentes da previsão do investimento cruzado como receita pública antecedente

373. *Com os fins de se analisar a desnecessidade de se auferir os recursos pagos a título de investimento cruzado como receita pública, será realizada antes: (i) descrição breve das características das escrow account e das contas vinculadas; (ii) análise da dinâmica endocontratual do investimento cruzado. Por último, será empreendida análise sobre a necessidade de registro de receita pública propriamente dito.*

II.b.viii.3.i. Das características das escrow accounts e das contas vinculadas

374. *Conforme foi mencionado pelo Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues e por alguns dos órgãos em diligências iniciais ao processo, a conta com recursos financeiros vinculados à concessão são regulamentadas para funcionarem como garantia das obrigações contratuais em semelhança às escrow accounts. Isso também se verifica nas contas vinculadas ao investimento cruzado.*

375. *Tendo em vista a conexão mencionada entre as contas vinculadas adotadas nas concessões e as escrow accounts, mostra-se necessário proceder a uma breve explicação das principais características desta última com fins de auxílio ao embasamento das conclusões desta instrução.*

376. *A propósito, deve-se registrar que o assunto foi suficientemente debatido na Instrução Inicial Conclusiva (peça 164), motivo pelo qual aqui se pretende apenas apresentar resumo das conclusões.*

377. *O depósito escrow como um contrato pelo qual as partes acordam em depositar bens móveis junto de um terceiro depositário, ficando este instruído sobre o destino a dar aos referidos bens, o qual poderá passar pela sua restituição ao depositante ou eventualmente pela sua entrega a outrem, o beneficiário do depósito.*

378. *Em qualquer situação em que o escrow seja aplicado, os bens depositados ficam dependentes de fato(s) futuro(s) e incerto(s). Assim, a constituição do depósito escrow, administrado por terceiro da confiança de ambas as partes, ao qual são dadas instruções sobre o destino a dar aos bens e que poderá passar pela restituição ao depositante ou na eventualidade de se concretizar a condição aposta no contrato acoplado ao depósito, pela sua entrega ao beneficiário do depósito. Enquanto os bens estiverem na posse do terceiro (depositário), é costume dizer que os bens estão "in escrow", o que significa estar em garantia.*

379. *O depositante é o proprietário dos bens que são entregues "in escrow" ao depositário, sendo o único e legítimo proprietário mesmo após a entrega ao depositário. Por sua vez, o depositário escrow (ou escrow holder ou escrow agent) recebe em depósito os bens confiados em garantia, obrigando-se perante as partes a guardar, administrar e a dar a tais bens a destinação acordada no contrato de escrow.*

380. ***Deve-se mencionar três características centrais que o regime de escrow impõe aos recursos vinculados na referida conta. Primeiro, conforme foi visto, o contrato de escrow é em sua essência um contrato de custódia, tendo em vista que a propriedade dos recursos deve permanecer com aquele que originalmente depositou sendo que o depositário apenas guarda os bens. Segundo, o depositário deve ser um terceiro neutro, imparcial, em relação aos demais partícipes só podendo agir conforme as instruções estampadas no contrato de escrow. Por último, a escrow necessita que o depositante não tenha acesso ou capacidade de dispor sobre os recursos após o depósito, característica sem a qual não confia garantia ao arranjo de escrow.***

381. *Essencialmente, a conta vinculada pode ser compreendida como uma conta de depósito cujos recursos são especificamente destinados ("vinculados") a um propósito determinado por lei ou contrato, possuindo regras restritivas de acesso e movimentação, frequentemente sujeitas à autorização de um terceiro (como a parte contratante, o órgão jurisdicional ou um agente operador designado). A finalidade precípua é assegurar que os fundos depositados sejam utilizados exclusivamente para o fim a que se destinam.*

382. *A natureza jurídica da conta vinculada é predominantemente a de um instrumento de garantia ou de pré-alocação de fundos para o cumprimento de obrigação futura. Não se trata de uma simples conta de depósito à vista, mas uma conta com características de repositório de valores sobre o qual recaem restrições legais ou contratuais específicas, atreladas à sua finalidade.*

383. *As características fundamentais que definem uma conta vinculada incluem:*

*e) **Vinculação (Afetação):** Os fundos depositados estão juridicamente atrelados a uma obrigação ou finalidade específica, não podendo ser utilizados para outros fins;*

*f) **Movimentação Restrita:** O acesso aos fundos e as retiradas são condicionados ao cumprimento de requisitos específicos, como a comprovação da ocorrência do fato gerador da obrigação, a apresentação de documentação comprobatória ou a obtenção de autorização expressa;*

*g) **Controle ou Supervisão de Terceiros:** A gestão ou liberação dos recursos frequentemente envolve a intervenção ou autorização de um terceiro que pode ser uma entidade pública; e*

*h) **Operacionalização Bancária:** Todos dependem do sistema bancário para a custódia e operacionalização das contas.*

II.b.viii.3.b. *Da dinâmica endocontratual do investimento cruzado*

384. *O investimento cruzado, tal como previsto nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, bem como no art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, deve ser compreendido, do ponto de vista dogmático, como uma obrigação contratual do qual decorre dinâmica endocontratual, com momentânea existência enquanto não integralmente realizado o objeto do investimento cruzado. Isto é, um instrumento que opera no interior da relação concessória fonte, dando efetividade à sua equação jurídico-econômica, com fins de se efetivar realização material em empreendimento externo por meio de vinculação contratual forasteira.*

385. *A caracterização do investimento cruzado como mecanismo endocontratual decorre, em primeiro lugar, da sua função jurídica. O investimento cruzado surge como contrapartida inserida no próprio contrato de concessão, ou por meio de termo aditivo, como condição para a prorrogação antecipada do prazo ou para a reorganização das obrigações contratuais.*

386. *Nesse sentido, o investimento cruzado não constitui fonte exógena de financiamento nem operação estranha ao contrato, mas uma organização endógena das obrigações, pela qual valores que seriam destinados ao Poder Concedente — como outorgas, indenizações — são convertidos em obrigação de fazer ou pagar consistente na implementação de investimentos em infraestrutura.*

387. *A segunda razão que sustenta a natureza endocontratual do investimento cruzado reside na sua subordinação integral ao regime jurídico da concessão.* ***O investimento cruzado****, tanto na concessão fonte quanto no destino,* ***não cria regime jurídico*** *para os recursos ou para as obras dele decorrentes,* ***mas permanece submetido aos princípios, limites e controles próprios do contrato de concessão****, como a reversibilidade, a vinculação à prestação do serviço público e a fiscalização pelo Poder Concedente e pelas agências reguladoras, entre outras. O regime jurídico em que se realiza o investimento cruzado ainda continua sendo o dos contratos administrativos e de concessões, ainda que viabilizado por mecanismo de financiamento setorial próprio.*

388. *Outro elemento decisivo para a caracterização endocontratual do investimento cruzado é a ausência de autonomia obrigacional.* ***O investimento cruzado não subsiste isoladamente, nem pode ser exigido fora do contexto do contrato de concessão que lhe dá causa****. Sua exigibilidade, seu cronograma, sua fiscalização e suas consequências jurídicas dependem integralmente do vínculo concessório. As obrigações assumidas pelo concessionário não se autonomizam em relação ao contrato principal, pois derivam de sua causa jurídica e a ela permanecem funcionalmente vinculadas.* ***Trata-se, portanto, de obrigação acessória contratual****, ainda que quiçá de grande magnitude econômica.*

389. *Ademais, a própria recepção dos recursos na outra ponta também o será por meio contratual, seja uma concessão ou um contrato administrativo ordinário, que deverá prever direitos, deveres, garantias do concessionário e do Poder Concedente em face dos recursos recebidos a título de investimento cruzado, bem assim modo, forma, condições de uso e de disponibilização e, ainda, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da realização material a ser feita com os recursos (obra ou aquisição de bens para a futura prestação de serviço público).*

390. *Por fim, a qualificação do investimento cruzado como mecanismo endocontratual encontra respaldo na própria teleologia legislativa. As Leis 13.448/2017 e 14.273/2021 foram concebidas para permitir soluções negociais e adaptativas dentro de contratos de concessão em curso, especialmente em setores de infraestrutura intensiva em capital e de longa maturação. Ampliou-se o cardápio de mecanismos internos de reorganização contratual, preservando a continuidade do serviço e a racionalidade econômica dos contratos.*

391. *Em síntese, o investimento cruzado é mecanismo endocontratual porque (i)* ***nasce e se exaure no âmbito do contrato de concessão vigente****; (ii)* ***integra o regime jurídico da concessão****, inclusive quanto à reversibilidade e à afetação dos bens; (iii)* ***funciona como técnica interna de recomposição e reorganização*** *da equação econômico-financeira; (iv)* ***não possui autonomia obrigacional nem regime jurídico próprio****, mas dependente do regime dos contratos que o extremam; e (v)* ***concretiza a opção legislativa por soluções adaptativas****. Essa qualificação é essencial para assegurar a coerência dogmática do instituto e para delimitar corretamente seus limites jurídicos.*

II.b.viii.4. Da ausência de obrigatoriedade de registro de receita pública com os recursos pagos a título de investimento cruzado

392. *Na presente seção, analisa-se se os valores pagos pelo concessionário a título de investimento cruzado necessitam ser obrigatoriamente arrecadados como receita pública antes de ser vertidos a investimentos em infraestrutura.*

393. *Cumpre reiterar, à guisa de premissa básica e em conformidade com o que já se demonstrara em seção precedente, que os recursos financeiros provenientes do investimento cruzado ostentam natureza inequivocamente pública, porquanto decorrem de créditos públicos constituídos no exato momento da assinatura do contrato de concessão ou do respectivo termo aditivo.*

394. *Desde a celebração contratual, nasce, para o concessionário, uma obrigação pecuniária cujo adimplemento enseja a transferência definitiva dos valores ao Poder Concedente, que se torna titular do crédito satisfeito.*

395. *Sendo públicos, impende-se que se averigue se tais recursos devam ser auferidos integralmente como receita pública, ainda que destinados a investimento cruzado.*

396. *O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público explica que tanto as receitas orçamentárias, de titularidade estatal, quanto os ingressos extraorçamentários, qualificam-se como ingressos financeiros enquanto fenômenos de entrada de numerário no âmbito da gestão público-financeira (peça 38, p. 36 e 72).*

397. *Cumpre, pois, averiguar se os recursos públicos provenientes do investimento cruzado se enquadram no conceito de "ingressos financeiros" para o direito financeiro de modo a esclarecer se estariam submetidos à obrigatoriedade de serem arrecadados como receita pública.*

398. *Como já demonstrado em instrução de mérito anterior, inexiste definição legal — ou mesmo infralegal — que estabeleça, de modo exaustivo, o conceito de ingressos financeiros. A despeito disso, a doutrina clássica fornece parâmetros seguros. Aliomar Baleeiro (in Uma introdução à ciência das finanças, Ed. Forense, 13ª Ed., 1981, p. 116) define, em síntese,* ***os ingressos financeiros como quantias recebidas pelos cofres públicos, distinguindo, dentro desse gênero, as entradas que se convertem em receita pública, isto é, aquelas que se integram ao patrimônio do Estado sem reservas, condições ou correspondência no passivo****.*

399. *De outro lado, extraindo-se as definições de Receitas Orçamentárias e Ingressos Extraorçamentários constantes do Manual Técnico de Orçamento – MTO 2025 (Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026) e de materiais oficiais de contabilidade pública, é possível inferir que todo ingresso de valores nos cofres públicos se subdivide em duas espécies. Os ingressos extraorçamentários consistem em recursos financeiros que adentram a tesouraria estatal a título provisório, têm natureza compensatória e não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA), porque correspondem a recursos de terceiros dos quais o Estado é mero agente depositário, e cuja restituição não depende de autorização legislativa. Já as receitas orçamentárias representam disponibilidades de recursos financeiros que ingressam de forma definitiva, incorporando-se ao patrimônio público.*

400. *Do cotejo dessas definições, extrai-se que: nas receitas orçamentárias, o Estado não se limita a ser depositário, mas adquire a titularidade plena dos valores, que passam a integrar o erário como elemento novo e positivo de seu patrimônio; nos ingressos extraorçamentários, o Estado exerce mera custódia sobre recursos alheios, sem lhes ostentar a propriedade, ainda que haja trânsito financeiro pelos cofres públicos.*

401. *De todo o conjunto conceitual,* ***depreende-se que, seja como receita orçamentária, seja como ingresso extraorçamentário, os ingressos financeiros — entendidos como ingressos de recursos nos cofres públicos — apenas se configuram quando há transferência da posse imediata e da guarda dos valores ao Estado. Enquanto os recursos não transitam pela tesouraria pública, não se caracterizam, sequer em sentido amplo, como ingressos financeiros contabilizáveis****.*

402. *Com efeito, a expressão "ingresso de valores nos cofres públicos", consagrada na Lei 4.320/1964, e reiterada pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público e pelo MTO 2025, evoca a ideia de transferência da disponibilidade material do numerário (ou de seu equivalente escritural) para a esfera de guarda estatal, ainda que, em certos casos, essa entrada seja apenas compensatória e em favor de terceiros.*

403. *Assim, para que ocorra ingresso financeiro, é imprescindível que o valor adentre efetivamente a tesouraria pública, passando à guarda e custódia do Estado, seja a título de propriedade, seja a título de depósito. Sem essa transferência fática para os cofres públicos, há mera obrigação de pagar, crédito a receber ou fluxo financeiro em contas segregadas, mas não há ingresso para fins de direito financeiro.*

404. *O que ora se enfatiza, em linha com a técnica contábil da contabilidade pública, é que o conceito de ingresso — ligado ao movimento de caixa, à posse, custódia e trânsito financeiro dos valores — é distinto do conceito de propriedade, que se refere à titularidade jurídica definitiva sobre o bem ou valor. Não é porque o Estado é proprietário de determinado crédito ou de determinado valor depositado em estrutura fiduciária que tal valor, automaticamente, se qualifica como ingresso financeiro ou receita em sentido estrito.*

405. *Ademais, convém sublinhar que todo e qualquer ingresso ou receita, no direito financeiro brasileiro, é apropriado segundo o regime de caixa, nos termos do art. 35 da Lei 4.320/1964:*

> *Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:*
>
> *I - as receitas nêle arrecadadas;*
>
> *II - as despesas nêle legalmente empenhadas.*

406. *A doutrina de finanças públicas contemporânea explicita, em complemento, que o ordenamento brasileiro adota, do ponto de vista jurídico, regime de caixa para as receitas e regime de competência (ou "regime de exercício") para as despesas, o que é reiterado em manuais de orçamento público e em estudos sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

407. *Pelo regime de caixa, somente ingressos que efetivamente transitam para a guarda do Estado — isto é, que se transformam em dinheiro no caixa do ente público — podem ser registrados como receitas ou ingressos financeiros. Não é juridicamente admissível contabilizar como receita valores que ainda não adentraram.*

408. *Desta feita, deve-se rememorar que as hipóteses legais de investimento cruzado — previstas nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, bem como no art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021 — estabelecem que os recursos correspondentes devem permanecer regulados contratualmente e afetados à finalidade especificada em contrato, porquanto os referidos dispositivos mencionam – ou insinuam – a necessidade de previsão contratual de tais investimentos.*

409. *Assim, os valores não se tornam recursos livres à disposição do Poder Público: integram uma dinâmica endocontratual rigidamente delimitada pelos termos pactuados, inclusive quanto a condições, prazos e objeto da aplicação.*

410. *Por conseguinte, tais recursos, embora ostentem natureza pública quanto à titularidade (uma vez que o pagamento pelo concessionário extingue a obrigação e satisfaz crédito do Poder Concedente), não constituem disponibilidades financeiras do Estado no sentido orçamentário-contábil. São recursos afetados, vinculados a finalidades específicas, não podendo ser livremente apropriados ou movimentados pelo Poder Concedente.*

411. *A fortiori, a conclusão se robustece quando os valores de investimento cruzado são depositados em conta vinculada (escrow account). Conforme já se expôs em seção antecedente, as contas vinculadas apresentam estrutura jurídica destinada a assegurar que os recursos permaneçam apartados, submetidos a restrições severas de movimentação e condicionados ao cumprimento estrito das hipóteses contratuais de uso. Essa lógica de segregação patrimonial e afetação específica é incompatível com a noção de ingresso financeiro típico da tesouraria do ente público, tal como compreendido pela doutrina de receita pública e pelos manuais oficiais.*

412. *Ademais, deve-se salientar que, sendo as hipóteses legais de investimento cruzado mecanismos estipulados contratualmente, caso fosse necessária o influxo dos recursos no orçamento, a restrição acabaria por minar as potencialidades do referido instrumento, bem assim de sua finalidade, porquanto, à medida que os recursos fossem contingenciados, desnaturaria as possibilidades de efetivação do investimento pretendido e das finalidades da Lei, com seu propósito de aumento do nível de investimentos nos setores rodoviário e ferroviário.*

413. *Em semelhança ao explicado na instrução anterior (peça 164), os recursos vinculados e sua respectiva previsão contratual inserem-se, nesse contexto, na compreensão de que o investimento cruzado integra a própria modelagem econômico-financeira do contrato, inserindo-se no espaço de discricionariedade técnica da Administração, a ser exercida dentro dos limites estabelecidos pelas Leis 14.273/2021 e 13.448/2017, orientadas ainda por standards jurídicos de eficiência, continuidade e adequação do serviço público.*

414. *Reconhece-se que o VPL é grandeza residual, dependente de premissas de modelagem, apurada apenas após consideração das receitas, despesas e investimentos a serem realizados, o que inviabiliza a imposição abstrata e rígida de que todo valor excedente à remuneração considerada "justa" seja automaticamente vertido como receita orçamentária.*

415. *Por outro lado, entende-se haver margem de discricionariedade para modelar projetos que resolvam desafios estruturais de infraestrutura, ainda mais quando há previsão legal explícita, o que se coaduna com as hipóteses de investimento cruzado das Lei 14.273/2021 e 13.448/2017, mantida a natureza pública dos recursos.*

416. ***Dessarte, conclui-se que recursos vinculados de investimento cruzado não configuram ingressos financeiros para fins de direito financeiro, em vista da existência de hipótese legal que excepciona o auferimento de receita pública, sua vinculação à previsão contratual do investimento cruzado (endocontratual) e à estruturação da conta vinculada (natureza de escrow account com regime de afetação e restrição de movimentação), razão pela qual não podem ser arrecadados como receitas públicas, já que não transitam, nem devem transitar, pela guarda direta e livre da tesouraria estatal. Trata-se de valores públicos afetados, destinados exclusivamente a objetivos estatuídos contratualmente e sujeitos a um regime jurídico próprio de segregação que obsta sua classificação como ingresso nos termos da Lei 4.320/1964 e do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público.***

II.b.viii.5. Da obrigatoriedade de se destinar os recursos auferidos em contratos de concessão para a Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN)

417. *Nesta seção, deve-se* ***responder*** *se os recursos de investimento cruzado, sendo públicos, mas não sendo ingressos financeiros, devem adentrar obrigatoriamente à Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN).*

418. *A propósito, o Decreto 93.872/1986, estabelece o seguinte:*

> *Art. 2º A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A.*
>
> *§ 1º Para os fins deste decreto, entende-se por receita da União todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes.*

419. *Do referido dispositivo, entende-se que, a princípio, todo ingresso financeiro (ingresso de recursos financeiros) para a União deverá ser centralizado na Conta Única do Tesouro Nacional, independente da natureza dos recursos, se orçamentários ou extraorçamentários, vinculados ou não.*

420. *O dispositivo não informa que todo recurso público deverá ser depositado na conta única, apenas que todo ingresso financeiro, independente se público ou privado, será depositado na conta única.*

421. *Nada obstante, como foi visto na seção anterior, os recursos de investimento cruzado não devem ser considerados ingresso financeiro, porquanto não são disponibilidades, mas sim valores restringidos pelo regime de afetação ao objeto dos investimentos cruzados.*

422. ***Dessa forma, conclui-se que, ainda que os recursos venham a ser de propriedade pública, conforme já foi explicado, tais recursos não necessitam ingressar nos cofres públicos – ou seja, na Conta Única do Tesouro Nacional – em vista da característica inerente da forma de estruturação dos investimentos cruzados que exige afetação com destinação específica.***

423. *Assim, não adentram à guarda do Estado, o que impede que venham a ser reconhecidos como ingresso financeiro de qualquer espécie, sob qualquer pretexto. Desta feita, entende-se que tais recursos não estariam sequer adstritos à regulamentação infralegal do Decreto 93.872/1986, e por consequência não há obrigação legal ou infralegal de se impor o depósito desses valores na Conta Única do Tesouro Nacional.*

424. *Nesse sentido, mostra-se legal, legítimo e razoável a permissividade de se depositar os referidos recursos eventualmente pagos a título de investimento cruzado em conta bancária distinta da Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), desde que sejam obedecidos outros condicionamentos que serão explicados à frente.*

II.b.viii.6. A respeito dos requisitos de governança sobre o investimento cruzado e os referidos recursos vinculados ao investimento

425. *A noção de governança consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos conceitos centrais para a compreensão e o aperfeiçoamento da atuação das organizações públicas e privadas. Em sentido amplo, governança pode ser definida como o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e relações por meio dos quais uma organização é dirigida, monitorada e incentivada, com vistas à realização de seus objetivos, à adequada gestão de riscos e à prestação de contas aos diversos interessados. Trata-se de um conceito que transcende a*

administração cotidiana e se projeta sobre as instâncias estratégicas de decisão, incorporando valores como transparência, responsabilidade, integridade e efetividade.

426. *Quando transposto para o setor público, o conceito assume contornos normativos próprios. Governança pública refere-se à capacidade do Estado de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, de modo coerente, coordenado e orientado para resultados que atendam ao interesse público. Diferentemente da governança corporativa clássica, a governança pública não se estrutura em torno da maximização de valor econômico, mas da entrega de valor público, o que envolve a conciliação entre legalidade, legitimidade democrática, eficiência administrativa e controle social.*

427. *No ordenamento jurídico brasileiro, a governança pública deixou de ser apenas um conceito doutrinário ou gerencial para adquirir densidade normativa explícita com a edição do Decreto 9.203/2017. Esse decreto representa um marco relevante ao instituir a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, positivando princípios, diretrizes e instrumentos que devem orientar a atuação do Poder Executivo Federal.*

428. *O referido Decreto define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Essa definição é particularmente relevante porque explicita três eixos estruturantes — liderança, estratégia e controle — que passam a organizar a compreensão normativa da governança no âmbito federal. A liderança diz respeito à integridade, à competência e à responsabilidade dos dirigentes; a estratégia refere-se ao alinhamento entre objetivos institucionais, políticas públicas e alocação de recursos; e o controle abrange os mecanismos de gestão de riscos, controles internos, auditoria e accountability.*

429. *Além da definição conceitual, o decreto estabelece princípios orientadores da governança pública, como capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência. Esses princípios funcionam como critérios normativos para a avaliação da atuação estatal, reforçando a ideia de que governança não se confunde com discricionariedade gerencial ampla, mas se exerce dentro de balizas jurídicas claras, voltadas à proteção do interesse público e ao uso responsável dos recursos públicos.*

430. *Nesse contexto normativo, assume papel de destaque a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na elaboração de referenciais de governança, que têm contribuído decisivamente para a concretização dos comandos do Decreto 9.203/2017. O TCU, no exercício de sua competência constitucional de controle externo, desenvolveu uma série de documentos orientadores — como o Referencial Básico de Governança Organizacional, o Referencial de Governança de Políticas Públicas e guias temáticos correlatos — que sistematizam boas práticas de governança aplicáveis aos órgãos e entidades da Administração Pública.*

431. *Os referenciais de governança do TCU partem de uma concepção funcional e finalística: governança é vista como um meio para assegurar que as decisões públicas sejam tomadas de forma informada, transparente, coerente e orientada a resultados, com adequada gestão de riscos e controles.*

432. *Nesses documentos, o Tribunal aprofunda e operacionaliza os eixos de liderança, estratégia e controle, oferecendo parâmetros concretos para sua implementação, como a definição clara de papéis e responsabilidades, o estabelecimento de objetivos estratégicos mensuráveis, a institucionalização da gestão de riscos e a criação de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação.*

433. *Neste sentido, nos autos do TC 018.646/2024-7, arranjou-se solução inusual, até aquele momento, ao ser proposto investimento cruzado como pagamento de recursos (obrigação de*

pagar) para conta de titularidade de um concessionário, no caso a MRS, com o propósito de financiamento de projeto em outra malha ferroviária, a ser apontada pelo Ministério dos Transportes em momento futuro, situação concreta analisada na presente instrução. Tal conta seria gerida e regulamentada pela ANTT, conforme o acordo de governança disposto na minuta do termo de autocomposição (TC 018.646/2024-7, peça 113, p. 99-101 – copiada à peça 173 do presente processo).

434. *A proposta inicialmente trazida à mesa de negociação era a de financiar a construção da novel ferrovia EF-118, objeto da Audiência Pública 14/2024, da ANTT, ferrovia que ligará os estados de Espírito Santo e Rio de Janeiro. Todavia, as discussões acabaram por resultar na construção da Cláusula 9ª do termo de autocomposição de solução consensual (TC 018.646/2024-7, peça 113, p. 99-100 – copiada à peça 173 do presente processo), em que a ferrovia escolhida poderia vir a ser outra, desde que a respectiva ferrovia: i) seja qualificada pelo Conselho de Parcerias Público-Privadas (CPPI), criado pela Lei 13.334/2016, como objeto de parceria público-privada; ii) seja incluída nos instrumentos de planejamento de transporte, a exemplo do recém lançado Plano Setorial de Transporte Ferroviário e o Plano Nacional de Logística; e iii) tenha a governança de decisão e uso dos recursos elaborada e aprovada antes dos efetivos dispêndios, de modo a permitir o controle sobre a destinação dos recursos recolhidos pela MRS em conta separada.*

435. *Dessa forma, estipulou-se que os valores pagos seriam prioritariamente alocados, conforme cláusulas do Termo de Autocomposição, em projetos estruturantes de interesse público, selecionados conforme governança definida pelo Ministério dos Transportes e pela ANTT.*

436. *Foram identificados, como potenciais destinos dos recursos, empreendimentos previamente qualificados como de interesse estratégico para a expansão e integração da malha ferroviária nacional. Entre eles destacam-se: (i) EF-118; (ii) o Corredor Leste-Oeste (FICO-FIOL); (iii) a Malha Centro-Leste (FCA); (iv) a Malha Oeste; e (v) o trecho Açailândia – Barcarena. A escolha final do projeto será feita pelo Ministério dos Transportes, conforme avaliação técnica e estratégica, com comunicação formal à ANTT em prazo antecedente à exigibilidade de cada parcela de pagamento (TC 018.646/2024-7, peça 113, p. 24 – copiada à peça 173 do presente processo).*

437. *Para assegurar a correta aplicação dos recursos, prevê-se a instituição de uma regulamentação específica de governança a ser elaborada, no prazo de até 120 dias antes do vencimento da primeira parcela. Essa regulamentação deverá estabelecer, em respeito à legislação ordinária vigente e aos Princípios da Adequação, da Continuidade e da Eficiência do Serviço Público: i. competências segregadas de decisão, de execução, de avaliação e controle sobre os usos dos referidos recursos, e a justificativa do empreendimento a ser priorizado, conforme rol de empreendimentos estabelecido no instrumento de autocomposição. ii. meios de transparência ativa dos recursos depositados, inclusive por meio de disponibilização periódica de relatórios detalhados sobre os recursos, bem assim de seus rendimentos e atualizações monetárias, em sítio oficial na rede mundial de computadores; iii. necessidade de adequação dos destinos dos recursos consoante as prioridades apontadas pelo Plano Nacional de Logística e o Plano Setorial do Transporte Ferroviário, nos termos do Decreto 12.022/2024; iv. a aplicação dos princípios, diretrizes e mecanismos da Governança pública, objeto do Decreto 9.203/2017, à gestão dos recursos oriundos do fluxo de pagamento previsto no item 9.1 (TC 018.646/2024-7, peça 113, p. 83 – copiada à peça 173 do presente processo).*

438. *Adicionalmente, o Termo estipula medidas para assegurar o uso eficaz dos recursos. Caso não haja projeto ferroviário apto a receber o investimento ou prioridade definida no prazo estabelecido, ou ainda na ausência de regulamentação da governança, os valores devidos*

deverão ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, conforme disposto no item 9.5.1 do Termo. Tal previsão assegura a destinação pública dos recursos mesmo na hipótese de ausência de projetos específicos, resguardando o interesse público e o uso finalístico das verbas decorrentes da remensuração contratual (TC 018.646/2024-7, peça 113, p. 24 – copiada à peça 173 do presente processo).

439. *A despeito disso, ainda que se compreenda que o que foi estipulado quanto à governança dos recursos vinculados seja, de fato, necessário, tendo em vista a possibilidade içada em vista da presente instrução de mérito, considerando a materialidade, significância e risco do objeto tratado, a saber, contas vinculadas, com valores que podem ultrapassar a cifra dos bilhões e, por outro lado, da oportunidade que se estrutura, podendo ignizar soluções de logística com efeitos consideráveis e permanentes na produtividade e eficiência do setor produtivo brasileiro, dedicou-se parte da instrução para a avaliação mais pormenorizada das necessidades adicionais de governança do investimento cruzado e dos referidos recursos.*

II.b.viii.6.a. *Da necessidade de registro contábil dos recursos depositados em contas vinculadas*

440. *A adequada compreensão do instituto do investimento cruzado, especialmente no âmbito das concessões e de outros arranjos contratuais envolvendo a delegação de serviços públicos, exige atenção não apenas aos seus fundamentos jurídicos e econômicos, mas também às implicações contábeis decorrentes da natureza jurídica dos recursos que o viabilizam. Em particular, impõe-se examinar a necessidade de registro contábil dos recursos financeiros de titularidade pública que, embora depositados em contas vinculadas, permanecem afetados a finalidades públicas específicas e destinados ao aperfeiçoamento do patrimônio público.*

441. *Do ponto de vista jurídico-patrimonial, os recursos destinados ao investimento cruzado conservam integralmente sua natureza pública ao longo de todo o seu ciclo de vida. O fato de serem depositados em contas vinculadas separadas da Conta Única do Tesouro Nacional, geralmente com restrições de movimentação e finalidade específica, não descaracteriza sua condição de ativos públicos, mas, ao contrário, evidencia sua afetação a um fim público determinado (ver item 5.9 da NBC TSP Estrutura Conceitual sobre o assunto). Trata-se de valores gerados a partir da exploração de serviços públicos ou de arranjos contratuais associados a concessões, cuja finalidade última é a realização de investimentos estruturantes que resultarão na incorporação de novos bens ou na melhoria de bens públicos existentes.*

442. ***Neste sentido, o registro contábil é condição essencial para evidenciar a trajetória patrimonial desses recursos**. Enquanto permanecem em contas vinculadas, configuram ativos financeiros; quando aplicados, convertem-se em ativos reais ou em melhorias incorporadas a bens públicos, resultando em aumento qualitativo e quantitativo do patrimônio público. A ausência de reconhecimento inicial comprometeria a rastreabilidade da aplicação dos recursos e a consequente mensuração do impacto patrimonial dos investimentos.*

443. *Ademais, a adequada contabilização desses recursos assume papel central no sistema de controle e governança pública. O registro contábil permite a atuação efetiva dos órgãos de controle interno e externo, assegura a transparência perante a sociedade e fortalece a accountability financeira e patrimonial do Estado.*

444. ***À luz das normas de contabilidade pública, bem como de seus princípios estruturantes, o reconhecimento contábil dos recursos públicos destinados ao investimento cruzado não constitui faculdade administrativa, mas dever jurídico, diretamente vinculado à proteção e ao aperfeiçoamento do patrimônio público.***

445. *No plano da contabilidade pública, a obrigatoriedade de registro desses recursos decorre da adoção do regime patrimonial, consagrado tanto no ordenamento jurídico brasileiro quanto*

nos padrões internacionais. A Lei 4.320/1964, ao estabelecer normas gerais de direito financeiro, já previa a necessidade de evidenciação do patrimônio público, distinguindo receitas, despesas, ativos e passivos. Esse enfoque foi aprofundado com a evolução normativa posterior, especialmente com a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público.

446. *As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, determinam que um ativo deve ser reconhecido quando a entidade pública detém controle sobre o recurso e quando é provável que dele advenham benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços. Esse entendimento se origina dos padrões internacionais, notadamente pelas International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), elaboradas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).*

447. *Os recursos financeiros destinados ao investimento cruzado atendem plenamente a esses critérios. Isso porque, segundo o MCASP (peça 318, p. 156), o controle do recurso envolve a capacidade da entidade em utilizar o recurso ou de controlar o uso por terceiros, de modo que haja a geração do potencial de serviços ou dos benefícios econômicos originados do recurso.*

448. *Ademais, o MCASP informa que o "recurso é um item com potencial de [produzir] serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos". Já "os benefícios econômicos correspondem a entradas de caixa ou a reduções das saídas de caixa" (peça 318, p. 155-156).*

449. *O controle decorre da titularidade pública e das regras legais e contratuais que disciplinam sua movimentação, enquanto o potencial de serviços manifesta-se na conversão futura desses valores em investimentos públicos que resultarão na incorporação ou valorização de bens públicos.*

450. *A NBC TSP Estrutura Conceitual, em seus itens 5.9, 6.9 e 8.19, enfatiza que a existência de restrições de uso não impede o reconhecimento do ativo, exigindo apenas adequada evidenciação dessas restrições, inclusive por meio de notas explicativas. Assim, contas vinculadas para investimento cruzado configuram ativos financeiros com restrição, que devem integrar o balanço patrimonial do ente público.*

451. *A propósito, nos autos do TC 037.425/2021-8, a respeito de consulta do Senado Federal sobre o registro contábil dos recursos vinculados a contas de Depósitos em Garantia Bloqueados para Movimentação – DGBM, espécie idêntica à Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação e semelhante em muitos aspectos às contas vinculadas a concessões e eventuais investimentos cruzados, o Exmo. Sr. Ministro Relator – no Voto que embasou o julgado – aduziu que, embora os recursos vinculados às referidas contas não fossem propriedade pública, reconheceu o controle pleno exercido pela Administração sobre os referidos recursos, por meio do bloqueio de movimentação dos recursos depositados.*

452. *Dessa forma, concluiu que depósitos vinculados retidos (como os DGBM)* ***são efetivamente propícios à geração de benefícios econômicos na forma de redução das saídas de caixa****, tendo em vista que poupam o contratante de ter que pagar os encargos trabalhistas e previdenciários em lugar da fornecedora de mão de obra.*

453. *Concluiu assim que os depósitos vinculados com bloqueio de movimentação agregam todos os componentes que o colocam essencialmente dentro da qualificação de ativo patrimonial e, por conseguinte, exigem que assim seja feito o seu registro nas demonstrações contábeis e nos balanços da Administração contratante que detém o controle, com contrapartida no passivo.*

454. *Deve-se aclarar que, no presente caso, as contas vinculadas a concessões, seguindo o entendimento esposado na presente instrução, não só se encontram sob o controle da*

administração, como também propiciam geração de benefícios futuros e, indubitavelmente, são de propriedade pública.

455. *De toda a forma, entende-se que a forma apropriada de registro dos referidos recursos deve ser decidida pelo órgão competente. Nesse sentido, o art. 14 da Lei 10.180/2001, estabelece que o Sistema de Contabilidade Federal visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. Ademais, o art. 15 estabelece que o Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar:*

> *I - as operações realizadas pelos órgãos ou entidades governamentais e os seus efeitos sobre a estrutura do patrimônio da União;*
>
> *(...)*
>
> *IV - a situação patrimonial do ente público e suas variações;*
>
> *(...)*
>
> *VI - a aplicação dos recursos da União, por unidade da Federação beneficiada;*

456. *Ademais, o parágrafo único do mesmo artigo assevera que as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira não compreendidas na execução orçamentária serão, também, objeto de registro, individualização e controle contábil.*

457. *Assim, considerando que, segundo o art. 17, inciso I, da supra referida Lei, a Secretaria do Tesouro Nacional desempenha a função de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal; os recursos vinculados são públicos, ainda que endocontratuais e consequentemente extraorçamentários; devem ser registrados no sistema contábil federal, após avaliação técnica da STN.*

458. *Deve-se salientar que a referida necessidade de registro contábil também se mostra aplicável e exigível aos recursos depositados em contas vinculadas a concessões para liquidação de obrigações alocadas ao Poder Concedente – espécie de conta vinculada analisada na instrução de mérito anterior (peça 164).*

459. ***Ante todo o exposto, entende-se ser necessário propor determinação à ANTT para que estabeleça, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados de registro contábil de todos os recursos financeiros públicos originados de concessões e depositados tanto em contas vinculadas às próprias concessões quanto as vinculadas a investimentos cruzados, com fulcro nos arts. 104 e 105, §2º, da Lei 4.320/1964.***

II.b.viii.6.b. *Da necessidade de avaliação dos fatos, da motivação e dos cálculos pelo Tribunal de Contas da União em caso de previsões, alterações, ampliações ou reduções de escopo dos investimentos pretendidos*

460. *Os processos de desestatização de empreendimentos de infraestrutura, em especial aqueles estruturados sob o regime de concessão, pressupõem elevado grau de previsibilidade jurídica, transparência decisória e consistência econômico-financeira. Nesse contexto, a submissão dos estudos de desestatização aos órgãos de controle, notadamente ao Tribunal de Contas da União (TCU), cumpre função essencial de salvaguarda do interesse público, assegurando que as escolhas realizadas pelo Poder Concedente estejam devidamente fundamentadas, sejam compatíveis com o marco legal vigente e preservem o equilíbrio entre eficiência econômica e proteção do erário.*

461. *A previsão clara e completa dos investimentos obrigatórios a serem desenvolvidos ao longo da concessão — incluindo, quando cabíveis, os investimentos cruzados — insere-se nesse núcleo de garantias institucionais. De igual modo, a eventual alteração posterior do objeto*

desses investimentos suscita a necessidade de reavaliação pelo TCU, sob pena de esvaziamento do controle prévio exercido e de comprometimento da legitimidade do processo decisório original.

462. *A lógica subjacente à desestatização por meio de concessões repousa sobre a premissa de que o edital e o contrato devem refletir, de forma fiel e exaustiva, o conjunto de obrigações assumidas pelo futuro concessionário. Os investimentos obrigatórios constituem elemento central dessa equação, pois condicionam diretamente a modelagem econômico-financeira do projeto, a alocação de riscos, o nível tarifário ou contraprestacional e a própria atratividade do certame. Nesse sentido, modificação de obrigações de investimento – especialmente as dos investimentos cruzados – após submissão à avaliação do TCU compromete a capacidade de o órgão de controle externo aferir a consistência interna do projeto e a sua aderência aos princípios da eficiência, da economicidade e da modicidade, entre outros.*

463. *O investimento cruzado, enquanto mecanismo que permite a utilização de recursos gerados por uma concessão para financiar investimentos em outro ativo ou empreendimento correlato, intensifica a necessidade de precisão. Por sua própria natureza, tais investimentos extrapolam a lógica tradicional de aplicação de recursos estritamente vinculados ao ativo concedido, introduzindo uma dimensão adicional de complexidade jurídica, econômica e contábil, criando vínculos entre a exploração de distintos empreendimentos públicos.*

464. *Conforme já foi mencionado, a definição prévia do objeto, do montante, do impacto financeiro na modelagem, da tempestividade e da justificativa pública dos investimentos cruzados consiste, portanto, em condição indispensável para que o controle exercido pelo TCU seja efetivo e para que os potenciais licitantes disponham de informações simétricas e suficientes para a formulação de suas propostas.*

465. *A submissão dos estudos de desestatização ao TCU com a previsão explícita desses investimentos é condição materialmente relevante. O Tribunal, no exercício de suas competências constitucionais, deve avaliar estudos prontos e finalizados, destinados a subsidiar potenciais decisões estatais com elevado impacto financeiro, patrimonial e regulatório. A lógica do controle externo pressupõe que o projeto submetido à sua apreciação já tenha superado as principais incertezas estruturais, permitindo ao órgão de controle verificar a consistência e robustez das escolhas realizadas, a adequação dos riscos assumidos e a correção das estimativas de custos e benefícios.*

466. *Sobre o assunto, deve-se transcrever que no Relatório do Exmo. Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 1.382/2018 – TCU – Plenário, aduziu-se que:*

> *Considerando que o Tribunal não adere nem participa da formulação ou execução dos projetos elaborados pela Administração Pública**, mas apenas analisa a viabilidade e a robustez das estimativas ali empregadas segundo critérios de auditoria** (e.g. razoável certeza, ceticismo profissional etc.) (...)*

467. *Trata-se de exigência material, diretamente relacionada à racionalidade do controle externo. Ao apreciar os estudos, o TCU emite juízo conclusivo sobre a adequação da modelagem financeira e estrutura contratual proposta, considerando o conjunto de obrigações contratuais então delineadas.*

468. *A respeito do assunto, deve-se registrar que a Instrução Normativa-TCU 81/2018, em seu art. 3º, inciso VIII, já estabelece ser necessário que o Poder Concedente apresente os estudos com a relação completa das obras e dos investimentos obrigatórios a serem realizados pela delegatária durante a execução do termo de ajuste, acompanhados dos respectivos cronogramas físico-financeiros.*

469. ***Considera-se que o referido dispositivo, quando for o caso, já abrange a necessidade de apresentação dos estudos com a descrição detalhada e suficiente dos objetos dos investimentos cruzados previstos com base nos art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, e arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017****.*

470. *Nada obstante, o juízo avaliativo do TCU, contudo, se condiciona à especificidade do objeto examinado. Se, em momento posterior à avaliação conclusiva do Tribunal, houver modificação relevante no objeto dos investimentos cruzados — seja por alteração de sua destinação, ampliação ou redução de escopo —, rompe-se a correspondência entre o projeto avaliado pelo controle externo e o projeto efetivamente pretendido.*

471. *Nessa hipótese, a manutenção da validade do controle prévio sem nova apreciação pelo TCU implicaria verdadeira ficção jurídica. O Tribunal teria chancelado um arranjo que deixou de existir nos termos originalmente examinados. A reavaliação torna-se, assim, imperativa não apenas por cautela institucional, mas como decorrência lógica do princípio da legalidade e da própria função constitucional do controle externo. Ademais, a alteração superveniente do objeto dos investimentos cruzados pode impactar variáveis sensíveis da concessão, como o equilíbrio econômico-financeiro, a matriz de riscos e a relação custo-benefício do projeto, elementos que se situam no cerne da competência fiscalizatória do TCU.*

472. ***Sob a perspectiva da governança pública, a exigência de reavaliação também atua como mecanismo de disciplina decisória. Ela desestimularia alterações oportunísticas ou pouco transparentes no curso do processo concessório e reforça a necessidade de que decisões estratégicas relevantes sejam tomadas de forma estruturada, com adequada motivação e sujeição ao escrutínio institucional do planejamento estratégico. Trata-se, portanto, de instrumento que promove estabilidade regulatória sem engessamento, permitindo ajustes quando necessários, mas condicionando-os a um novo ciclo de controle e validação.***

473. *Sobre o assunto, deve-se também rememorar que, no âmbito do TC 037.044/2020-6, em apensamento definitivo ao TC 025.756/2020-6, a respeito da desestatização da Ferrogrão, o MPjTCU, ao ofertar parecer sobre a necessidade de consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas havia se manifestado no sentido de se exigir que todas as fases do licenciamento prévio fossem feitas antes do envio dos estudos ao TCU com fins de dar efetividade às competências constitucionais de controle externo do Tribunal.*

> *O Ministério Público de Contas verifica que, no caso concreto, inexistindo licença prévia que ateste a viabilidade ambiental do empreendimento com a consolidação de resultados das consultas aos indígenas, não há como o TCU deliberar sobre a modelagem econômico e financeira da concessão. Seria mesmo contraproducente fazê-lo. Isso porque nem todos os riscos do empreendimento foram devidamente identificados e alocados, o que revela a fragilidade das premissas contidas nos estudos remetidos ao Tribunal que, por sua vez, podem trazer insegurança jurídica para a licitação e para o futuro contrato de concessão.*
>
> *Ao ver do Ministério Público de Contas, a avaliação de mérito do Tribunal precisa se dar no momento em que as questões socioambientais estejam devidamente equacionadas (consulta exaurida), dado que eventuais alterações posteriores ao crivo do TCU, relacionadas com questões ambientais e indígenas poderão afetar de forma relevante a própria viabilidade do empreendimento, alterando Capex, traçado, tarifa, entre outros elementos essenciais para a análise do TCU.*
>
> ***Admitir que a componente indígena do licenciamento ambiental do empreendimento da Ferrogrão possa ser avaliada depois da fiscalização prevista na IN/TCU 81/2018 é fazer do Tribunal de Contas da União mero e inútil rito de passagem, em prejuízo do aperfeiçoamento das contratações públicas. Isso retiraria do TCU a possibilidade de contribuir efetivamente com a modelagem econômica e financeira da concessão, uma vez que estaria se debruçando sobre***

estudos ainda inconclusos, sujeitos a mudanças substanciais. *(peça 66, p. 8, TC 037.044/2020-6, grifou-se)*

474. *Em semelhança ao avaliado pelo MPjTCU no caso da Ferrogrão no que tange ao licenciamento ambiental prévio, entende-se que alterações posteriores a respeito das premissas e diretrizes contratuais que balizam os estudos após a avaliação conclusiva do TCU desnaturam o conjunto conclusivo do Tribunal, o que demanda nova submissão ao crivo técnico do controle externo.*

475. *A submissão dos estudos de desestatização ao TCU com a previsão clara, completa e detalhada dos investimentos obrigatórios — incluídos os investimentos cruzados a serem incorporados ao futuro contrato de concessão — constitui requisito essencial para a legitimidade, a transparência e a segurança jurídica do processo concessório. Essa exigência assegura que o controle prévio exercido pelo Tribunal incida sobre o efetivo conteúdo do projeto e que as decisões do Poder Concedente sejam tomadas com base em informações completas e verificáveis.*

476. *De igual modo, a alteração posterior do objeto dos investimentos cruzados, após a avaliação conclusiva do TCU, impõe necessariamente a reabertura da análise pelo órgão de controle, sob pena de esvaziamento do controle externo e de comprometimento da coerência institucional do modelo adotado. Em última análise, tais exigências não representam entraves burocráticos, mas sim garantias estruturantes de uma política de desestatização orientada pela racionalidade econômica, pela legalidade e pela primazia do interesse público.*

477. *A propósito, deve-se registrar que, recentemente, em processo que tratou a concessão de acesso ao Canal de Itajaí, o TCU, em linha com o defendido nessa seção, por meio do Acórdão 1.274/2026 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, deliberou:*

> *9.7. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 4º, inciso II, e 16 da Resolução-TCU 315/2020, que, em geral, nos processos de desestatização ainda não licitados e submetidos ao controle prévio desta Corte na forma da Instrução Normativa-TCU 81/2018:*
>
> *9.7.1. abstenham-se de promover, após a deliberação plenária e previamente à publicação do edital,* ***alteração que modifique elementos estruturais da modelagem submetida, assim compreendidos, no mínimo, o objeto da concessão, o regime concorrencial e as condições de participação no certame, a matriz de alocação de riscos, bem como a estrutura tarifária e de remuneração, bem como, em juízo de finalidade, qualquer outro elemento cuja modificação seja apta a afetar a equação econômico-financeira do contrato, o nível de competição do certame ou a repartição de riscos entre as partes****;*
>
> *9.7.2. submetam previamente à apreciação desta Corte, em rito próprio da Instrução Normativa-TCU 81/2018,* ***eventual alteração que recaia sobre os elementos estruturantes,*** *referidos no item 9.7.1, sendo facultada a condução simplificada do exame quando a matéria já houver sido substancialmente instruída em fase anterior;*
>
> *9.7.3. observem que, para os fins dos itens 9.7.1 e 9.7.2,* ***não se consideram alterações estruturais, aptas a exigir novo ciclo fiscalizatório, o cumprimento das determinações e recomendações constantes desta deliberação, nem os ajustes técnicos pontuais que não modifiquem o objeto da concessão, o regime concorrencial, a matriz de alocação de riscos ou a estrutura tarifária e de remuneração****, os quais seguem o fluxo ordinário de saneamento previamente à publicação do edital. (grifou-se)*

478. *Desta feita, considerando não ter havido até o presente momento, após análise do caso concreto, irregularidade que demande interrupção ou remoção imediata quanto aos seus efeitos,*

ao mesmo tempo em que se detecta a possibilidade de materialização de impropriedade futura cuja consumação ainda esteja em estágio inicial, a presente seção pretende propor medida para o aperfeiçoamento da governança do referido investimento cruzado de modo a robustecer a consistência institucional, segurança jurídica, transparência administrativa e planejamento governamental.

479. ***Ante todo o exposto, propõe-se dar ciência à ANTT e ao Ministério dos Transportes, com fulcro no art. 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, de que a não submissão dos estudos para reavaliação específica de eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados estipulados em contratos de concessões fontes de recursos com base nos art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, e arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, ainda que anteriormente já tenham sido avaliados pelo Tribunal, afronta o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018, o art. 18, VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017.***

II.b.viii.6.c. *Da necessidade de abertura da conta vinculada em Instituição Financeira Oficial ou em instituição financeira privada vencedora de certame licitatório promovido para esse fim*

480. *Nas contas vinculadas a concessões como mecanismo de reequilíbrio, analisadas na instrução de mérito anterior (peça 164), foi visto que as contas correntes poderiam ser abertas em instituição bancária da escolha do concessionário.*

481. *No TC 008.508/2020-8 (peça 386, p. 5, copiada à peça 172 do presente processo), consta informação da minuta contratual utilizada para as concessões rodoviárias de que banco depositário consistiria em instituição financeira contratada e remunerada pelo concessionário com a finalidade de manter e operar o mecanismo de contas vinculadas.*

482. *Ainda que nos Termos de Autocomposição assinados com a Rumo Malha Paulista e com a MRS não conste disposições a respeito da abertura de conta vinculada, soube-se por meio do Voto-DLA 84/2025, submetido à deliberação da diretoria da ANTT, que houve menção de que, por meio da assinatura do 7º Termo Aditivo com a Rumo Malha Paulista, seria aberta conta específica pelo concessionário junto a um Banco Depositário, com vistas ao pagamento das parcelas remanescentes a título de vantajosidade, nos termos previstos na Cláusula 18A do 6º Termo Aditivo. Mencionou ainda que, por meio dessa conta específica, seria possibilitada a destinação dos recursos para a realização de obras e investimentos do Plano Nacional de Ferrovias, conforme política pública definida pelo Ministério dos Transportes (peça 174).*

483. *Vislumbra-se que o investimento cruzado venha a ser estipulado com os recursos a serem pagos pela MRS ao Poder Concedente em vista do acordo extrajudicial.*

484. *A abertura e a gestão de contas vinculadas associadas a concessões federais, justamente por envolverem recursos de titularidade pública contratualmente delimitadas, não podem ser estruturadas sem observação de critérios objetivos de legalidade, transparência, eficiência e isonomia que a legislação ordinária impõe. Nesse contexto, justifica-se juridicamente a exigência de que a conta vinculada seja aberta em instituição escolhida por meios legais e legítimos.*

485. ***Neste sentido, entende-se que a conta vinculada poderia vir a ser legitimamente aberta em instituição financeira oficial ou, alternativamente, em instituição financeira privada previamente selecionada mediante certame licitatório específico promovido para esse fim***.

486. *A preferência pela utilização de instituição financeira oficial encontra fundamento direto no regime jurídico-administrativo aplicável às finanças públicas. Bancos públicos federais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, integram historicamente a arquitetura*

institucional do Estado brasileiro para a execução de políticas públicas, a operacionalização de contas governamentais e a gestão de recursos submetidos a regimes especiais de vinculação ou controle. Essas instituições operam sob diretrizes alinhadas às políticas públicas patrimoniais e financeiras da União, submetem-se a controles públicos e oferecem maior previsibilidade quanto à observância de comandos normativos expedidos pelos órgãos centrais do sistema financeiro e de controle interno federais.

487. ***Não obstante, a adoção exclusiva de instituições financeiras oficiais não se apresenta, em abstrato, como imperativo jurídico absoluto***. *O princípio constitucional da isonomia, aliado às diretrizes da ordem econômica e à disciplina das contratações públicas, admite que instituições financeiras privadas possam exercer a função de agentes depositários de contas vinculadas, desde que selecionadas por meio de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições, transparência e escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.*

488. *Nessa hipótese, a licitação cumpre dupla função: de um lado, afasta escolhas discricionárias ou favorecimentos indevidos; de outro, preserva a concorrência isonômica entre as empresas bancárias aptas a prestar o serviço, permitindo que critérios objetivos — como remuneração dos saldos, custos operacionais, qualidade dos sistemas de controle e aderência às exigências regulatórias — orientem a decisão administrativa.*

489. *A exigência de certame licitatório para a escolha de instituição financeira privada revela-se ainda mais relevante quando se considera que a gestão de contas vinculadas pode representar vantagem econômica indireta para o agente financeiro, seja pela captação temporária de recursos, seja pelo fortalecimento de sua posição institucional perante o Poder Público.*

490. *A submissão prévia a procedimento competitivo neutraliza assimetrias concorrenciais, assegura que todos os potenciais interessados tenham acesso equitativo à oportunidade, em consonância com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, bem assim possibilita concorrência com fins de redução das taxas e spreads cobrados pela administração dos recursos vinculados. A licitação tem como objetivo assegurar a melhor proposta para administração, assegurar tratamento isonômico e evitar sobrepreços ou preços inexequíveis, em respeito ao art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021.*

491. *A experiência consolidada da Administração Pública com as chamadas contas de depósitos bloqueados para movimentação oferece exemplo paradigmático desse modelo. Tais contas, amplamente utilizadas para a retenção de valores destinados à garantia de obrigações trabalhistas e previdenciárias, são usualmente abertas em instituições privadas previamente selecionadas por licitação.*

492. *A propósito, consta no sítio do Portal Nacional de Contratações Públicas o Edital de Chamamento Público 1/2025 a respeito de credenciamento junto a instituições financeiras, para prestação de serviço bancário de Conta Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação, com remuneração igual ou superior à dos depósitos em poupança, conforme legislação vigente no período, aberta em nome da empresa contratada para prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, destinada unicamente ao provisionamento de valores das obrigações trabalhistas, previdenciárias e outras previstas na Instrução Normativa SEGES/MP 05/2017 (Disponível em: https://pncp.gov.br/app/editais/00489828000155/2025/30. Acesso em: 11 ago. 2026).*

493. *Sob a ótica do controle externo, a adoção de critérios objetivos para a escolha da instituição financeira depositária das contas vinculadas contribui para a mitigação de riscos de questionamentos quanto à economicidade e à legitimidade do arranjo adotado.*

494. *A inexistência de licitação, quando não amparada em fundamento normativo claro, pode ensejar interpretações de favorecimento indevido ou de escolha antieconômica da instituição financeira, sobretudo se as condições oferecidas se revelarem inferiores às praticadas no mercado.*

495. *Dessa forma, a exigência de abertura de contas vinculadas em instituição financeira oficial ou em instituição financeira privada vencedora de certame licitatório específico não constitui mera opção administrativa, mas decorrência necessária do regime jurídico licitatório e das contratações administrativas. Tal exigência assegura a isonomia entre as empresas bancárias, reforça a transparência e a economicidade da gestão financeira, e preserva a confiança institucional na adequada administração de recursos afetados a finalidades públicas, replicando, em contexto contratual complexo, práticas já consolidadas no tratamento das contas de depósitos bloqueados para movimentação.*

496. ***Em face do exposto, considerando os arts. 21 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942, propõe-se dar ciência à ANTT que a abertura de contas vinculadas a concessões e investimentos cruzados, sem providenciar a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira com a proposta mais vantajosa para a administração pública ou, alternativamente, caso justificável, ajuste com instituições financeiras oficiais a abertura de contas específicas para a administração dos referidos recursos, afronta o art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os Princípios da Isonomia, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência estampados no art. 37 da Constituição Federal.***

III. Comentários dos Jurisdicionados

497. *Nesta seção, apresentar-se-á resumo dos comentários apresentados pelos jurisdicionados a respeito das conclusões e das propostas de encaminhamento.*

498. *De antemão, deve-se registrar que as respostas apresentadas pela Infra S.A., pelo MPOR, pela Antaq e pelo MPO não trouxeram novos elementos além daqueles que já foram apresentados em outros estágios processuais.*

499. *No que tange à Infra S.A. (peça 200, p. 1) informou não possuir contribuições adicionais a respeito do assunto.*

500. *Por sua vez, o MPOR (peça 214, p. 1) informou que não mais adota, em seus projetos, o mecanismo de contas vinculadas, e que não havia comentários adicionais a serem apresentados.*

501. *Já, a Antaq (peça 285, p. 9) informou entender não caber manifestação da Agência sobre os assuntos, haja vista não aplicar o mecanismo de contas vinculadas em projetos de infraestrutura sob sua competência.*

502. *Por último, o MPO (peça 277, p. 1) relembrou que a Subconsultoria-Geral de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União (SubEx/AGU) estaria atuando em representação conjunta dos órgãos envolvidos no presente processo, razão pela qual a manifestação cabível será apresentada pela AGU, nos termos da Portaria Interministerial AGU/CGU 3, de 4 de outubro de 2024.*

503. *Em face das manifestações apresentadas, os referidos órgãos não serão mencionados e suas respostas não necessitarão de análises adicionais.*

III.a. Comentários do Ministério dos Transportes (peça 229 a 274)

504. *O Ministério dos Transportes apresentou documentos de suas secretarias especializadas – Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (peça 233) e Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (peça 232) – com as considerações de cada uma em relação ao setor de sua competência.*

III.a.i. *Comentários da Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (peça 232)*

505. *A Nota Informativa 1/2026/DOUT-SNTR/SNTR, elaborada pelo Departamento de Outorgas Rodoviárias da Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário do Ministério dos Transportes (SNTR/MT), apresentou os comentários ao relatório preliminar.*

506. *A SNTR delimita o escopo de sua análise aos aspectos de política pública rodoviária, assinalando que o relatório preliminar do TCU possui preponderância temática relacionada ao setor ferroviário, notadamente em razão das referências à Lei 14.273/2021 e às hipóteses de investimento cruzado previstas na legislação ferroviária. Por essa razão, a Secretaria esclarece que seus comentários se restringem aos pontos que possam ter reflexo sobre a política pública de rodovias ou que guardem alguma aproximação com os modelos contratuais rodoviários, sem prejuízo da manifestação técnica da ANTT quanto a matérias de operação, fiscalização e gestão contratual (peça 232, p. 5).*

507. *No mérito, a SNTR reconhece que o mecanismo de contas vinculadas constitui instrumento relevante de gestão e fiscalização dos contratos de concessão rodoviária, adotado nas desestatizações submetidas previamente à apreciação do TCU. Tais contas são compreendidas como estruturas contratuais voltadas à sustentabilidade econômico-financeira das concessões, com regras previamente definidas para movimentação e utilização dos recursos no âmbito do próprio contrato. A Secretaria, contudo, diferencia esse mecanismo da figura do investimento cruzado, afirmando que este último não vem sendo utilizado nas estruturações de outorgas rodoviárias nos moldes aplicáveis ao setor ferroviário (peça 232, p. 5).*

508. *Em relação às propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica do TCU, a SNTR observa, inicialmente, que a determinação para que a ANTT estabeleça, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados de registro contábil de recursos depositados em contas vinculadas possui caráter predominantemente operacional. Assim, entende que a manifestação principal sobre sua viabilidade e forma de implementação deve caber à ANTT e à STN. Ainda assim, a Secretaria registra preocupação com a expressão "recursos financeiros públicos originados de concessões", constante da proposta, por entender que os valores recolhidos em contas vinculadas à concessão possuem natureza privada (peça 232, p. 6).*

509. *A posição da SNTR quanto à natureza privada dos recursos apoia-se em manifestações da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes. A Nota menciona o Parecer 197/2025/CONJUR-MT/CGU/AGU, segundo o qual os recursos depositados em conta vinculada são privados e afastam a incidência da legislação financeira. Tal entendimento foi citado em contexto relacionado ao TC 005.486/2021-1 e ao Acórdão 2.298/2025-TCU-Plenário, envolvendo discussão sobre utilização de valores vinculados à Concessão Nova Dutra para pagamento de valores devidos à Concessionária Rio-Teresópolis (peça 232, p. 7).*

510. *A manifestação também reproduz fundamentos constantes do Parecer 139/2025/CONJUR-MT/CGU/AGU, que ratificou análise jurídica anterior acerca da legalidade e constitucionalidade do mecanismo de contas vinculadas em contratos de concessão de infraestrutura de transportes terrestres. Segundo os trechos citados, os recursos que compõem a conta vinculada seriam privados, porquanto não decorreriam da fruição do patrimônio público e não se confundiriam com valores de outorga. Diferentemente da outorga, cuja finalidade é remunerar a utilização do ativo, os valores depositados em conta específica destinam-se a atender finalidades contratuais relacionadas à sustentabilidade financeira e operacional da concessão diante de eventos definidos no contrato (peça 232, p. 7-8).*

511. *A SNTR acrescenta que, sob a perspectiva técnica, a ANTT já teria se manifestado no sentido de que as contas vinculadas consistem em contas bancárias associadas ao contrato de*

concessão, compostas por recursos de natureza privada, oriundos, em regra, da exploração do serviço concedido, como receitas tarifárias e acessórias, bem como de aportes do concessionário, quando aplicável. A movimentação desses valores observa regras contratuais previamente estabelecidas, com restrição de uso no próprio contrato de concessão, o que reforça a compreensão de que o mecanismo opera em lógica contratual e não orçamentária (peça 232, p. 8).

512. *A Secretaria destaca, ainda, que a sistemática contratual das concessões rodoviárias reforça a natureza privada dos recursos. Conforme descrito na Nota, na hipótese de extinção da concessão, os valores existentes nas contas vinculadas devem ser utilizados para quitação de eventual indenização de qualquer natureza devida à concessionária. Somente após essa quitação eventual saldo residual poderá ser revertido ao poder concedente. Assim, os saldos das contas vinculadas integram a equação econômico-financeira do contrato e podem repercutir em compensações e cálculos indenizatórios, o que, na visão da SNTR, afasta sua caracterização como recurso público desde o momento do depósito (peça 232, p. 8).*

513. *Quanto às propostas relativas aos investimentos cruzados, a SNTR não apresenta manifestação substantiva, por entender que as concessões rodoviárias não têm sido estruturadas com esse mecanismo e que não haveria, para o setor rodoviário, previsão legal similar à existente no setor ferroviário, esse último entendimento em oposição ao que estabelece o art. 30, §2º, da Lei 13.448/2017. Por essa razão, a Secretaria limita-se a registrar que não é possível tecer maiores comentários sobre a exigência de reavaliação de alterações significativas de escopo ou sobre a necessidade de plena caracterização prévia do objeto de investimento cruzado, uma vez que tais propostas estão associadas a instituto não adotado nas atuais estruturações rodoviárias (peça 232, p. 6).*

514. *No tocante à proposta de ciência sobre a seleção de instituição financeira para abertura de contas vinculadas, a SNTR novamente ressalta tratar-se de matéria operacional a ser esclarecida pela ANTT. Entretanto, sob o enfoque da política pública rodoviária, afirma que o entendimento atualmente aplicado nos contratos de concessão é o de que a abertura da conta vinculada constitui obrigação do concessionário, por se tratar de recurso privado. A Nota cita cláusula de contrato de concessão segundo a qual o banco depositário é instituição financeira contratada e remunerada pelo concessionário para manter e operar o mecanismo de contas, nos termos do contrato e de seu anexo específico (peça 232, p. 8-9).*

515. *Em síntese, a manifestação da SNTR não se opõe ao uso de contas vinculadas em concessões rodoviárias. Ao contrário, reconhece sua relevância como instrumento de gestão contratual e de sustentabilidade econômico-financeira. A divergência central recai sobre a qualificação jurídica dos recursos nelas depositados. Para a Secretaria, os valores possuem natureza privada, ainda que afetados a finalidades contratuais vinculadas à concessão e submetidos a regras de movimentação, controle e fiscalização (peça 232, p. 6-9).*

III.a.ii. *Comentários da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (peça 233)*

516. *A Nota Técnica Conjunta 1/2026/DOUT-SNTF/SNTF apresenta manifestação da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário do Ministério dos Transportes (SNTF/MT) acerca do relatório preliminar.*

517. *A SNTF contextualiza que a controvérsia não se limita à regularidade formal de contas bancárias vinculadas, mas integra agenda mais ampla de governança da infraestrutura ferroviária, envolvendo contabilização de ativos, destinação de recursos oriundos de concessões, interpretação do art. 66 da Lei 14.273/2021, repactuações contratuais, atuação da CGU, da STN, da ANTT, do DNIT, da Infra S.A., da AGU e do próprio TCU (peça 233, p. 1-2).*

518. *A Secretaria sustenta que a discussão deve ser compreendida como etapa de consolidação institucional de um novo modelo de financiamento e governança da infraestrutura ferroviária. Nesse sentido, a decisão a ser proferida pelo TCU teria potencial de irradiar efeitos para além do caso concreto, servindo como elemento estruturante para o tratamento das contas vinculadas, do investimento cruzado, da segregação patrimonial, da transparência dos fluxos financeiros e da contabilização dos ativos ferroviários no patrimônio da União (peça 233, p. 2).*

519. *No plano econômico-regulatório, a SNTF destaca que os projetos ferroviários estruturantes possuem elevados custos de implantação, longo período de maturação e benefícios sistêmicos que não se refletem integralmente na rentabilidade privada do empreendimento. Por isso, a Secretaria identifica falhas de mercado que justificam mecanismos capazes de suprir lacunas de viabilidade econômico-financeira. O investimento cruzado, nessa perspectiva, é apresentado como instrumento regulatório voltado à viabilização de empreendimentos estratégicos, funcionando de forma semelhante a mecanismos de Viability Gap Funding, ao direcionar recursos para projetos prioritários sem criar subsídios operacionais permanentes (peça 233, p. 6-7).*

520. *A SNTF defende que o investimento cruzado permite compatibilizar a racionalidade econômica dos contratos de concessão com objetivos de política pública. O mecanismo viabiliza a internalização de externalidades positivas, a ampliação da conectividade da malha ferroviária, a redução de custos logísticos, o aumento da competitividade sistêmica e a promoção da integração territorial. Também reduz a necessidade de aportes diretos do orçamento público, ao alocar recursos dentro do próprio sistema de infraestrutura, preservando a sustentabilidade fiscal e ampliando a capacidade estatal de coordenar investimentos de longo prazo (peça 233, p. 7).*

521. *A manifestação, em confluência com a* ***Instrução Preliminar Complementar*** *(peça 176) distingue expressamente o art. 66 da Lei 14.273/2021 das hipóteses legais de investimento cruzado. Para a SNTF, o art. 66 trata de reaplicação orçamentária de receitas públicas oriundas de outorgas, multas, indenizações e outros valores não tributários, os quais devem ingressar na Conta Única do Tesouro Nacional e ser aplicados conforme a lei orçamentária. De outro lado, os investimentos cruzados previstos nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017 e no art. 15, §2º, da Lei 14.273/2021 correspondem a obrigações contratuais de investimento, não configurando receitas públicas, ainda que devam ser controlados e evidenciados contabilmente em razão de seus efeitos patrimoniais (peça 233, p. 5).*

522. *Quanto à proposta de determinação para que a ANTT, em conjunto com a STN, estabeleça procedimentos padronizados de registro contábil dos recursos associados a concessões e investimentos cruzados, a SNTF manifesta posição favorável. Para a Secretaria, a medida converge com os esforços já empreendidos pelo Ministério dos Transportes e fortalece a governança do modelo. A padronização contábil é vista como instrumento apto a assegurar rastreabilidade integral dos fluxos financeiros e adequada evidenciação dos impactos sobre o patrimônio público, mediante registros em contas de controle e registros patrimoniais, sem necessariamente converter os recursos movimentados em receitas orçamentárias (peça 233, p. 7-8).*

523. *A SNTF destaca, nesse ponto, a Nota Técnica SEI 2.663/2025/MF, que propõe roteiros de contabilização para operações de investimento cruzado decorrentes da Lei 13.448/2017. Segundo a manifestação, tal nota reconhece que as ferrovias são bens públicos da União e que a infraestrutura construída deve ser reconhecida contabilmente como ativo público, sob gestão do DNIT. O documento também registra que, quando o investimento substitui pagamento financeiro de outorga, há necessidade de reconhecimento de direitos, obrigações e ativos de modo coordenado entre ANTT, Infra S.A., DNIT e Ministério dos Transportes. A SNTF observa,*

contudo, que esse tratamento foi consolidado principalmente para o caso da obrigação da Vale S.A. de construir a FICO, sendo necessário desenvolver roteiros específicos para o modelo de investimento cruzado com transferência de recursos, como no caso da EF-118/ES/RJ (peça 233, p. 8).

524. *No que se refere à necessidade de submissão de estudos ao TCU em caso de alterações significativas de escopo ou objeto dos investimentos cruzados, a SNTF entende ser desnecessário porque a estruturação normativa vigente já incorporaria mecanismos suficientes de reavaliação. A Secretaria menciona o Termo de Autocomposição da MRS, que previu lista indicativa de empreendimentos ferroviários a receber recursos, respeitada a governança aplicável. A efetiva destinação dos valores depende da existência de EVTEA concluído, da definição do projeto prioritário e da elaboração do Plano de Outorga. Segundo a Nota, nova avaliação pelo TCU deve ocorrer quando houver substituição do projeto originalmente indicado por outro empreendimento ou quando alterações significativas descaracterizarem o escopo ou o objeto da concessão previamente estruturada (peça 233, p. 8-10).*

525. *A Secretaria também contesta a premissa de que haveria estipulação contratual de investimento cruzado sem prévia definição do objeto. Para a SNTF, o modelo adotado pelo Ministério dos Transportes é progressivo, estruturado e faseado. A pactuação inicial pode conter a previsão do mecanismo e lista indicativa de empreendimentos potenciais; em etapa posterior, a governança instituída seleciona o projeto prioritário; em seguida, o empreendimento é detalhado por EVTEA, com definição de escopo, obras, investimentos e cronograma; por fim, o projeto estruturado é submetido à apreciação do TCU, nos termos da IN-TCU 81/2018. Desse modo, não haveria ausência de definição do objeto, mas sim definição progressiva em momento compatível com o ciclo de estruturação de projetos ferroviários (peça 233, p. 10).*

526. *O ponto de maior divergência em relação à unidade técnica do TCU refere-se à natureza jurídica dos recursos depositados em contas vinculadas. A SNTF discorda da conclusão de que tais valores seriam de propriedade pública para todos os fins. Com apoio em manifestações da Conjur/MT e da AGU, sustenta que os recursos possuem natureza privada, pois decorrem de obrigações contratuais assumidas por concessionárias em processos de prorrogação, otimização ou reestruturação de contratos de concessão. Não são arrecadados pela União, não ingressam na Conta Única, não integram o orçamento público e não constituem disponibilidade financeira do Poder Concedente (peça 233, p. 11-12).*

527. *A Secretaria diferencia obrigação pecuniária e obrigação de investimento. Na obrigação pecuniária, haveria crédito financeiro em favor do Estado; no investimento cruzado, o objeto é a realização ou viabilização de investimentos em infraestrutura ferroviária, podendo envolver transferência de recursos como meio de execução contratual. Assim, o fluxo financeiro não altera a natureza jurídica da obrigação, pois a finalidade é a implantação ou expansão de ativos de infraestrutura, e não a entrega de numerário ao ente público. A Administração, nessa modelagem, não detém direito de exigir pagamento em dinheiro, mas sim de exigir o cumprimento da obrigação contratual de investimento (peça 233, p. 12).*

528. *A SNTF reconhece, contudo, que a natureza privada dos recursos não dispensa governança pública robusta. Ao contrário, descreve arquitetura institucional baseada em segregação financeira e contábil, depósito em contas específicas, transferência posterior para contas vinculadas, finalidade previamente definida, registros em contas de compensação e patrimoniais, validação da ANTT para liberação de valores, aplicação dos recursos em instrumentos seguros enquanto não utilizados e divulgação periódica de informações sobre saldos, rendimentos e execução física. A Secretaria também prevê atuação coordenada do Ministério dos Transportes, da ANTT e da Infra S.A., bem como a criação de Comitê de*

Governança de Recursos Ferroviários para aprovação de projetos elegíveis, supervisão da aplicação dos recursos e solução de conflitos (peça 233, p. 10-11).

529. *Quanto à proposta de ciência relativa à necessidade de licitação para escolha do banco depositário ou de utilização de instituição financeira oficial, a SNTF entende que tais exigências não se aplicam ao modelo. A posição decorre da compreensão de que os recursos são privados e de que as contas vinculadas constituem instrumento de execução contratual e de governança regulatória. A Secretaria ressalva, contudo, que se trata de matéria jurídica sujeita à avaliação da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes e da Advocacia-Geral da União (peça 233, p. 13).*

530. *A Nota Técnica também aborda o adicional de vantajosidade referente ao contrato da Rumo Malha Paulista. A SNTF afirma que esse adicional decorre da autonomia das partes em processo de solução consensual, não se confundindo diretamente com saldo de outorga resultante da exclusão ou alteração de obrigações contratuais. Por essa razão, os recursos poderiam ser destinados pelo Ministério dos Transportes a empreendimentos de sua escolha, inclusive como investimento cruzado, com fundamento no art. 25, §1º, da Lei 13.448/2017. A primeira parcela foi recolhida à Conta Única por ausência de tempo hábil para operacionalizar conta específica, ao passo que a segunda parcela foi direcionada a conta específica após consulta e parecer favorável da Conjur-MT, seguido de diretriz ministerial à ANTT e formalização em termo aditivo contratual (peça 233, p. 13-14).*

531. *Em conclusão, a SNTF apresenta manifestação favorável à utilização de contas vinculadas associadas a investimentos cruzados como instrumento legítimo de política pública ferroviária, desde que submetido a governança reforçada, transparência, rastreabilidade, segregação financeira e registro contábil adequado. A Secretaria converge com a unidade técnica quanto à relevância do investimento cruzado e à necessidade de aprimoramento contábil e institucional, mas diverge da qualificação dos recursos como propriedade pública para todos os fins.*

532. *Para a SNTF, tais valores têm natureza privada, não configuram receita pública nem ingresso orçamentário, embora possam gerar efeitos patrimoniais relevantes quando convertidos em ativos ferroviários da União. Também sustenta que o modelo progressivo de definição dos projetos não afronta a exigência de caracterização do objeto, pois a plena definição ocorre em fase própria, mediante estudos técnicos, EVTEA, Plano de Outorga e submissão ao TCU quando cabível. Assim, a posição final do órgão é pela consolidação de um modelo de investimento cruzado com contas vinculadas, juridicamente seguro, contabilmente rastreável e orientado à expansão estruturante da infraestrutura ferroviária nacional (peça 233, p. 14-16).*

III.b. Comentários da Agência Nacional de Transportes Terrestres (peça 286)

533. *A Agência reconhece a existência de pontos relevantes de convergência com a Unidade Técnica do TCU, especialmente quanto à legalidade do investimento cruzado, à possibilidade de sua operacionalização mediante contas vinculadas e à inexistência de obrigação de recolhimento dos respectivos valores à Conta Única do Tesouro Nacional. A controvérsia remanescente concentra-se, essencialmente, na natureza jurídica dos recursos depositados nessas contas, nos efeitos contábeis e patrimoniais daí decorrentes, nos requisitos para a contratação do banco depositário, no grau de caracterização prévia do objeto do investimento cruzado e na necessidade de submissão de alterações supervenientes ao controle prévio do Tribunal (peça 286, p. 2-6).*

534. *A ANTT sustenta que o investimento cruzado encontra fundamento expresso nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, bem como no art. 15, §2º, inciso II, da Lei 14.273/2021. Na leitura da Agência, tais dispositivos autorizam a realização de investimentos em malha própria*

ou em malha de interesse da Administração Pública, constituindo instrumento regulatório destinado a ampliar, integrar e fortalecer a infraestrutura de transportes. O instituto, segundo a manifestação, permite superar lacunas de viabilidade econômico-financeira, especialmente em projetos ferroviários que exigem elevado investimento inicial e cujas receitas operacionais tendem a se materializar apenas em momento posterior (peça 286, p. 7-9).

535. *A Agência destaca que a constitucionalidade do investimento cruzado foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5991. Segundo a manifestação, o STF assentou que o instituto não implica alteração indevida do objeto da concessão, mas mecanismo de adaptação contratual às necessidades do interesse público, observados o equilíbrio econômico-financeiro e os princípios constitucionais aplicáveis. A ANTT utiliza esse precedente para reforçar que o investimento cruzado constitui opção regulatória legítima do Poder Público e que a legislação setorial conferiu margem de conformação à Administração para definir a forma mais eficiente de sua implementação (peça 286, p. 9-10).*

536. *No mérito operacional, a ANTT defende interpretação ampla do vocábulo "investimento". Para a Agência, a legislação não restringe o investimento cruzado à execução direta de obras pelo concessionário de origem, admitindo também a obrigação de entregar bens ou depositar recursos para que a obra seja realizada por terceiro, notadamente pelo futuro operador da malha de destino. Essa alternativa é apresentada como potencialmente mais eficiente, por alocar o risco construtivo a quem deterá melhores condições de geri-lo e por permitir que o operador interessado na exploração do ativo tenha incentivos econômicos para executar a obra com qualidade, tempestividade e racionalidade operacional (peça 286, p. 11-15).*

537. *A conta vinculada, nesse contexto, é descrita pela ANTT como instrumento contratual de operacionalização do investimento cruzado. A Agência sustenta que o concessionário de origem firma contrato de administração de conta com banco depositário, cabendo à ANTT atuar como interveniente e fiscalizadora do cumprimento das regras contratuais. Os valores depositados permaneceriam na esfera patrimonial privada do concessionário depositante, embora afetados ao cumprimento da obrigação regulatória de investimento e sujeitos a restrições de movimentação, governança, rastreabilidade e autorização da Agência. O mecanismo é aproximado das escrow accounts, em razão da segregação dos valores e da limitação de sua disponibilidade ordinária, mas sem que isso implique transferência patrimonial ao Poder Concedente (peça 286, p. 15-17).*

538. *O principal ponto de divergência da ANTT em relação à Instrução Preliminar Complementar reside na qualificação dos recursos depositados. A Agência rejeita a conclusão de que os valores seriam de propriedade pública "para todos os fins". Segundo a manifestação, os recursos de investimento cruzado não configuram outorga, receita pública, ingresso orçamentário, crédito pecuniário do Poder Concedente ou pagamento ao Estado. Tratar-se-ia de encargo regulatório ou obrigação contratual de investimento, assumida pelo concessionário no âmbito de processos de renovação, otimização ou reorganização contratual. A circunstância de os valores serem afetados a finalidade pública e aplicados em bens reversíveis não alteraria sua natureza privada, embora justifique controle, fiscalização e auditoria pelos órgãos competentes (peça 286, p. 20-25).*

539. *A Agência distingue, nesse ponto, obrigação de pagar e obrigação de investir. A primeira geraria crédito patrimonial em favor do Poder Público; a segunda teria por objeto a implantação, melhoria ou viabilização de ativos de infraestrutura, sem transferência de disponibilidade financeira ao Estado. Assim, o depósito em conta específica seria apenas meio de cumprimento da obrigação regulatória, não o objeto jurídico principal da prestação. Por essa razão, a ANTT sustenta que não há relação de débito e crédito em que o Poder Concedente*

figure como titular de numerário exigível, nem base jurídica para reconhecer a titularidade pública dos recursos depositados (peça 286, p. 23-25).

540. *A partir dessa premissa, a ANTT também contesta a proposta de exigir licitação para seleção da instituição financeira responsável pela conta vinculada. Para a Agência, a Lei 14.133/2021 rege contratações administrativas em que a Administração Pública figura como contratante, o que não ocorreria no caso. A contratação do banco depositário seria realizada pelo concessionário, com recursos privados e sob sua responsabilidade, enquanto a ANTT atuaria apenas como interveniente regulatória. A imposição de licitação pública ou de contratação obrigatória com instituição financeira oficial seria, na visão da Agência, ingerência indevida na gestão privada do concessionário, sem fundamento legal específico, embora permaneça possível exigir requisitos de governança, transparência, rastreabilidade e controle (peça 286, p. 32-35).*

541. *Quanto à transparência e ao controle, a ANTT afirma que a natureza privada dos recursos não afasta sua sujeição a mecanismos de governança pública, em razão da destinação vinculada a finalidade pública. A Agência aponta a edição da Portaria MT 870/2025, que instituiu a Política Nacional de Outorgas Ferroviárias, e da Portaria MT 47/2026, que disciplinou a aplicação, transparência e controle de recursos privados oriundos de autocomposição, obrigações de investimento em malha de interesse da Administração Pública e outros acordos no setor ferroviário. Segundo a manifestação, tais atos normativos estabelecem mecanismos de segregação de funções, transparência ativa, rastreabilidade, publicação periódica de relatórios, vinculação a planos setoriais e controle sobre a liberação dos recursos (peça 286, p. 36-37).*

542. *No que se refere ao registro contábil, a ANTT requer a revisão da proposta de determinação para estabelecimento de procedimentos padronizados de registro contábil de recursos financeiros públicos originados de concessões. A Agência sustenta que os valores depositados nas contas vinculadas não constituem ativos patrimoniais do Poder Concedente, por serem privados. Afirma, ainda, que sua competência é regulatória e fiscalizatória, cabendo-lhe acompanhar a destinação dos recursos e o cumprimento das obrigações contratuais, mas não exercer o controle patrimonial e contábil de eventuais reflexos futuros dos investimentos nos bens reversíveis ferroviários. Para a Agência, tal atribuição deve envolver o órgão responsável pela política pública setorial e o ente com competência legal para o controle patrimonial dos bens ferroviários, especialmente o DNIT (peça 286, p. 38-39).*

543. *Em relação aos requisitos de estipulação contratual do investimento cruzado, a ANTT contesta a exigência de que o contrato de origem dos recursos contenha, desde logo, plena caracterização do objeto, com projeto, orçamento, cronograma e demais elementos. A Agência entende que essa imposição não decorre da legislação aplicável e pode criar obstáculo prático ao uso do instituto, em afronta ao art. 20 da LINDB.*

544. *Para a ANTT, na modalidade em que o concessionário de origem apenas deposita os recursos, a caracterização exaustiva do objeto deve ocorrer no âmbito da concessão de destino, na qual se dará efetivamente a execução da obra e onde poderão ser avaliados seus impactos sobre equilíbrio econômico-financeiro, riscos, projeto e operação (peça 286, p. 39-46).*

545. *A ANTT também rejeita a aproximação entre contas vinculadas de investimento cruzado e fundos especiais. Segundo a manifestação, fundos especiais são instrumentos orçamentários instituídos por lei e vinculados a receitas públicas, ao passo que as contas vinculadas em exame seriam instrumentos contratuais e regulatórios para viabilizar a aplicação de recursos privados em infraestrutura de transportes. A Agência afirma que o mecanismo não configura orçamento paralelo nem subestrutura de alocação à margem do ciclo orçamentário, pois os valores não*

direcionados a investimentos, conforme a governança estabelecida, deverão ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, nos termos da Portaria MT 47/2026 (peça 286, p. 43-45).

546. *No tocante à reavaliação de alterações significativas pelo TCU, a Agência entende que eventuais modificações no escopo ou no objeto do investimento cruzado não impactam, em regra, a concessão fonte dos recursos, pois o concessionário de origem se obriga a depositar valor determinado, e não a executar a obra. Por isso, a reavaliação deveria recair, quando cabível, sobre a concessão de destino, em que o objeto seria plenamente caracterizado e onde eventuais alterações poderiam afetar matriz de riscos, equilíbrio econômico-financeiro e estudos de viabilidade. A ANTT admite a possibilidade de nova submissão ao TCU quando modificações substanciais descaracterizarem estudos originalmente examinados, preservada a autonomia técnica e decisória da Agência (peça 286, p. 46-47).*

547. *Em conclusão, a ANTT requer a revisão da determinação proposta no item 461 (registro contábil dos recursos vinculados) e da ciência proposta no item 463 (ressubmissão dos estudos à análise do TCU em caso de alteração do objeto do investimento cruzado previsto) da Instrução Preliminar Complementar (peça 176), bem como o afastamento das demais propostas de ciência (peça 286, p. 47-48).*

III.c. Comentários da Secretaria do Tesouro Nacional (peças 276 e 282)

548. *A referida Secretaria atendeu à comunicação do presente processo por meio da apresentação de documentos referentes às respostas de duas de suas unidades especializadas: a Subsecretaria de Administração Financeira Federal (peça 276) e a Coordenação-Geral de Contabilidade da União (peça 282).*

III.c.i. *Comentários da Subsecretaria de Administração Financeira Federal – Suafi/STN (peça 276)*

549. *A Nota Técnica SEI 2.522/2026/MF, elaborada pela Subsecretaria de Administração Financeira Federal da Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta manifestação no âmbito do TC 008.723/2023-0, que trata do uso de contas bancárias vinculadas à concessão em projetos de desestatização. A SUAFI/STN delimita sua atuação aos aspectos orçamentário-financeiros da matéria, na condição de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, e ressalva que não examina a legalidade, a constitucionalidade ou o mérito da política pública setorial relativa ao mecanismo de contas vinculadas, por entender que tais aspectos dependem da manifestação das áreas jurídicas competentes e dos órgãos setoriais responsáveis pela modelagem das concessões (peça 276, p. 1 e p. 3).*

550. *A manifestação parte da premissa de que a utilização crescente de contas vinculadas em projetos de desestatização exige enquadramento jurídico e fiscal adequado, especialmente quanto à necessidade de recolhimento dos recursos à Conta Única do Tesouro Nacional e de observância das regras de execução orçamentário-financeira. Para a SUAFI, a resposta a essa questão não pode ser dada de modo abstrato a partir da mera existência de conta vinculada, mas depende da prévia definição da natureza jurídica dos recursos nela depositados, considerados a modelagem econômico-financeira, a titularidade econômica dos valores, a alocação de riscos e as obrigações contratuais assumidas pelo concessionário (peça 276, p. 2-4).*

551. *A SUAFI ressalta que, quando os recursos forem públicos, deve incidir o regime constitucional e legal das receitas públicas. A centralização na Conta Única do Tesouro Nacional é apresentada como decorrência dos princípios da legalidade orçamentária, da unidade e universalidade do orçamento, da transparência, do controle e da eficiência administrativa. A Nota invoca, nesse sentido, o art. 167 da Constituição Federal, os arts. 70 e 71 da Constituição, o art. 37 da Constituição, o art. 56 da Lei 4.320/1964, a Lei Complementar*

101/2000, o art. 164, §3º, da Constituição Federal e o Decreto 93.872/1986. Esses fundamentos sustentariam a compreensão de que receitas da União devem ser recolhidas à Conta Única, contabilizadas no SIAFI e submetidas ao processo orçamentário regular, preservadas as vinculações constitucionais e legais aplicáveis (peça 276, p. 1-2).

552. *Por outro lado, a Subsecretaria admite que nem todo valor depositado em conta vinculada possui natureza pública. Caso os recursos sejam privados, registrados sob titularidade e gestão do concessionário, e permaneçam nessa condição até a ocorrência de evento contratual específico ou até sua efetiva arrecadação ao Tesouro Nacional, não caberia a aplicação das regras próprias dos recursos públicos federais. Nessa hipótese, os valores não estariam sujeitos à obrigatoriedade de recolhimento à Conta Única enquanto não se caracterizar sua transferência jurídica ou econômica ao patrimônio da União (peça 276, p. 2-3).*

553. *A Nota Técnica reforça esse entendimento com base em manifestações anteriores da própria SUAFI/STN e da SUCON, especialmente a Nota Técnica SEI 2.672/2024/MF, que condicionou a análise sobre depósito na Conta Única à definição da natureza jurídica dos recursos. Também menciona a Nota Técnica SEI 41.285/2022/ME, relativa à modelagem de desestatização da Autoridade Portuária de Santos S.A. e do Porto Organizado de Santos, na qual se inferiu que determinada conta vinculada possuía natureza privada, sob titularidade e gestão do concessionário, não se aplicando as regras dos recursos públicos federais até que os valores passassem ao poder da União (peça 276, p. 2).*

554. *No exame específico dos recursos depositados em contas vinculadas para liquidação de débitos relacionados a investimento cruzado, a SUAFI apresenta concordância condicionada com a conclusão de que tais valores podem ser considerados de propriedade pública. Para a Subsecretaria, essa qualificação somente se sustenta quando as obrigações contratuais do concessionário forem efetivamente satisfeitas com o depósito dos recursos na conta vinculada, sem subsistência de obrigações adicionais de investimento ou outras obrigações previamente definidas no contrato. Caso permaneçam obrigações após o depósito, a análise concreta poderá indicar que os recursos continuam sob titularidade privada do concessionário (peça 276, p. 3).*

555. *A SUAFI formula, nesse ponto, uma distinção relevante para a apreciação do TCU: se os saldos depositados forem identificados como propriedade pública, não haveria fundamento para afastar sua classificação como receita pública nem para permitir sua permanência em conta privada. Nessa hipótese, os valores deveriam ingressar na Conta Única do Tesouro Nacional, em respeito ao princípio da unidade de caixa, e submeter-se ao processo orçamentário regular, com os correspondentes registros contábeis. A Subsecretaria, portanto, não acolhe a tese de que recursos públicos afetados possam permanecer fora da Conta Única apenas em razão de sua destinação contratual ou de sua segregação em conta vinculada (peça 276, p. 3-4).*

556. *A Nota também esclarece que o ingresso financeiro na Conta Única não é o elemento que constitui a natureza de receita pública. A lógica defendida pela SUAFI é inversa: a natureza pública do recurso deve ser definida previamente, a partir do fato gerador, da titularidade e da extinção ou permanência das obrigações contratuais; uma vez definida essa natureza pública, surge a necessidade de ingresso na Conta Única. Assim, a Conta Única não transforma o recurso em receita pública; ela recebe recursos que já foram qualificados como públicos e sujeitos ao regime financeiro da União (peça 276, p. 4).*

557. *A manifestação também admite a hipótese oposta. Se, no caso concreto, houver obrigações contratuais remanescentes após o depósito em conta privada, deve-se avaliar se tais obrigações mantêm os valores como privados. Nesse cenário, os recursos não configurariam receita pública e, por consequência, não poderiam ingressar na Conta Única do Tesouro Nacional. A SUAFI, portanto, estrutura seu posicionamento em torno de uma lógica binária condicionada à natureza*

jurídica dos valores: recursos privados permanecem fora do regime financeiro da União; recursos públicos devem ingressar na Conta Única e sujeitar-se ao processo orçamentário (peça 276, p. 4).

558. *Em conclusão, a SUAFI/STN sustenta que a adequada qualificação jurídica e contábil dos recursos em contas vinculadas é o ponto determinante para definir o regime orçamentário-financeiro aplicável. A existência de conta vinculada não basta para caracterizar a natureza dos valores nela depositados, impondo-se análise caso a caso da modelagem contratual, da titularidade econômica, da alocação de riscos e das obrigações remanescentes do concessionário. Quando os valores forem privados, não incidem as regras de gestão financeira da União; quando forem públicos, especialmente se vinculados a obrigações pecuniárias definitivas perante a União, devem ser tratados como receitas públicas, recolhidos à Conta Única, registrados no SIAFI e submetidos ao processo orçamentário regular. A Subsecretaria recomenda, por fim, evitar generalizações abstratas e remete às instâncias jurídicas competentes a consolidação do entendimento sobre a legalidade e constitucionalidade dos arranjos contratuais analisados (peça 276, p. 4).*

III.c.ii. *Comentários da Coordenação-Geral de Contabilidade da União – CCONT/STN (peça 282)*

559. *O despacho da Coordenação-Geral de Contabilidade da União da Secretaria do Tesouro Nacional apresenta manifestação quanto à proposta de determinação para que a ANTT, em conjunto com a STN, viesse a estabelecer procedimentos padronizados de registro contábil dos recursos financeiros públicos originados de concessões públicas e depositados em contas vinculadas, inclusive aqueles associados a investimentos cruzados (peça 282, p. 1).*

560. *A CCONT/STN não apresentou objeção ao encaminhamento proposto pelo TCU. Ao contrário, registrou não ter identificado necessidade de comentários adicionais, pois a proposta estaria em conformidade com as competências legais da Secretaria do Tesouro Nacional de estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A manifestação fundamenta esse entendimento nos arts. 17, inciso I, e 18, inciso II, da Lei 10.180/2001, bem como no art. 7º, inciso I, do Decreto 6.976/2009 (peça 282, p. 1).*

561. *Nada obstante, o órgão ressaltou que os contratos de concessão são celebrados no âmbito da ANTT, nos termos do art. 24, inciso V, da Lei 10.233/2001. Por essa razão, a atuação da STN na eventual determinação necessita ser provocada pela Agência, que detém a posse dos documentos que suportam as celebrações contratuais. A CCONT observa que, sem acesso integral aos termos dos instrumentos celebrados, não é possível à STN conhecer diretamente todas as especificidades necessárias à definição dos procedimentos contábeis aplicáveis (peça 282, p. 1).*

562. *Nesse contexto, a manifestação afasta a compreensão de que a STN possa atuar de modo autônomo e substitutivo em relação à Agência reguladora na análise das concessões. A função da STN é situada no âmbito do Sistema de Contabilidade Federal, como órgão responsável por prestar assistência, orientação e apoio técnico aos órgãos setoriais e seccionais na aplicação de normas e técnicas contábeis. Tal delimitação apoia-se no art. 7º, inciso X, do Decreto 6.976/2009, e preserva a competência da ANTT sobre os contratos e documentos das concessões (peça 282, p. 1).*

563. *Assim, a posição institucional da CCONT/STN pode ser sintetizada em dois pontos. Primeiro, há aderência da proposta de padronização contábil às competências normativas e orientadoras da STN. Segundo, a implementação concreta dessa padronização dependerá da provocação da ANTT e do compartilhamento das informações contratuais necessárias, cabendo*

à STN atuar como instância técnica de apoio contábil, e não como órgão gestor das concessões ou responsável pela interpretação integral dos respectivos instrumentos contratuais (peça 282, p. 1).

III.d. Comentários da Advocacia-Geral da União (peça 300)

564. *O Parecer 2/2026/CNIR/CGU/AGU foi elaborado pela Câmara Nacional de Infraestrutura e Regulação da Consultoria-Geral da União em resposta à solicitação do Tribunal de Contas da União para apresentação de comentários sobre propostas de determinação e ciência constantes da* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176).*

565. *A manifestação da AGU corrobora a premissa da Unidade Técnica do TCU que reconheceu a validade e utilidade do investimento cruzado e das contas vinculadas como instrumentos aptos a viabilizar a canalização de recursos para projetos prioritários de infraestrutura, com ganhos de eficiência, integração territorial e desenvolvimento nacional. Assim, segundo a AGU, o debate não recai propriamente sobre a admissibilidade constitucional do instituto, mas sobre sua correta qualificação jurídica e sobre as consequências dessa qualificação para o regime dos recursos, para os requisitos de estipulação contratual e para a contratação da instituição financeira depositária (peça 300, p. 3-6).*

566. *No que se refere ao fundamento normativo, a AGU sustenta que o investimento cruzado encontra autorização expressa nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, bem como no art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021. Complementa que esses dispositivos permitem que concessionárias realizem investimentos em malha própria ou em malhas de interesse da Administração Pública, inclusive como forma de solução contratual, compensação de haveres e deveres ou destinação de valores decorrentes da desativação ou devolução de trechos ferroviários (peça 300, p. 2-3 e p. 6).*

567. *Para a AGU, a legislação não restringe o instituto à execução direta de obras pelo concessionário de origem, admitindo-se sua implementação mediante transferência de recursos financeiros vinculados a projeto de infraestrutura de interesse público (peça 300, p. 6).*

568. *A AGU insiste que a natureza jurídica do investimento cruzado não deve ser confundida com obrigação pecuniária em favor do Estado. O núcleo da obrigação assumida pelo concessionário não seria a de pagar determinado valor ao Poder Concedente, mas realizar investimento em infraestrutura, ainda que por meio de aplicação ou transferência financeira. Trata-se, segundo o parecer, de obrigação complexa de investimento, composta por deveres principais e acessórios, cujo adimplemento somente se aperfeiçoa quando os recursos efetivamente alcançam o empreendimento beneficiário e são aplicados na finalidade contratualmente prevista. Por essa razão, o simples depósito em conta vinculada não extingue a obrigação do concessionário, pois ainda não há realização do investimento nem incorporação dos valores ao empreendimento de destino (peça 300, p. 8-9).*

569. *A manifestação diverge da instrução técnica quanto à tese de que o depósito em conta vinculada configuraria pagamento com efeito liberatório e transferiria a titularidade dos recursos ao Poder Concedente. Para a AGU, essa leitura parte de premissa pelo órgão dito equivocada ao enquadrar o investimento cruzado como obrigação de pagar ao Estado. Os arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil, mencionados pela unidade técnica, disciplinam efeitos próprios do pagamento, mas* ***não autorizam presumir que o depósito em conta vinculada corresponda ao cumprimento integral da obrigação****. Segundo o parecer, não há entrega dos recursos ao credor público, tampouco livre disponibilidade estatal sobre os valores; há apenas segregação contratual de recursos privados, com movimentação condicionada à finalidade de investimento (peça 300, p. 7-9).*

570. *Nesse contexto, a conta vinculada é qualificada pela AGU como instrumento de garantia, segregação, rastreabilidade e governança, e não como mecanismo de transferência patrimonial ao Poder Público. O depósito serviria, na visão da AGU, para preservar os recursos em conta de titularidade do concessionário, com restrição de movimentação e controles destinados a assegurar que os valores sejam posteriormente empregados no investimento cruzado. A conta, segundo o órgão, não alteraria a essência jurídica dos recursos que por ela transitam. Para a AGU, seria contraditório afirmar simultaneamente que a conta vinculada é mero instrumento operacional e que sua simples existência transforma recursos privados em públicos (peça 300, p. 13-15).*

571. *A AGU também sustenta que o investimento cruzado assume* ***configuração semelhante à estipulação em favor de terceiro****, com incidência de normas de direito público. Nessa estrutura, o Poder Concedente estipula a obrigação, o concessionário de origem compromete-se a aportar os recursos, e o beneficiário — normalmente o concessionário ou empreendimento responsável pela execução do projeto de destino — recebe os valores para aplicação na infraestrutura prevista. Assim, embora o Poder Concedente detenha competência para exigir e fiscalizar o cumprimento da obrigação, não seria o destinatário patrimonial dos recursos. Essa conformação reforça, segundo a AGU, a inexistência de ingresso no patrimônio estatal e a manutenção da natureza privada dos valores até sua efetiva aplicação no projeto beneficiário (peça 300, p. 9-12).*

572. *A partir dessa qualificação, a AGU afasta a incidência das normas de direito financeiro e orçamentário sobre os recursos depositados em contas vinculadas. Como não há ingresso no erário, arrecadação, receita pública orçamentária ou disponibilidade financeira pela União, não se aplicariam a Lei 4.320/1964, o princípio da unidade de caixa ou as regras próprias de fundos públicos. A afetação dos recursos a uma finalidade pública não seria suficiente para convertê-los em recursos públicos; significaria apenas que valores privados estão contratualmente vinculados à execução de política pública setorial e sujeitos a controle finalístico pelo Poder Concedente (peça 300, p. 12-17).*

573. *Quanto à exigência de caracterização prévia exaustiva do objeto do investimento cruzado, a AGU entende que tal requisito seria incompatível com a funcionalidade do instituto. A conta vinculada, segundo o parecer, existe justamente para permitir o descasamento temporal entre a pactuação contratual da obrigação, a definição posterior do empreendimento beneficiário e a aplicação efetiva dos recursos. Exigir, já no momento da estipulação contratual, projeto completo, orçamento e cronograma detalhados poderia inviabilizar a modelagem, sobretudo quando a eficiência do arranjo depende da definição futura do operador ou concessionário responsável pelo empreendimento de destino (peça 300, p. 5-6 e p. 20).*

574. *No tocante à contratação da instituição financeira depositária, a AGU rejeita a obrigatoriedade de licitação ou de abertura da conta em instituição financeira oficial. O parecer sustenta que a conta é aberta pelo concessionário, que figura como correntista e suporta os custos dos serviços bancários. O Poder Concedente atua apenas como interveniente anuente e fiscalizador, não como tomador do serviço. Dessa forma, a relação entre o concessionário e a instituição financeira é de direito privado, vinculada à execução de obrigação já prevista no contrato de concessão, este sim previamente submetido à licitação. A AGU compara essa estrutura à contratação de seguro pelo concessionário em favor do Poder Público, situação em que a existência de interesse público na garantia não converte a contratação privada em despesa pública nem impõe licitação pelo Estado (peça 300, p. 19).*

575. *A AGU reconhece, contudo, a necessidade de mecanismos robustos de governança. Menciona a importância de regras de transparência, rastreabilidade, controle de movimentações, definição da destinação dos recursos no planejamento setorial, vinculação*

contratual expressa, acompanhamento institucional e prestação de contas. Esses mecanismos, na visão da AGU, conferem segurança à operacionalização do investimento cruzado sem alterar a natureza privada dos recursos nem submetê-los ao regime financeiro-orçamentário público (peça 300, p. 16-17 e p. 20).

576. *Ao final, a AGU conclui que o investimento cruzado operacionalizado por contas vinculadas ou específicas é legal e constitucional. Os valores depositados nessas contas são recursos privados, decorrentes de obrigações previstas em contratos de concessão, e não receitas públicas. A obrigação assumida pelo concessionário é obrigação de investimento, de caráter complexo, cujo cumprimento somente se completa com a efetiva destinação dos recursos ao empreendimento beneficiário. O depósito em conta vinculada não tem efeito liberatório, mas função de garantia e segregação. Por consequência, não incidem as normas de direito financeiro e orçamentário, não se exige caracterização prévia exaustiva do objeto no momento da pactuação e não há obrigatoriedade de licitação para escolha da instituição financeira depositária, desde que assegurados mecanismos adequados de governança, transparência e controle (peça 300, p. 19-20).*

IV. *Análise*

IV.a. Considerações a respeito das modificações de interpretação empreendidas pela AGU

IV.a.i. *O contexto fático-probatório anterior, a interpretação decorrente conferida pela Unidade Técnica e a nova hipótese da AGU*

577. *Os comentários apresentados pela Advocacia-Geral da União introduziram hipótese distinta quanto à operacionalização do investimento cruzado, que não se confunde com o centro das objeções formuladas pelos demais órgãos participantes do contraditório.*

578. *Com efeito, as manifestações dos demais jurisdicionados concentram-se, predominantemente, em temas como a natureza jurídica dos recursos depositados em contas vinculadas, a incidência das normas de direito financeiro, a necessidade de prévia definição do objeto do investimento cruzado, os requisitos de governança e a eventual necessidade de licitação para a escolha da instituição financeira. A AGU, contudo, além de tratar dos temas ordinários das propostas de encaminhamento, acrescentou questão preliminar: a definição do momento em que a obrigação do concessionário deve ser considerada paga e, em consequência, quitada.*

579. *Antes de se discutir a questão, deve-se pontuar as diferenças entre o ato de depósito de recursos, o pagamento de obrigação contratual (o qual no direito tem um sentido peculiar e central para a teoria das obrigações) e a quitação do devedor.*

580. *O mero ato de depósito de recursos não se confunde com o efeito do pagamento da obrigação contratual nem com a responsabilidade de dar quitação ao devedor obrigacional. O* ***depósito*** *é, antes de tudo, um ato material de alocação de valores em determinado ambiente jurídico-contábil, podendo assumir funções diversas conforme a disciplina contratual e legal aplicável: simples segregação patrimonial, garantia, afetação a finalidade específica, etapa preparatória de pagamento ou, quando assim juridicamente estruturado, modo de satisfação da prestação devida. Por isso, o depósito em si não se qualifica como ato de pagamento, pois dependerá se o regime contratual lhe atribui, ou não, eficácia liberatória em relação ao devedor.*

581. *A quitação, por sua vez, situa-se em plano probatório: representa o reconhecimento pelo credor de que a prestação foi cumprida e de que, por isso, o devedor se libera do vínculo obrigacional correspondente. Assim, pode haver depósito sem pagamento e pode haver pagamento sem quitação formal imediata, quando o cumprimento ocorreu, mas ainda não foi*

documentalmente reconhecido. Aplicado ao investimento cruzado, o ponto decisivo consiste em definir qual é a prestação contratualmente devida. Deve-se perquirir se o depósito em conta vinculada pode operar como pagamento e ensejar quitação; ou se a transferência ao concessionário destinatário e a efetiva aplicação dos recursos no objeto do investimento, constituirá apenas etapa intermediária, sem eficácia liberatória plena, o que manteria o concessionário fonte vinculado à obrigação contratual e à responsabilidade de seu cumprimento no modos, prazos e condições estipulados e ainda que submetido à eventual matriz de riscos que esteja contratualmente definida para si.

582. *Até o presente momento, os instrumentos utilizados como referência para a estruturação de recursos destinados a futuros investimentos cruzados, especialmente o Termo de Autocomposição da Malha Regional Sudeste e o ajuste relativo à Rumo Malha Paulista, analisados nos TCs 018.646/2024-7 e 000.853/2023-2, partiram de premissa operacional diversa da alegada pela AGU. Nesses instrumentos, a obrigação financeira do concessionário consiste precipuamente no depósito dos valores devidos em conta vinculada, segundo condições e cronograma de pagamento de recursos estipulados nos ajustes assinados com cada concessionário.*

583. *De fato, nos termos do subitem 9.1 do termo de autocomposição com a MRS (peça 319, p. 8), quedou-se estipulada uma **série de pagamentos** (destaca-se que não se menciona que seja mero "depósito de recursos" desarraigado da palavra "pagamento") a serem realizadas pelo concessionário:*

> *Considerando: (i) os objetivos e premissas de destinação dos recursos de remensuração do Contrato de Concessão para reinvestimento no setor ferroviário; e (ii) as diferentes origens de recursos apontadas no item anterior, as Partes convencionam a seguinte **forma de pagamento** (...) (grifou-se)*

584. *Ademais, no subitem 9.3 do referido termo (peça 319, p. 8), menciona-se, de fato, obrigação de pagar em vez da alegada "obrigação de investimento" pela AGU:*

> *Os valores a serem pagos pelo concessionário, em decorrência da remensuração do Contrato de Concessão e objeto deste Termo, representam **obrigação de pagar** e não poderão ser convertidos em obrigação de executar novas obras (grifou-se).*

585. *Por último, o subitem 9.10 (peça 319, p. 10) estipula a plena, irrevogável e irretratável quitação ao concessionário a partir da disponibilização dos recursos:*

> *As Partes acordam que o valor disponibilizado pelo concessionário, nos termos, forma e prazos estabelecidos nos itens anteriores, importará em **plena, irrevogável e irretratável quitação, para todos os fins de direito, relativamente às obrigações aqui pactuadas**. (grifou-se)*

586. *De outra sorte, na concessão da Rumo Malha Paulista S.A., o termo de autocomposição assinado (peça 320, p. 8) menciona que o valor adicional acordado de R$ 670 milhões, a título de "adicional de vantajosidade", será pago pelo concessionário em 4 parcelas, com vencimento da primeira parcela em 60 dias da assinatura do termo:*

> *4.1.1 O Valor de Vantajosidade será acrescido à Outorga, o qual **deverá ser pago** pelo concessionário em 4 (quatro) parcelas anuais, **com vencimento da primeira parcela em até 60 (sessenta) dias**, a contar da assinatura do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, que formalizará as alterações do Contrato, objeto do presente Termo; (grifou-se)*

587. *Ainda, o sexto termo aditivo acresceu ao contrato de concessão o subitem 18a.1 em que se estipula que o concessionário deverá pagar à ANTT o adicional de vantajosidade em 4 parcelas:*

> *18A **Pagamento** Decorrente do Termo de Autocomposição*

18A.1 ***O concessionário deverá pagar à ANTT****, conforme definido no Termo de Autocomposição relacionado ao Acórdão 2472/2023-TCU-Plenário, 04 (quatro) parcelas anuais de R$ 167.500.000,00 (cento e sessenta e sete milhões, e quinhentos mil reais).*

18A.2 ***A primeira parcela deverá ser paga em até 60 (sessenta) dias****, contados da vigência do 6º Termo Aditivo, e as parcelas subsequentes em até 12 (doze) meses, contados do vencimento da parcela anterior.*

18A.3 O valor de cada parcela anual exigida na forma da subcláusula 18A.1, será corrigido pela variação acumulada do IPCA entre junho de 2023 e dois meses anteriores ***à data do efetivo pagamento.***

18A.4 A obrigação a que se refere a subcláusula 18A.1 não exime o concessionário do disposto na Cláusula 7 do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão.

18A.5 A ANTT implementará as diretrizes de política pública do Ministério dos Transportes ***acerca do pagamento das parcelas a que se refere a subcláusula 18A.1, que poderá ser realizado por meio de depósito bancário em conta específica a ser definida****. (grifou-se)*

588. *Mais à frente, a ANTT assinou o sétimo termo aditivo com a Rumo Malha Paulista S.A., em que se estipulou que três das quatro parcelas do referido adicional deveriam vir a ser pagas por meio de depósito em conta específica (conta vinculada à concessão), chamada de Conta de Aporte:*

4.1 O valor da segunda, terceira e quarta parcelas anuais exigidas na forma da Cláusula 18A do Contrato de Concessão ***deverá ser depositado na Conta de Aporte****, cuja movimentação pelo Banco Depositário se dará mediante autorização exclusiva da ANTT.*

4.2 Os recursos da Conta de Aporte são destinados à realização de obras e investimentos do Plano Nacional de Ferrovias, conforme política pública definida pelo Ministério dos Transportes. (grifou-se)

589. ***Portanto, não há dúvidas de que a estruturação contratual estabelecida nessas concessões concebe o pagamento, com a consequente quitação do concessionário, no depósito dos recursos em conta vinculada.***

590. *Assim, a lógica contratual então adotada vinculava a quitação da obrigação de aporte ao depósito dos recursos na conta vinculada. Nessa conformação, o depósito não era tratado como providência meramente preparatória ou como garantia de obrigação ainda pendente, como alegado pela AGU e outros jurisdicionados. Ao contrário, constituía o ato de cumprimento da obrigação financeira assumida pelo concessionário, o qual, a partir da quitação, se eximia de quaisquer responsabilidades.*

591. ***Rechaça-se a ideia trazida pela AGU de que a obrigação do concessionário fonte não seria de obrigação de pagar, mas algo como uma obrigação complexa de investir em infraestrutura, composta por deveres principais e acessórios, porquanto conforme visto acima, o dever do concessionário fonte se resume apenas a pagar o montante estipulado na conta vinculada independentemente de qualquer outro dever anexo ou colateral.***

592. *A AGU pretendeu infirmar as conclusões da instrução técnica anterior, induzindo modificação interpretativa no desenho contratual estipulado entre os parceiros público e privado, de modo que a mudança do momento do pagamento do objeto obrigacional pelo concessionário fonte dos recursos possa vir a sustentar a alegada titularidade privada dos recursos vinculados. No entanto, como visto tal interpretação não possui suporte probatório.*

593. *A despeito disso, deve-se reconhecer que a AGU, de fato, trouxe hipótese distinta. Segundo a manifestação, o depósito de valores em conta vinculada não caracterizaria pagamento, tampouco produziria quitação da obrigação do concessionário. A obrigação somente seria considerada integralmente adimplida quando os recursos fossem efetivamente transferidos ao*

concessionário destinatário e mais, aplicados no objeto do investimento cruzado. Assim, a quitação não decorreria do simples depósito em conta vinculada, mas de outros eventos subsequentes: a transferência dos recursos ao executor ou destinatário do investimento e sua efetiva aplicação no empreendimento definido.

594. *As consequências jurídicas e patrimoniais dessas duas hipóteses são substancialmente diferentes.*

595. *No contexto contratual da MRS e da Rumo Malha Paulista, a obrigação do concessionário fonte consiste na transferência de recursos em conta vinculada, nos termos e condições previamente definidos. Realizado o depósito, a obrigação contratual de depósito de recursos reputa-se cumprida (pagamento), ainda que a aplicação material dos recursos no empreendimento ocorra em momento posterior. A execução do investimento constitui etapa subsequente, submetida a regras próprias de governança, seleção do destinatário, transferência, fiscalização e comprovação de aplicação.*

596. *Na segunda hipótese, introduzida pela AGU, a obrigação do concessionário fonte não se extingue com o depósito em conta vinculada. O pagamento e a quitação somente se aperfeiçoariam após a transferência dos recursos ao concessionário destinatário e a efetiva aplicação no objeto do investimento cruzado. Nessa leitura, o depósito constituiria apenas etapa intermediária de uma obrigação mais ampla, cujo adimplemento dependeria da materialização posterior do investimento.*

597. *Não se pressupõe qualquer objeção legal à adoção dessa hipótese alternativa de conformação contratual, caso seja conveniente e oportuno. Assim, ainda que os documentos jurídicos da MRS e da Rumo Malha Paulista deem suporte a interpretação do depósito como pagamento, entende-se que o TCU, em face de uma possível escolha administrativa dos órgãos setoriais, em que seja possível manter orientação da AGU a respeito, necessita avaliar os efeitos e as consequências para a estruturação do investimento cruzado sob tal nova hipótese, porquanto,* ***ainda que não haja estruturação contratual nesse sentido até o presente momento****, a defesa dessa construção contratual, tomando a referida hipótese alternativa como pressuposto, revela talvez uma preferência técnica do órgão consultivo jurídico da União a respeito do assunto e que, por isso, a argumentação esposada poderá vir a vincular os demais órgãos setoriais a proceder de forma uníssona.*

598. *A hipótese da AGU exige análise específica nessa Instrução quanto à sua adequação ao ordenamento jurídico vigente. Tal avaliação deverá abranger a definição das obrigações de cada agente envolvido; os efeitos do depósito em conta vinculada; a titularidade dos recursos durante a fase de segregação; os reflexos contábeis; as hipóteses de inadimplemento; e a aderência do modelo às normas setoriais, financeiras, orçamentárias e de controle aplicáveis.*

599. *Em razão disso, além da análise de regularidade já empreendida pela Unidade Técnica, torna-se necessário examinar a adequação jurídica dessa segunda hipótese segundo a qual o pagamento e a quitação somente ocorreriam com a transferência dos recursos ao concessionário destinatário e sua efetiva aplicação no objeto do investimento cruzado.*

600. ***Deve-se repisar que os comentários da AGU não infirmam as conclusões alcançadas na instrução técnica.*** *Eles revelam, contudo, a existência de possível interpretação alternativa da operacionalização do investimento cruzado, distinta daquela anteriormente adotada nos instrumentos que vinham até então sendo estruturados, o que se mostra igualmente passível de aplicação mediante plena motivação da conveniência e oportunidade de adoção da hipótese em cada caso (discricionariedade administrativa).*

601. *Ademais, deve-se registrar que o* ***imbróglio central de todo o contraditório dos jurisdicionados consiste na defesa da propriedade privada*** *dos recursos depositados nas contas*

vinculadas a concessões de serviço público para liquidar obrigações decorrentes da efetivação de riscos contratualmente definidos de responsabilidade do Poder Concedente no âmbito intraconcessório (analisado no âmbito da Instrução Inicial Conclusiva (peça 164) e nas contas vinculadas a investimento cruzado, analisados na Instrução Complementar Preliminar (peça 176) e na presente instrução. ***A defesa da propriedade privada, pelos jurisdicionados, objetiva desarraigar os recursos vinculados das mesmas sujeições dos demais recursos públicos em vista do regime jurídico público.***

602. *Por outro lado, deve-se dizer que, da definição de quem é a propriedade dos recursos vinculados decorre grande parte das propostas de encaminhamento efetuadas ao longo do processo, em cada caso,* ***de tal forma que a conclusão sobre a titularidade sustenta as demais em sequência.***

603. *Isto posto, a análise técnica dos comentários dos jurisdicionados será estruturada de modo a se sopesar, em seções distintas, a argumentação de cada órgão jurisdicionado quanto à cada proposta de encaminhamento anteriormente efetuada na* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176), exceto quanto à AGU e sua hipótese alternativa de momento do pagamento, a qual será analisada à parte e em seguida, considerando seus eventuais efeitos e as consequências sobre a manutenção da pertinência de cada proposta anteriormente efetuada, bem assim as novas propostas de encaminhamentos porventura necessárias.*

IV.b. Análise considerando o arranjo jurídico constituído pelos termos de autocomposição e aditivos contratuais promovidos nas concessões da MRS e da Rumo Malha Paulista

IV.b.i. *Análise dos comentários dos jurisdicionados quanto à proposta de propriedade pública dos recursos*

604. *A proposta de encaminhamento constante do parágrafo 465 da* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176) objetiva dar* ***ciência*** *à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que* ***os recursos financeiros depositados pelo concessionário em contas vinculadas a concessão de serviço público****, com fins de liquidação de seus débitos relacionados a investimento cruzado com base no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017,* ***são de propriedade pública para todos os fins****, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil. A proposta parte da premissa de que, uma vez estruturada contratualmente a obrigação como pagamento de valores em conta vinculada, o depósito realizado pelo concessionário fonte constitui o ato jurídico apto a satisfazer a obrigação pecuniária assumida perante o Poder Concedente, com consequente transferência da titularidade dos recursos.*

605. *Os comentários apresentados pelos jurisdicionados concentram-se, em síntese, em três linhas de objeção: a primeira sustenta que os valores depositados em conta vinculada permaneceriam privados até a sua aplicação final em empreendimento de interesse público; a segunda procura aproximar a conta vinculada de mecanismo de garantia, e não de pagamento; a terceira, trazida pela STN, adverte que, se reconhecida a natureza pública dos recursos, eles deveriam ser tratados como receita pública ordinária e recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional.*

606. ***Deve-se registrar que os órgãos jurisdicionados instados a se manifestar, com exceção da AGU, defendem que os valores depositados são privados, mas em nenhum momento das manifestações trouxeram qualquer elemento novo quanto à interpretação do momento do pagamento da forma que a AGU trouxe. Deste modo, toda essa análise inicial dos comentários oferecidos foi desenvolvida desconsiderando a hipótese da AGU. Até porque, conforme já foi mencionado, o momento do pagamento nos arranjos contratuais da MRS e da Rumo Malha Paulista não se coaduna com a hipótese da AGU.***

607. *Assim, deve-se repisar que a ANTT afirma que os valores de investimento cruzado destinados à conta específica seriam recursos privados e contratuais, distintos de outorga, não configurando ingressos financeiros nem receitas públicas (peça 286, p. 20).*

608. *Por outro lado, a SUAFI/STN, embora reconheça a possibilidade de natureza pública dos recursos quando o depósito satisfizer a obrigação contratual, pondera que, nesse caso, haveria razão para tratá-los como receitas públicas a ingressarem na Conta Única (peça 276, p. 3-4).*

609. *Delimita-se, portanto, a presente análise ao exame da propriedade dos recursos depositados em contas vinculadas para liquidação de débitos de investimento cruzado, mantendo-se, de início, a premissa da instrução técnica de que, nos arranjos estruturados nos termos de autocomposição e nos aditivos contratuais relativos à MRS e à Rumo Malha Paulista, o pagamento se aperfeiçoa com o depósito dos recursos na conta vinculada, e não apenas com posterior transferência ao concessionário destinatário ou com a execução física do investimento.*

610. *De início, mostra-se importante analisar as distinções entre a natureza e a titularidade pública.*

IV.b.i.1. A distinção entre natureza e titularidade pública dos recursos

611. *A distinção entre natureza e propriedade pública dos recursos financeiros exige a separação de dois planos jurídicos que, embora frequentemente coincidam, não se confundem: de um lado, o plano da titularidade patrimonial, que indica a quem pertencem os valores; de outro, o plano do regime jurídico de controle e responsabilidade, que define se os recursos permanecem submetidos a finalidades públicas, deveres de prestação de contas e fiscalização pelos órgãos de controle.*

612. *A respeito do assunto, deve-se citar o doutrinador austríaco Arthur Kaufmann, para o qual, o estudo da "natureza de uma coisa" se mostra como* ***a procura do geral no particular; do valor no fato da vida****. Por um lado, a ideia do direito se mostra em sua determinação material, em sua abertura até a matéria em que deve se realizar; do mesmo modo, a norma legal se mostra em sua "vinculação ao ser": a hipótese do fato jurídico aparece como uma situação vital tipificada. Por outro lado, estão as situações vitais em sua "determinação ideal" e sua "vinculação a valores", em seu padrão ideal, em sua aptidão para desempenhar o papel de padrões e modelos: em sua tipicidade (KAUFMANN, Arthur.* ***Analogia y "naturaleza de la cosa****": hacia una teoria de la comprension jurídica. Santiago: Ed. Juridica de Chile, 1976, p. 46, tradução livre)*

613. *Nesse sentido, a delimitação teórica e dogmática da expressão "natureza pública" constitui um dos temas centrais do Direito Público contemporâneo, situando-se no cerne da diferenciação entre o regime jurídico tutelado pelo Estado e as relações reguladas pela autonomia privada.*

614. *Historicamente, o esforço de sistematização dessa dicotomia remonta às formulações do Direito Romano com a clássica Teoria dos Interesses, a qual buscava demarcar o Direito Público a partir da tutela direta do interesse geral (utilitas publica), reservando ao Direito Privado a proteção das utilidades singulares e individuais (utilitas singulorum; ver MATOS, Federico Nunes.* ***Fundações públicas de direito privado****: breve ensaio sobre o exercício da função administrativa sob regime de direito privado. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 270, p. 207-242, set./dez. 2015, p. 210).*

615. *Deve-se registrar que a qualificação de determinado instituto, bem, serviço ou relação jurídica como de natureza pública não consubstancia uma escolha discricionária do administrador, tampouco se esgota em um rótulo formal como pretendem impor os*

jurisdicionados, inclusive a AGU. Trata-se de uma ***qualidade deontológica atribuída pelo ordenamento jurídico quando presentes os vetores que justificam a incidência do regime jurídico-administrativo****, cujas vigas mestras radicam no dever indelegável do Poder Público de assegurar a supremacia e a indisponibilidade dos interesses da sociedade.*

616. *A propósito, o ilustre Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello leciona que:*

> *O* ***regime de direito público*** *resulta da caracterização normativa de determinados interesses como pertinentes à sociedade e não aos particulares considerados em sua individuada singularidade.*
>
> *Juridicamente esta caracterização consiste, no Direito Administrativo, segundo nosso modo de ver, na atribuição de uma disciplina normativa peculiar que, fundamentalmente, se delineia em função da consagração de dois princípios:*
>
> ***a) supremacia do interesse público sobre o privado;***
>
> ***b) indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.***
>
> *(...)*
>
> *Em verdade, como bem o disse Garrido Falla, o Direito Administrativo se erige sobre o binômio* ***"prerrogativas da Administração - direitos dos administrados"****. É o entrosamento destes dois termos que lhe delineia a fisionomia. Sua compostura, pois, irá variar de um para outro sistema jurídico positivo, retratando uma feição mais autoritária ou, opostamente, um caráter mais obsequioso aos valores democráticos.*
>
> *São os elementos deste binômio que, ao nosso ver, se encontram expressados, respectivamente, no que denominamos "supremacia do interesse público" e "indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração".*

617. *Já o renomado administrativista Diogo de Figueiredo de Moreira Neto (in Curso de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Ed. Gen, 2014, 16ª Ed., p. 10) explica que:*

> *Como exposto, em suas trajetórias históricas, as sociedades, não importa por que processos, elegem determinados fins comuns a serem por elas alcançados, para este efeito ordenando-se institucionalmente com a criação de organizações políticas de todo gênero, destacadamente formalizadas como Estados ou como associações de Estados.*
>
> *Ao Estado, como organização juspolítica contemporânea dominante, resultado de milenar evolução, voltada a atingir os fins para os quais foi criado, são atribuídos poderes, que dimanam da sociedade que os gera, de modo que, nele concentrados e por ele aplicados, possam prover duas básicas modalidades de funções: as de natureza teleológica, destinadas a prosseguir os fins sociais cometidos ao Estado, e as de natureza metodológica, que visam a assegurar a situação de ordem e de equilíbrio, na qual se torna possível a convivência produtiva entre as variadíssimas manifestações de poder que passam a ser nele coexistentes.*
>
> *Para o desempenho dessas duas funções básicas, o Estado desenvolve atividades jurídicas, que são assim designadas porque são vinculadamente desempenhadas a um conjunto de normas de obrigatória observância: a ordem jurídica, conceito aqui tomado em seu sentido mais amplo, abrangendo todo tipo de princípios, e regras, inclusive, em última análise, os atos que os concretizam.*
>
> *(...)*
>
> *O interesse público, legalmente definido como o que está posto sob a responsabilidade do Estado e tido como finalidade de sua ação, não é outro senão, em síntese, o interesse geral da sociedade, ou, em se preferindo, o bem comum, como acepção metajurídica inspiradora da ação política, que o Direito, definirá discriminadamente: para cada sociedade e para cada tempo.*

618. *Assim, o Estado é organizado e desenvolve suas atividades sob o albergue de normas específicas (regime jurídico de direito público) que impõe poderes e vantagens ao alcance dos fins socialmente eleitos, ao mesmo tempo em que tenta assegurar ordem e estabilidade social.*

Tais prerrogativas e vantagens, em sua outra face, desnivelam em favor do Estado todos aqueles que com ele se relacionem no âmbito do Direito Público interno. Uma das facetas de tal desnivelamento normativo consiste justamente no caráter especial, espécie de proteção, que é concedido a certos tipos de bens, relações e serviços ao lhe conceder a tarja de "público".

619. *Posto isso, dizer que determinado recurso é de* ***propriedade pública*** *significa afirmar que ele integra o patrimônio de pessoa jurídica de direito público, entidade estatal ou fundo público, conservando-se sob titularidade dominial do Estado.*

620. *Já afirmar que determinado recurso possui* ***natureza pública*** *significa reconhecer que, ainda que possa estar sob posse, gestão, aplicação ou até titularidade formal de pessoa privada ou de outro ente federativo, ele conserva uma marca de sujeição a regime de direito público, em razão de sua origem, destinação, vinculação legal ou contratual, finalidade de interesse público, e assim a sujeição a deveres específicos de controle.*

621. *Os recursos são, portanto, de propriedade pública quando permanecem juridicamente incorporados ao patrimônio estatal, a exemplo dos valores arrecadados como receitas públicas, dos créditos depositados em contas da Administração, dos recursos orçamentários ainda não transferidos ao destinatário final, dos valores pertencentes a fundos públicos e dos bens e numerários administrados por órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública.*

622. *Nesses casos, há coincidência entre titularidade e regime jurídico. O Estado é proprietário dos valores e, por isso, incidem diretamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, responsabilidade fiscal, controle interno e externo. A propriedade pública funciona como critério de incidência do direito financeiro, da contabilidade pública e do controle de contas.*

623. *A natureza pública, por sua vez, pode subsistir mesmo após a transferência dos valores para uma pessoa jurídica diversa da Administração, inclusive privada, quando os recursos continuam vinculados à execução de finalidade pública específica. É o que ocorre, por exemplo, em convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de fomento, termos de colaboração, subvenções, auxílios, contribuições, descentralizações e demais instrumentos congêneres pelos quais a União, Estados, Municípios ou entidades públicas transferem valores a terceiros para a consecução de determinado objeto de interesse público.*

624. *Nesses casos, pode haver deslocamento da titularidade formal ou da disponibilidade material dos recursos, mas não desaparece, por si só,* ***o vínculo jurídico de sujeição*** *que acompanha a verba. O destinatário não recebe recursos livres, incorporáveis ao seu patrimônio sem condicionamento; recebe valores afetados a um objeto, sujeitos a plano de trabalho, metas, cronograma, comprovação de despesas, vedação de desvio de finalidade e dever de prestação de contas.*

625. *Essa diferenciação é relevante porque a Constituição Federal não condiciona o dever de prestar contas apenas à propriedade estatal dos valores. O art. 70, parágrafo único, da Constituição estabelece que deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda.*

626. *O critério constitucional, portanto, não é exclusivamente dominial, mas funcional, porquanto interessa saber se alguém maneja valores públicos, valores pelos quais o poder público responda ou recursos afetados à satisfação de finalidade pública. Da mesma forma, a competência do controle externo exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União alcança a fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão pública e da aplicação de recursos repassados por instrumentos de cooperação, convênio, ajuste ou congêneres, conforme os arts. 70 e 71 da Constituição e a Lei 8.443/1992.*

627. *Nesse sentido, o desenho constitucional do controle estabelece que a competência do TCU não se apoia apenas na ideia de propriedade pública, mas precipuamente na natureza pública, seja por ter origem pública ou por afetação finalística dos recursos. Nessa linha, ainda que a propriedade formal do numerário se desloque, a verba permanece sujeita a regime jurídico público enquanto estiver vinculada à execução do objeto pactuado.*

628. *O fundamento do controle não é apenas de quem é o dinheiro, mas para que fim o dinheiro foi transferido, sob quais condicionamentos jurídicos foi entregue e quem deve responder pela sua correta aplicação. Os recursos públicos transferidos não se desnaturam automaticamente em recurso privado livre; ela se converte em recurso de aplicação vinculada, cuja utilização deve observar os parâmetros do ajuste, o interesse público subjacente e os princípios constitucionais da Administração.*

629. *A problemática dos convênios e contratos de repasse ilustra precisamente a distinção. Nesses instrumentos, a União transfere recursos para que outro ente ou entidade execute determinado objeto de interesse público. A partir da transferência, pode-se discutir se os valores permanecem juridicamente pertencentes à União, se passam à titularidade do convenente, em vista da fungibilidade dos recursos e do contrato de depósito que subjaz qualquer contrato de repasse ou convênios, ou se assumem uma posição intermediária de patrimônio afetado.*

630. *Todavia, qualquer que seja a solução adotada no que tange à titularidade no âmbito do direito civil, subsiste o dever de comprovar a regular execução do objeto, porque a razão jurídica do repasse não é a liberalidade patrimonial, mas a realização de finalidade pública previamente definida. A jurisprudência do TCU, ao examinar convênios e contratos de repasse, trata a omissão no dever de prestar contas, o desvio de finalidade, o desvio de objeto e a inexecução física como hipóteses capazes de gerar responsabilidade e eventual tomada de contas especial.*

631. *A exemplificar, o voto que embasa o Acórdão 794/2008 – TCU – Primeira Câmara, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, assevera:*

> *6. É pacífica a jurisprudência desta Casa no sentido de que compete ao gestor evidenciar a correta aplicação dos recursos públicos que administra, conforme o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-lei 200/1967. Uma vez que não houve tal comprovação, em razão da omissão do responsável quanto ao dever de prestar contas, devem as suas contas ser julgadas irregulares, com a consequente condenação do gestor ao ressarcimento do respectivo débito e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

632. *Ademais, no Acórdão 1.966/2004 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, informa-se:*

> *A ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos de subvenção social nos fins para os quais foram destinados na lei orçamentária e o desvio de finalidade na aplicação desses recursos são motivos para a irregularidade das contas e tem como conseqüência a obrigação da restituição dos valores recebidos, como, por exemplo, as Decisões 326/2000, 337/2000 e 36/2000, da Primeira Câmara, e os Acórdãos 101/2001 a 156/2001, todos da Primeira Câmara e os Acórdãos 269/2000, 270/2000, 285/2000, 286/2000, 360/2000 e 361/2000, da Segunda Câmara*

633. *O ponto central, portanto, é que a propriedade pública indica a titularidade estatal dos recursos, ao passo que a natureza pública indica a sujeição dos valores a um regime jurídico restrito de finalidade, controle e responsabilidade. Todo recurso de propriedade pública possui, em regra, natureza pública; mas nem todo recurso de natureza pública precisa permanecer, durante todo o ciclo de execução, sob propriedade formal do Estado. A natureza pública pode derivar da origem orçamentária, da vinculação legal, da destinação contratual, da afetação a política pública, da sujeição a prestação de contas ou da existência de responsabilidade estatal pelo emprego dos valores.*

634. *Essa distinção permite compreender por que o controle do TCU não se limita ao momento anterior ao repasse nem se esgota com a saída formal dos recursos dos cofres públicos. Enquanto houver vínculo de finalidade pública, dever de comprovação da aplicação, possibilidade de dano ao erário ou responsabilidade pela execução do objeto, permanece legítima a atuação fiscalizatória sobre a legalidade, legitimidade e economicidade do gasto. A fiscalização não transforma, por si só, o particular em órgão público nem estatiza integralmente o seu patrimônio; apenas reconhece que, quanto àqueles valores específicos, manejados em razão de uma finalidade pública determinada, incide um regime jurídico especial de controle.*

635. *Em síntese, a **propriedade pública** responde à pergunta a quem pertencem os recursos; a **natureza pública** responde à pergunta a que regime jurídico e finalidade esses recursos estão submetidos. A confusão entre esses planos pode levar a dois erros opostos: de um lado, imaginar que qualquer transferência patrimonial elimina o controle público; de outro, supor que todo recurso fiscalizável pelo TCU necessariamente permanece como propriedade estatal. A titularidade patrimonial é apenas um dos critérios de publicização dos recursos, mas não o único. Em matéria de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres, a permanência da natureza pública decorre sobretudo da origem estatal, da afetação finalística e do dever constitucional de prestar contas, ainda que se admita, em certas hipóteses, o deslocamento da propriedade formal dos valores ao destinatário privado.*

IV.b.i.2. O depósito na conta vinculada como pagamento e causa de transferência da titularidade

636. *A discussão sobre a propriedade pública ou privada dos recursos não pode ser resolvida a partir da alegada titularidade, concebida pelo contrato de concessão, da conta bancária em que os recursos vinculados serão depositados, nem da circunstância operacional de os valores permanecerem segregados em instituição financeira sob regime de movimentação restrita. O elemento determinante deve ser a **causa jurídica do depósito**. Nos casos examinados pela instrução técnica, os valores são vertidos à conta vinculada para liquidação de débito assumido pelo concessionário perante o Poder Concedente, os quais serão posteriormente utilizados para a realização de investimentos cruzados, conforme disposto na legislação setorial. Assim, se o contrato, o termo de autocomposição ou o aditivo estabelecem que determinada parcela será paga mediante depósito em conta específica ou vinculada, o pagamento se consuma com esse depósito, desde que realizado nos termos, no prazo e na forma pactuados.*

637. *Conforme já foi mencionado, essa leitura decorre diretamente da disciplina civil do pagamento de obrigações. O art. 304 do Código Civil estabelece que qualquer interessado na extinção da dívida pode pagá-la; o art. 308 disciplina o pagamento feito ao credor ou a quem o represente; o art. 315 fixa que as dívidas em dinheiro devem ser pagas no vencimento em moeda corrente; e o art. 319 assegura ao devedor o direito à quitação regular. Em conjunto, esses dispositivos indicam que o pagamento é ato de cumprimento de obrigação, cuja eficácia depende da correspondência entre o comportamento do devedor e a prestação convencionada. Quando a prestação convencionada é o depósito em conta vinculada definida no próprio arranjo contratual, não subsiste fundamento para arguir, como a AGU fez, o deslocamento da quitação para momento posterior, sob pena de desnaturar o pacto estabelecido, ou seja, a obrigação efetivamente pactuada por obrigação diversa, em desrespeito à máxima cível do pacta sunt servanda.*

638. *A experiência da Rumo Malha Paulista confirma esse enquadramento. A própria SNTF/MT relata que o adicional de vantajosidade constitui obrigação de pagamento decorrente de solução consensual, podendo ser destinado pelo Ministério dos Transportes a obras e investimentos, inclusive como investimento cruzado, e que o 6º Termo Aditivo previu que o pagamento das parcelas poderia ser realizado por meio de depósito bancário em conta*

específica a ser definida (peça 233, p. 13-14). Desse modo, a conta específica não aparece como simples mecanismo de garantia de uma obrigação privada futura; ela é o meio eleito para o pagamento das parcelas devidas, de sorte que o depósito representa cumprimento da obrigação pecuniária perante o Poder Concedente.

639. *A mesma lógica se verifica na autocomposição da MRS. A instrução técnica registra que foi acordado o depósito de R$ 2,8 bilhões pela MRS, em periodicidades definidas, para subsidiar investimento cruzado no setor ferroviário, e que a composição desses valores incluiu parcelas contratuais e extracontratuais, entre elas adicional de vantajosidade, encontro de contas e otimização do plano de investimentos. Também consta que se estabeleceu solução financeira com separação de recursos em conta de titularidade da MRS, mas sob gestão da ANTT, destinada a viabilizar a aplicação dos valores conforme a finalidade pública pactuada (peça 176, p. 15-16). Trata-se de valores acordados e quantificados, que com o depósito passam a pertencer ao Poder Concedente, ainda que para viabilizar investimento de interesse público definido no âmbito de ajuste conduzido pelo Poder Concedente e submetido ao controle externo.*

640. *Nesse contexto, a circunstância de os valores permanecerem afetados à finalidade específica não infirma sua titularidade pública. Ao contrário, a afetação apenas reforça a conclusão da instrução técnica: os recursos não estão na esfera patrimonial do concessionário, ainda que não estejam à disposição do Poder Concedente, por estarem vinculados a finalidade pública determinada, sob governança e controle de entes públicos. No que interessa, após o depósito, o concessionário não tem mais a propriedade, deixam de ser privados.*

IV.b.i.3. A propriedade pública dos recursos não impõe sua arrecadação como receita pública ordinária

641. *A ponderação apresentada pela SUAFI/STN merece alguns comentários. O órgão concorda com a conclusão de que os recursos depositados pelo concessionário em contas vinculadas para liquidação de débitos relacionados a investimento cruzado podem ser de propriedade pública, desde que as obrigações contratuais sejam efetivamente atendidas com o depósito. Contudo, afirma que, uma vez identificados como públicos, não haveria motivo para que não fossem considerados receitas públicas e ingressassem na Conta Única (peça 276, p. 3-4).*

642. *A conclusão da instrução técnica supera essa objeção ao distinguir a titularidade pública dos recursos da necessidade de ingresso financeiro para estar sujeito ao regime ordinário orçamentário. Os recursos de investimento cruzado depositados em conta vinculada são públicos porque o concessionário devedor realizou o pagamento devido ao Poder Concedente, transferindo a titularidade dos valores.* ***Todavia, não se trata de receita pública ordinária livremente arrecadável, pois há hipótese legal e contratual específica, isso considerando uma hipótese de interpretação sistemática da Lei, que atribui a esses valores finalidade determinada, dentro da estrutura intercontratual de investimento cruzado, com afetação, segregação e restrição de movimentação.***

643. *Não há contradição em afirmar que determinado recurso é público, mas não constitui receita orçamentária ordinária a ser recolhida à Conta Única. O ordenamento admite regimes de afetação, vinculação e custódia específica de valores públicos, desde que fundados em autorização normativa adequada, finalidade pública determinada e mecanismos de controle. No caso dos investimentos cruzados, a legislação setorial autoriza a utilização de valores para investimentos em malha própria ou de interesse da Administração, o que justifica tratamento jurídico distinto daquele aplicável a outorgas ordinárias sem destinação legal específica.*

644. *Sobre o assunto, deve-se mencionar que, no Acórdão 2.606/2024 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Jorge Oliveira, ao apreciar o reaproveitamento de recursos*

*remanescentes de **contas vinculadas a projetos incentivados** aplicados por meio das diretrizes da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006)*

> *32. Além disso, a unidade técnica destaca que, embora os recursos captados no âmbito da LIE tenham origem privada, **ao serem compensados com renúncias fiscais, adquirem natureza pública**. Assim, defende que sua gestão deve respeitar o princípio da unidade de caixa, previsto no art. 56 da Lei 4.320/1964, que exige que os valores públicos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional. Nesse contexto, entende que os saldos remanescentes deveriam ser destinados à Conta Única, em conformidade com esse princípio.*
>
> *33. Os argumentos apresentados pela unidade técnica são relevantes e merecem consideração, especialmente porque os princípios orçamentários e financeiros constituem diretrizes essenciais para a gestão de recursos públicos. Contudo, no caso concreto, não se verifica desrespeito a essas normas. Pelo contrário, a análise revela a necessidade de ponderar outros aspectos igualmente relevantes, como a preservação da finalidade da política pública e a eficiência no uso dos recursos captados.*
>
> *(...)*
>
> *36. Nesse cenário, o mecanismo de reaproveitamento direto regulamentado pelo art. 59-A da Portaria 2/2024 assegura a continuidade da aplicação dos recursos na finalidade prevista pela LIE, contribuindo para a democratização do acesso ao esporte. **Embora os recursos adquiram natureza pública ao serem utilizados para financiar projetos esportivos, isso não implica, necessariamente, a obrigatoriedade de que saldos remanescentes sejam encaminhados à Conta Única do Tesouro Nacional.***
>
> *37. **A destinação imediata dos recursos remanescentes ao Tesouro Nacional, sem uma tentativa prévia de reaplicação em projetos esportivos, comprometeria a eficácia da política pública**. Essa medida poderia desviar-se do objetivo da LIE, ao não aproveitar os valores disponíveis para fomentar novas iniciativas esportivas. Ademais, tal direcionamento frustraria o propósito inicial dos incentivadores, que destinaram seus aportes especificamente para o desenvolvimento do esporte. (grifou-se)*

645. *Vê-se que a afetação a que se submete tais recursos fundamentam com suficiência a necessidade de reaproveitamento dos recursos vinculados em face do pronto recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional, ainda que sejam de natureza pública, porquanto comprometeria a eficácia da política pública estabelecida em Lei.*

646. *Em semelhança, a estruturação do investimento cruzado em regime de afetação dos recursos estipulados ao investimento cruzado não exige recolhimento obrigatório à Conta Única do Tesouro Nacional, ainda que sejam recursos públicos.*

647. *Assim, quando o depósito é o modo de satisfação da obrigação contratual, a titularidade pública dos recursos se aperfeiçoa com o depósito. A divergência remanescente quanto à Conta Única se justifica pela afetação dos valores públicos, sujeitos a regime próprio de segregação e controle, sem livre disponibilidade pela tesouraria estatal.*

IV.c. Da ADPF 568: delimitação correta do precedente

648. *Deve-se igualmente rechaçar o uso da ADPF 568 para sustentar que os valores oriundos de particulares, quando destinados a investimento cruzado, assumiriam a condição de receitas públicas sujeitas integralmente ao regime constitucional de Direito Financeiro. Essa formulação é excessivamente ampla e não corresponde ao núcleo decisório do precedente.*

649. *Na ADPF 568, discutiu-se situação específica envolvendo valores decorrentes de acordo relacionado à Petrobras com autoridades estrangeiras, cuja destinação ao Brasil foi objeto de tentativa de gestão por fundação privada a ser criada e conduzida por membros do Ministério Público Federal. A controvérsia central da referida ADPF não era a natureza de qualquer*

obrigação privada com finalidade pública, ***mas a tentativa de estruturar a administração de recursos devidos ao Estado brasileiro fora das instâncias constitucionais competentes****.*

650. *Os entendimentos centrais extraíveis da ADPF 568 são mais delimitados.*

651. *Primeiro, não compete a órgão ou agente sem atribuição constitucional definir e gerir, por estrutura privada, recursos devidos à União. O STF registrou a inadequação de o Ministério Público Federal ou o juízo administrar, por fundação, recursos bilionários entregues pela Petrobras.*

652. *Segundo, nas hipóteses em que o depósito deva ocorrer em favor do Tesouro Nacional, cabe à União, por meio da lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, definir a destinação do montante, em observância aos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias.*

653. *Terceiro, a homologação posterior de acordo na própria ADPF 568 não constitui precedente para que órgão judicial ou administrativo determine livremente a alocação de recursos públicos. Em caso relacionado, o STF esclareceu que receitas oriundas de acordos de natureza penal, ao ingressarem nos cofres públicos da União, devem ter sua destinação definida por lei orçamentária, ressalvada a conformidade com os princípios constitucionais aplicáveis.*

654. *Portanto, a ADPF 568 serve como parâmetro de cautela contra estruturas privadas paralelas de gestão de receitas públicas devidas à União. Não serve como fundamento para afastar, em abstrato, modelagem contratual prevista em legislação setorial, especialmente quando submetida a governança pública, controle institucional, transparência e rastreabilidade.*

IV.c.i.1. A inadequação da tese de titularidade privada diante dos efeitos patrimoniais e funcionais do depósito

655. *A ANTT sustenta que os valores destinados à conta específica ou mecanismo correlato para instrumentalização do investimento cruzado seriam recursos privados e contratuais vinculados à expansão e ao aperfeiçoamento da infraestrutura de transportes, distintos do pagamento de outorga (peça 286, p. 20). A SNTR-MT, embora informe que o setor rodoviário não tem estruturado outorgas com investimentos cruzados, invoca parecer da Conjur/MT que expressaria entendimento pela natureza privada dos recursos depositados em conta vinculada (peça 232, p. 6-7). Tais manifestações, entretanto, não resultaram no afastamento do núcleo conclusivo da instrução técnica.*

656. *Em primeiro lugar, a distinção em relação à outorga ordinária não conduz à natureza privada. O fato de os valores de investimento cruzado não serem outorga, em sentido estrito, nem receita pública ordinária, não significa que permaneçam no patrimônio privado do concessionário. A categoria mais adequada, conforme já mencionado, consiste na de recursos públicos afetados, ou seja, valores de titularidade pública, com destinação específica e regime próprio de segregação, controle e aplicação definida a priori.*

657. *Em segundo lugar, a natureza contratual da obrigação tampouco implica natureza privada dos recursos após o pagamento. Muitas obrigações de origem contratual, uma vez cumpridas perante a Administração, produzem ingresso patrimonial público ou constituição de bem, direito ou valor público. O que define a titularidade, nesse caso, não é a origem contratual, mas o efeito jurídico do cumprimento da obrigação. Se o concessionário deve pagar determinada parcela ao Poder Concedente, e o instrumento contratual estabelece que esse pagamento será feito em conta vinculada, o depósito transfere o valor para a esfera jurídica pública, ainda que sob regime de afetação.*

658. *Em resumo, a propriedade pública dos recursos vinculados, portanto, deve ser compreendida em vista da causa jurídica antecedente. Não se trata de indagar apenas em nome*

de quem a conta foi aberta, mas quem detém o poder de disposição dos recursos afinal, ainda que sem livre disponibilidade efetiva; qual obrigação foi satisfeita com o depósito; quem define a destinação dos valores; e qual finalidade pública justifica sua segregação. Sob todos esses critérios, os recursos depositados para liquidação de débitos de investimento cruzado inserem-se na esfera patrimonial pública.

IV.c.i.2. Conclusão

659. *Os argumentos apresentados pelos jurisdicionados não conseguiram infirmar a conclusão da Unidade Técnica quanto à proposta de encaminhamento a respeito da propriedade pública dos recursos vinculados. A tese de titularidade privada dos recursos parte de premissa incompatível com os instrumentos concretos analisados, especialmente aqueles relativos à Rumo Malha Paulista e à MRS, nos quais o depósito em conta específica ou vinculada foi estruturado como forma de pagamento de parcelas devidas no âmbito de soluções consensuais e aditivos contratuais. Se a obrigação assumida é de pagar valores em conta definida pelo arranjo contratual, o depósito tempestivo e regular satisfaz a obrigação, extingue o débito do concessionário e transfere a titularidade dos recursos ao Poder Concedente.*

660. *A existência da conta vinculada não altera essa conclusão. Ela constitui mero mecanismo de segregação, afetação e governança dos valores, não título jurídico de manutenção da propriedade privada após o pagamento. A restrição de movimentação, a destinação pública, a gestão ou supervisão por órgãos públicos, a definição ministerial dos investimentos destinatários e a impossibilidade de livre disposição pelo concessionário confirmam que os recursos ingressam na esfera patrimonial pública, ainda que sob regime próprio e sem necessária submissão ao fluxo ordinário da Conta Única do Tesouro Nacional.*

661. *De igual modo, a classificação dos valores como públicos não conduz, por si só, à sua caracterização como receita pública ordinária. A instrução técnica preliminar preserva a distinção entre propriedade pública e ingresso financeiro arrecadável, reconhecendo a existência de valores públicos afetados, vinculados a finalidade legal e contratual específica, submetidos a segregação e controle. Essa solução harmoniza o regime jurídico dos investimentos cruzados com a legislação setorial, com o Código Civil e com regime jurídico orçamentário.*

662. *Dessa forma, com pequeno ajuste textual, deve ser mantida a proposta, de modo a* ***dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que os recursos financeiros depositados pelo concessionário em contas vinculadas a concessão de serviço público, com fins de liquidação dos seus débitos contratuais relacionados a investimento cruzado, com base no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, após o vencimento contratual, são de propriedade pública para todos os fins, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil.***

IV.c.ii. *Análise dos comentários dos jurisdicionados quanto à proposta de encaminhamento acerca da definição prévia do objeto do investimento cruzado*

663. *A proposta de encaminhamento objetiva* ***dar ciência*** *à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que a* ***estipulação contratual de investimento cruzado*** *com base no art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017,* ***sem prévia definição do objeto do investimento cruzado****, com sua plena caracterização, inclusive por meio de projeto, orçamento, cronograma e demais elementos necessários, afronta os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964 e o art. 167, inciso IX, da Constituição Federal.*

664. *A controvérsia instaurada pelos comentários dos jurisdicionados concentra-se, em síntese, na alegação de que a exigência de plena caracterização prévia do objeto seria excessiva, não*

prevista expressamente na legislação setorial e incompatível com a lógica do investimento cruzado por transferência de recursos. A AGU sustenta que a conta vinculada existiria justamente para permitir o descasamento temporal entre a negociação e a execução, de modo que antecipar projeto, orçamento e cronograma no momento da contratação esvaziaria o mecanismo de diferimento que justificaria a adoção do instrumento (peça 300, p. 5-6).

665. *A ANTT, por sua vez, afirma que, na modalidade em que o concessionário de origem apenas deposita recursos para que a execução seja realizada pelo operador da concessão de destino, bastaria a previsão contratual da obrigação de investimento em outra malha de interesse da Administração e a definição dos valores a serem depositados ou disponibilizados, razão pela qual considera infundada e inadequada a exigência de maior detalhamento do objeto na concessão-fonte (peça 286, p. 40-41).*

IV.c.ii.1. A definição prévia do objeto como condição de aderência à hipótese legal de investimento cruzado

666. *Conforme já mencionado, o investimento cruzado é instituto juridicamente admitido, útil à política pública de infraestrutura e com ganhos potenciais de eficiência para viabilizar empreendimentos relevantes. A própria instrução técnica reconhece que o investimento cruzado e o emprego de contas vinculadas podem potencializar objetivos constitucionais de desenvolvimento, integração territorial, eficiência logística e ampliação da infraestrutura.*

667. *Também se reconheceu que o termo "investimentos", constante dos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017 e do art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021, não exige necessariamente execução direta da obra pelo concessionário de origem, podendo admitir arranjos por transferência de recursos, sobretudo quando a execução pelo futuro operador do empreendimento se revelar mais eficiente.*

668. *Essa admissão, contudo, reforça a necessidade de definição prévia do objeto. Se o concessionário de origem não executará diretamente a obra e se tornará adimplente com o depósito dos recursos na conta vinculada, a caracterização prévia do empreendimento destinatário passa a ser o principal elemento de controle da legalidade, da economicidade e da aderência da operação à hipótese legal.* ***Sem objeto previamente definido, o que se tem não é propriamente investimento cruzado, mas mera segregação de recursos para destinação futura, a ser definida posteriormente por ato administrativo.***

669. *A instrução técnica preliminar foi precisa ao afirmar que a concepção do investimento cruzado não se exaure na estipulação da origem dos recursos. Não basta identificar a concessão fonte ou quantificar o valor a ser depositado. É necessário definir o objeto que receberá os recursos, pois apenas com esse elemento se torna possível enquadrar o caso concreto na exceção legal que autoriza o investimento cruzado.* ***Sem essa definição, a exceção deixa de ser instrumento de concretização de investimento específico e passa a operar como autorização genérica para formação de estoque financeiro afetado a finalidade futura ainda indeterminada.***

670. *A literalidade da legislação setorial conduz à mesma conclusão. Os dispositivos invocados autorizam investimentos em malha própria ou em malhas de interesse da Administração Pública; não autorizam a constituição contratual de fundos de disponibilidade futura sem objeto caracterizado. O núcleo da finalidade normativa é o investimento, não o mero depósito. Assim, para que haja investimento cruzado validamente estipulado, deve existir objeto minimamente determinado, apto a demonstrar que os recursos serão aplicados em infraestrutura concreta, compatível com o interesse público, com custo estimado, cronograma e escopo técnico verificável.*

671. *Deve-se repisar que, nos autos do TC 018.842/2019-4, processo de desestatização para acompanhamento do procedimento de prorrogação antecipada do contrato de concessão da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), relatoria do Exmo. Sr. Ministro Bruno Dantas, houve o registro da primeira previsão contratual da consecução do investimento cruzado, após a promulgação da Lei 13.448/2017.*

672. *O projeto básico da obra objeto do investimento cruzado foi analisado em processo apartado, no TC 025.638/2019-0, por força do comando no Acórdão 1.010/2020 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro José Mucio Monteiro.*

673. *No referido processo, concluiu-se que, tendo em vista que a construção da FICO, no trecho entre Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, estava sendo proposta no âmbito da prorrogação antecipada do contrato de concessão da EFVM, o presente caso não se tratava de um processo concessório convencional, tampouco haveria certame licitatório para seleção da empresa construtora, em vista do qual seria prudente que se garantisse rigor técnico na elaboração dos projetos para que a previsão orçamentária fosse assertiva.*

674. *Deste modo, registre-se que a construção da FICO por meio de investimento cruzado no âmbito da prorrogação antecipada da EFVM foi precedida de projeto básico, orçamento detalhado, cronograma entre outros detalhes que definem precisamente o objeto do investimento pretendido. Se tal nível de exigência foi determinado para que o próprio concessionário fonte dos recursos construísse a ferrovia, por evidente que as exigências para o direcionamento de recursos financeiros para uma concessão distinta deveria ser tão ou mais rigoroso, sob pena de transformar o mecanismo do investimento cruzado em uma espécie de fundo genérico, ao arrepio da legislação. Frise-se ainda, que ao conceber a utilização do mencionado mecanismo para aquisição de insumos, de igual modo, o TCU estabeleceu uma série de controles para evitar o desvirtuamento do investimento cruzado, conforme já foi mencionado.*

IV.c.ii.2. A conta vinculada não supre a ausência de objeto; ao contrário, exige sua determinação

675. *A AGU sustenta que a conta vinculada existiria precisamente para permitir descasamento temporal entre negociação e execução, e que a exigência de detalhamento técnico completo desde a contratação comprometeria a funcionalidade do modelo (peça 300, p. 5-6). A objeção, embora relevante para delimitar a operacionalidade do instituto, não afasta o fundamento da proposta de ciência.*

676. *A conta vinculada pode, de fato, permitir algum grau de diferimento operacional da execução física do empreendimento. O que ela não pode permitir é a* ***indeterminação jurídica do objeto****. Há diferença entre diferir a execução de objeto previamente caracterizado e depositar recursos públicos afetados para escolha futura de objeto ainda não definido. No primeiro caso, a conta vinculada é instrumento de execução de uma obrigação contratual determinada. No segundo, passa a funcionar como recipiente financeiro de alocação futura, com finalidade elástica e dependente de decisões administrativas posteriores.*

677. *A instrução técnica identifica precisamente tal classe de riscos. Quando os documentos jurídicos fixam apenas que haverá "investimentos" futuros, sem identificação do empreendimento, metas, custo estimado, cronograma e modo de adimplemento, a conta vinculada deixa de operar como mecanismo auxiliar de cumprimento de obrigação contratual e passa a se aproximar funcionalmente de um fundo especial, porquanto ambos compartilham características: segregação de recursos, afetação a determinados tipos de dispêndios e disciplina própria de movimentação.* ***Por isso, caso inexistente objeto suficientemente determinado, o mecanismo passa a tensionar o regime constitucional que veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa.***

678. *A proposta de definição prévia do objeto, portanto, não elimina a flexibilidade operacional do investimento cruzado. Ela apenas impede que essa flexibilidade se converta em indeterminação material. Projeto, orçamento e cronograma não precisam ser compreendidos como exigência de imobilismo absoluto ou vedação a ajustes técnicos posteriores. Devem ser entendidos como elementos mínimos de determinação do objeto, aptos a permitir controle prévio da aderência legal, da razoabilidade econômica e da viabilidade do empreendimento. Alterações justificadas poderão ocorrer, mas deverão observar os mecanismos de reavaliação, governança e controle pertinentes.*

IV.c.ii.3. A natureza pública dos recursos reforça a exigência de prévia caracterização do investimento

679. *Nos arranjos de investimento cruzado examinados, o depósito na conta vinculada é o meio pactuado para pagamento da obrigação assumida pelo concessionário de origem. A instrução técnica preliminar assenta que esses valores ostentam natureza pública quanto à titularidade, embora não constituam disponibilidades financeiras do Estado nem ingressos orçamentários ordinários, justamente porque permanecem vinculados a finalidade específica e submetidos a dinâmica endocontratual rígida (peça 176, p. 45-46).*

680. *Essa qualificação torna ainda mais necessária a definição prévia do objeto. Se os recursos são públicos desde o depósito, não é juridicamente aceitável que permaneçam segregados em conta vinculada sem indicação prévia e suficientemente precisa do empreendimento a ser financiado, de seu custo estimado, de seu cronograma e dos parâmetros mínimos de execução. A natureza e a propriedade pública exigem que a afetação seja concreta, controlável e compatível com a autorização legal que excepciona o fluxo ordinário de arrecadação. Do contrário, haveria formação de massa de recursos públicos afetados a finalidades futuras genéricas, sem lei instituidora de fundo, sem debate orçamentário completo e sem definição ex ante do objeto que justificaria a exceção.*

681. *A não execução direta do investimento cruzado pelo concessionário fonte dos recursos não reduz a necessidade dos controles; apenas desloca o foco do controle para a qualidade da definição do empreendimento destinatário e para a governança da liberação dos recursos.*

IV.c.ii.4. A plena caracterização do objeto confere segurança jurídica ao modelo

682. *A ANTT sustenta que a exigência imporia requisito não previsto em lei e criaria obstáculos práticos à aplicação do instituto, em afronta ao art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (peça 286, p. 45). Esse argumento não procede.*

683. *A proposta de ciência não cria requisito estranho à legislação. Ela explicita condição implícita à própria noção de investimento cruzado. A legislação não autorizou a mera acumulação de recursos em conta vinculada, mas sim autorizou investimentos em malhas de interesse da Administração. Investir pressupõe destinar recursos a objeto identificável, ou seja, subjaz a ideia de definição prévia de qual seria a malha destinatária dos recursos a serem conduzidos a título de investimento cruzado. Sem objeto, não há investimento em sentido juridicamente controlável, mas apenas promessa de futura alocação financeira.*

684. *Também não se verifica incompatibilidade com o art. 20 da LINDB. A instrução técnica preliminar considerou as consequências práticas do modelo e, inclusive, reconhece a potencial eficiência da transferência de recursos ao operador da concessão de destino.*

685. *O que se recusa é a mera transformação dessa pretensa eficiência operacional em autorização para indeterminação irregular do objeto. As preocupações com a aplicação escorreita dos dispositivos de investimento cruzado não devem versar apenas na facilidade de modelagem contratual e administrativa para a administração pública, como os órgãos parecem*

pretender com as alegações, mas também a preservação da legalidade financeira, da transparência, da motivação, da rastreabilidade e da capacidade de controle, em interpretação sistemática do ordenamento jurídico.

686. *A caracterização prévia do objeto também protege a própria Administração e os concessionários. Sem projeto, orçamento e cronograma estimados, aumenta-se o risco de escolha posterior de empreendimentos sem aderência ao valor disponível, de subestimação de custos, de atrasos, de alterações substanciais não submetidas ao controle adequado, de disputas sobre suficiência dos recursos, de utilização oportunista dos recursos da conta vinculada para fins espúrios e de perda de comparabilidade econômica na modelagem da concessão-fonte. A exigência proposta funciona, assim, como filtro de racionalidade administrativa e como garantia de segurança jurídica para todos os envolvidos.*

687. *É relevante destacar que a exigência de prévia caracterização não deve ser lida como impossibilidade de aperfeiçoamentos técnicos posteriores. O objeto pode admitir detalhamento progressivo compatível com a etapa de maturidade do projeto, desde que já estejam definidos, antes da estipulação contratual, os elementos suficientes de projeto básico para identificação do empreendimento, escopo, estimativa de custo, cronograma, finalidade setorial, modo de aplicação e compatibilidade com os instrumentos de planejamento público. O que a proposta repele é a ausência de definição material, não o refinamento técnico subsequente.*

IV.c.ii.5. Conclusão

688. *Os argumentos apresentados pelos jurisdicionados não afastam a necessidade de manutenção da proposta de encaminhamento acerca da definição prévia do objeto do investimento cruzado. A alegação de que a exigência de prévia caracterização do objeto inviabilizaria a flexibilidade confunde diferimento operacional da execução com indeterminação jurídica do investimento. A conta vinculada pode servir ao primeiro propósito, mas não legitima o segundo.*

689. *A legislação setorial autoriza investimentos cruzados, não a formação de estoques financeiros públicos para definição futura de prioridades sem objeto contratual suficientemente determinado. Por isso, antes da estipulação contratual do investimento cruzado, devem estar definidos o empreendimento destinatário, seu escopo, projeto ou elementos técnicos equivalentes, orçamento estimado, cronograma, finalidade setorial e demais parâmetros necessários à aferição de legalidade, economicidade, viabilidade e aderência ao interesse público.*

690. *A manutenção da premissa da instrução técnica quanto à propriedade pública dos recursos reforça essa conclusão. Se, conforme estruturado nos termos de autocomposição e aditivos contratuais da MRS e da Rumo Malha Paulista, o pagamento ocorre com o depósito na conta vinculada ou específica, os valores passam a ser públicos desde esse momento. Sendo públicos, embora afetados e não arrecadáveis como receita ordinária, não podem permanecer segregados em conta vinculada para destinação futura indeterminada, sob pena de aproximação funcional com fundo especial sem autorização legislativa.*

691. ***Dessa forma, deve ser mantida a proposta de dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que a estipulação contratual de investimento cruzado com base no art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, sem prévia definição do objeto do investimento cruzado que permitam sua plena caracterização, inclusive por meio de projeto, orçamento, cronograma e demais elementos necessários, afronta os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964 e o art. 167, inciso IX, da Constituição Federal.***

IV.c.iii. *Análise dos comentários dos jurisdicionados quanto à proposta de encaminhamento acerca da necessidade de reavaliação específica pelo TCU de alterações no objeto do investimento cruzado*

692. *A proposta de encaminhamento objetiva dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que a não submissão dos estudos para reavaliação específica de eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados estipulados em contratos de concessões fontes de recursos, com base no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, ainda que anteriormente já tenham sido avaliados pelo Tribunal, afronta o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018, o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017.*

693. *A controvérsia instaurada pelos comentários dos jurisdicionados relaciona-se, em linhas gerais, à extensão do dever de reapresentação de estudos ao controle externo quando houver alterações posteriores em objetos de investimento cruzado. A ANTT sustenta que alterações de objeto, especialmente quando concernentes à concessão destinatária dos recursos, não deveriam necessariamente impor reavaliação da concessão fonte já examinada, pois, em seu entendimento, o concessionário de origem apenas se obrigaria a depositar recursos em conta específica, tornando-se adimplente com esse depósito, sem assumir responsabilidade pela execução da obra no empreendimento de destino (peça 286, p. 40-41). A AGU, por sua vez, sustenta que a conta vinculada e o modelo de transferência de recursos permitiriam descasamento temporal entre a negociação e a execução do investimento, de modo que o controle deveria incidir sobre a governança e a aplicação futura dos recursos, e não necessariamente sobre a reapresentação de estudos da concessão-fonte a cada alteração posterior do objeto destinatário (peça 300, p. 5-6).*

IV.c.iii.1. A reavaliação específica decorre da natureza do controle exercido sobre processos de desestatização

694. *O controle exercido pelo Tribunal sobre processos de desestatização não se limita à verificação formal da existência de autorização legal para a outorga. Ele abrange a análise da consistência dos estudos, da adequação da modelagem, da compatibilidade entre obrigações assumidas e benefícios esperados, da vantajosidade da solução proposta e da preservação do interesse público. Essa lógica encontra fundamento no art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018, que exige a submissão de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e jurídica, bem como no art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997, que prevê a necessidade de informações que permitam ao controle externo examinar a modelagem da desestatização.*

695. *Quando o investimento cruzado integra a solução econômica, jurídica e regulatória da concessão fonte, ele não constitui elemento acessório, dispensável à modelagem. Ao contrário, pode representar parcela substancial da vantajosidade do direcionamento dos recursos vinculados, da repactuação, da prorrogação antecipada, da compensação de haveres e deveres ou da solução consensual. A escolha do objeto destinatário, seu escopo, custo, cronograma e aderência a políticas públicas setoriais influenciam diretamente a avaliação da legalidade e da conveniência pública do arranjo.*

696. *Por essa razão, se o Tribunal avaliou determinada modelagem com base em certo objeto de investimento cruzado, eventual alteração significativa desse objeto não pode ser tratada como simples decisão posterior imune à reapreciação. A alteração pode modificar os fundamentos que justificaram a aprovação ou a não oposição do controle externo. Pode, ainda, alterar a relação entre valor depositado, benefício público esperado, prioridade setorial,*

maturidade do projeto, risco de execução e eficiência da solução. Nessa hipótese, a reapresentação específica apenas a respeito dos documentos referentes à caracterização do objeto não constitui repetição burocrática, mas condição para que o controle externo examine se a nova configuração preserva a mesma matriz de legalidade e vantajosidade anteriormente apreciada.

IV.c.iii.2. Alterações significativas podem modificar a própria vantajosidade da concessão-fonte

697. *O investimento cruzado, nas hipóteses dos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017 e do art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021, pode constituir contrapartida pela prorrogação de contrato, pela solução de questões operacionais, pela compensação de haveres e deveres ou pela destinação de indenizações decorrentes de desativação ou devolução de trechos. Em todos esses cenários, o objeto do investimento cruzado participa da composição da equação de interesse público que justifica o ajuste.*

698. *A ANTT sustenta que, quando o modelo adota transferência de recursos para execução futura por terceiro ou pelo concessionário da malha destinatária, a concessão fonte deveria ser avaliada sobretudo quanto ao valor a ser depositado, e não quanto ao objeto futuro do investimento (peça 286, p. 40-41). Essa separação, contudo, é incompatível com a própria natureza do investimento cruzado. O valor depositado não é relevante em abstrato; sua legitimidade depende da finalidade pública a que se destina, ainda que a prévia definição do objeto não venha a estar expressa no contrato. Se a destinação muda significativamente, muda também o fundamento que justifica a não arrecadação ordinária dos valores e sua manutenção em conta vinculada.*

699. *Assim, a vantajosidade do investimento cruzado pode ser profundamente alterada, caso o objeto destinatário seja modificado. Um investimento originalmente direcionado a empreendimento maduro, prioritário, com projeto estruturado e alto retorno público não é equivalente a outro ainda incipiente, de maior risco, com menor aderência ao planejamento setorial ou com custo substancialmente distinto. Ainda que o valor depositado permaneça o mesmo, a relação custo-benefício pública pode se alterar. Da mesma forma, a escolha de novo objeto pode impactar o cronograma de aplicação dos recursos, o risco de imobilização financeira prolongada, a necessidade de complementação orçamentária e a coerência com os instrumentos oficiais de planejamento.*

700. *Logo, eventual alteração não pode ser vista como matéria isolada da concessão fonte de recursos. Ela repercute sobre a própria concessão fonte, porque foi a expectativa de determinado investimento cruzado que compôs a justificativa de legalidade e vantajosidade do arranjo originário. A reapresentação dos estudos ao Tribunal é, portanto, medida de preservação da integridade da análise originalmente realizada, sob pena de ter que arrecadar compulsoriamente os recursos anteriormente previstos a serem aplicados em investimento cruzado, por ausência de motivação comprobatória.*

IV.c.iii.3. A reavaliação específica não impede ajustes ordinários nem inviabiliza a flexibilidade do modelo

701. *A reavaliação não deve ser interpretada como exigência de reapresentação ao Tribunal para qualquer alteração menor, ajuste técnico, atualização de orçamento, refinamento de projeto ou adequação executiva ordinária. O próprio texto da proposta utiliza a expressão "eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados". O adjetivo "significativas" transparece distinção terminológica, à medida que delimita o dever de reavaliação às hipóteses em que a alteração tenha potencial de modificar a substância da*

obrigação, a destinação dos recursos, a vantajosidade da solução ou os pressupostos de legalidade anteriormente examinados, a depender do caso concreto de alteração fática.

702. *Assim, a ciência proposta preserva margem de gestão administrativa para ajustes normais de projeto. Não se trata de paralisar a Administração nem de submeter toda decisão operacional ao controle externo prévio. Trata-se de assegurar que mudanças materialmente relevantes sejam submetidas a exame específico, sobretudo quando alterarem o empreendimento destinatário, ampliarem ou reduzirem significativamente o escopo essencial, alterarem premissas de custo ou substituírem a finalidade pública originalmente considerada, medida essa que deve ser tratada como reforço à governança administrativa sobre o investimento cruzado.*

703. *Esse ponto também responde à preocupação da AGU quanto ao descasamento temporal entre negociação e execução (peça 300, p. 5-6). A conta vinculada pode admitir que a execução ocorra em momento posterior ao pagamento. Pode também comportar mecanismos de governança para liberação progressiva dos valores.* ***Todavia, essa flexibilidade operacional não autoriza que objeto significativamente diverso daquele avaliado seja implementado sem reexame, no âmbito de uma governança que inclua as instâncias de controle externo.*** *A temporalidade diferida da execução não elimina o dever de coerência entre a destinação inicialmente aprovada e a aplicação final dos recursos públicos afetados.*

704. *O controle proposto é, portanto, proporcional. Não se exige reabertura integral de toda a desestatização a cada ajuste. Exige-se reavaliação específica de possíveis alterações significativas, justamente para que o exame seja direcionado, eficiente e aderente ao risco identificado. Essa solução harmoniza a flexibilidade necessária à política pública de infraestrutura com a responsabilidade institucional de preservar o controle externo sobre mutações relevantes de modelagem.*

IV.c.iii.4. A submissão ao Tribunal preserva a aderência aos arts. 25 e 30 da Lei 13.448/2017 e ao art. 15 da Lei 14.273/2021

705. *Os dispositivos legais que autorizam o investimento cruzado não conferem autorização genérica para livre remanejamento futuro de recursos públicos afetados. O art. 25, § 1º, da Lei 13.448/2017 admite investimentos em malha própria ou naquelas de interesse da Administração no âmbito de alterações contratuais no setor ferroviário. O art. 30, § 2º, da mesma Lei, permite que valores apurados em compensações de haveres e deveres sejam utilizados para investimento em malha própria ou de interesse da Administração. O art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 autoriza que valores de indenização relacionados à desativação ou devolução de trechos sejam investidos em malha de interesse do Poder Concedente.*

706. *Em todos os casos, a autorização legal está vinculada à definição do objeto de um investimento concreto em malha própria ou de interesse público. Não se trata de autorização para que recursos sejam genericamente apartados e posteriormente redirecionados sem reexame de aderência legal. A mudança significativa do objeto pode afastar a operação da hipótese legal originalmente invocada. Pode, por exemplo, alterar a natureza do empreendimento destinatário, sua conexão com a malha de interesse da Administração, a compatibilidade com o planejamento ferroviário ou rodoviário, ou a correspondência entre o valor depositado e o investimento pretendido.*

707. *No âmbito da governança proposta, a possibilidade de reavaliação específica pelo Tribunal atua, nesse cenário, como garantia de que a lisura do procedimento de investimento cruzado continue a ser observada. Não se trata de o controle externo substituir o Poder Concedente na formulação da política pública, mas de verificar, ainda que de forma expedita, se a alteração mantém os pressupostos normativos e técnicos necessários à validade da modelagem. A competência de definir prioridades setoriais permanece com o Ministério dos*

Transportes e com os órgãos reguladores competentes; o dever de submeter alterações significativas à reavaliação decorre da necessidade de controle sobre a legalidade, legitimidade e economicidade da nova configuração.

IV.c.iii.5. A reavaliação específica reforça a segurança jurídica do modelo de investimento cruzado

708. *Os comentários dos jurisdicionados sugerem, em certa medida, que a exigência de reavaliação poderia gerar insegurança, retardar investimentos ou dificultar a implementação do modelo. A conclusão adequada é inversa. A segurança jurídica do investimento cruzado depende da existência de critérios claros sobre quando mudanças posteriores devem ser submetidas ao controle externo.*

709. *Sem essa regra, alterações relevantes poderiam ser feitas por atos administrativos subsequentes, com questionamentos futuros sobre sua validade, risco de responsabilização dos jurisdicionados, incerteza quanto à correta aplicação dos recursos, potencial judicialização e prejuízos ao erário. A ciência proposta oferece baliza preventiva para que, se a alteração for significativa quanto ao escopo ou ao objeto do investimento cruzado, os estudos sejam submetidos a reavaliação pontual. Com isso, evita-se a consolidação de arranjos cuja regularidade somente seria discutida após a aplicação dos recursos ou após a contratação do empreendimento destinatário, o que poderia implicar prejuízos ao erário em vista de deficiências de execução do projeto, por exemplo.*

710. *A proposta também preserva a coerência com a Resolução-TCU 315/2020, pois a ciência tem caráter orientativo, preventivo e voltado à correção de condutas futuras. Ao explicitar a necessidade de reavaliação, o Tribunal não impõe paralisação automática de políticas públicas, mas estabelece parâmetro objetivo para que a Administração identifique situações em que a mutação da modelagem exige novo exame de controle externo.*

711. *Por fim, importa repisar que o TCU já expediu orientações no sentido de que alterações que modifiquem elementos estruturais de modelagem apreciadas pela Corte devem ser submetidas previamente à apreciação, a exemplo do subitem 9.7.1 do Acórdão 1.274/2026 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, conforme mencionado anteriormente.*

IV.c.iii.6. Conclusão

712. *Os argumentos apresentados pelos jurisdicionados não conseguiram afastar a necessidade de manutenção da proposta de encaminhamento. O caráter público dos recursos na conta vinculada, longe de dispensar a reavaliação de alterações significativas, reforça sua necessidade. A partir do depósito, os valores passam a ser recursos públicos afetados à finalidade específica, cuja aplicação posterior deve permanecer vinculada ao objeto e às premissas que fundamentaram a estruturação de projeto de infraestrutura originalmente examinada.*

713. *O investimento cruzado não se resume à identificação da concessão fonte ou à quantificação dos valores a serem depositados. Sua validade depende da destinação concreta dos recursos a empreendimento compatível com a legislação setorial, com o planejamento público e com a vantajosidade que justificou a adoção do arranjo. Alterações significativas de escopo ou objeto podem modificar a matriz de legalidade, economicidade e interesse público anteriormente avaliada, razão pela qual devem ser submetidas a reavaliação específica pelo Tribunal.*

714. *A proposta não inviabiliza ajustes ordinários, refinamentos técnicos ou atualizações executivas compatíveis com a maturação natural de projetos de infraestrutura. Seu alcance*

limita-se a alterações significativas, isto é, mudanças capazes de alterar a substância do investimento cruzado, a destinação dos recursos públicos afetados, o cronograma, o custo, o escopo essencial ou os pressupostos que orientaram a análise anterior.

715. ***Dessa forma, deve ser mantida, com pequeno ajuste textual para aperfeiçoar a inteligibilidade, a proposta de dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que a não ressubmissão específica dos estudos do investimento cruzado para reavaliação pontual de eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados estipulados em contratos de concessões fontes de recursos, com base no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, ainda que anteriormente já tenham sido avaliados pelo Tribunal, afronta o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018, o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017.***

IV.c.iv. *Análise dos comentários dos jurisdicionados quanto à proposta de estabelecimento de procedimentos padronizados de registro contábil*

716. *A proposta de encaminhamento da instrução técnica objetiva determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que estabeleça, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados de registro contábil de todos os recursos financeiros públicos originados de concessões e depositados tanto em contas vinculadas às próprias concessões quanto em contas vinculadas a investimentos cruzados, com fundamento nos arts. 104 e 105, § 2º, da Lei 4.320/1964.*

717. *A controvérsia apresentada pelos jurisdicionados não se dirige, em sua maior parte, contra a conveniência de aperfeiçoar o registro contábil. O dissenso concentra-se, sobretudo, na premissa subjacente à proposta: a qualificação dos recursos depositados em contas vinculadas como recursos públicos. A ANTT sustenta que os valores depositados em contas específicas para investimento cruzado teriam natureza privada e contratual, não se confundindo com outorga nem com receita pública ordinária (peça 286, p. 20).*

718. *A AGU também defende que os recursos de contas vinculadas, inclusive em investimento cruzado, manteriam propriedade privada até sua aplicação final, razão pela qual não incidiriam normas de direito financeiro público (peça 300, p. 1-2). A interpretação alternativa da AGU será tratada adiante.*

719. *A SUAFI/STN, por sua vez, embora reconheça a necessidade de exame da natureza dos recursos, pondera que, se eles forem públicos, haveria aparente consequência de submissão ao regime da Conta Única do Tesouro Nacional (peça 276, p. 2-4). A CCONT/STN, de modo mais aderente à proposta, registra não verificar necessidade de comentários contrários, uma vez que a determinação se coaduna com a atribuição da STN de estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, salientando que sua atuação dependeria de provocação da agência, pois os documentos que dão suporte a essas celebrações contratuais permanecem sob a posse exclusiva da ANTT (peça 282, p. 1).*

IV.c.iv.1. O registro contábil decorre da necessidade de evidenciar a realidade patrimonial da União

720. *A proposta parte de uma premissa elementar de contabilidade pública: fatos que alteram, constituem, restringem ou evidenciam direitos, obrigações e valores de titularidade pública devem ser adequadamente registrados. Os arts. 104 e 105 da Lei 4.320/1964 disciplinam a estrutura das demonstrações contábeis e a evidenciação dos elementos patrimoniais, exigindo que o balanço e os registros contábeis reflitam, com fidedignidade, os bens, créditos, valores e obrigações que integram ou afetam o patrimônio público.*

721. *Nos arranjos de investimento cruzado analisados, o depósito em conta vinculada ou específica não é fato contábil neutro. Trata-se do modo contratualmente eleito para pagamento de obrigação assumida pelo concessionário de origem dos recursos vinculados perante o Poder Concedente. Uma vez realizado o depósito nos termos pactuados, o concessionário se torna adimplente quanto à obrigação pecuniária, e os valores passam a estar vinculados à finalidade pública definida no instrumento de autocomposição, termo aditivo ou contrato de concessão.*

722. *Se os recursos são públicos desde o depósito, ainda que não configurem receita orçamentária ordinária nem disponibilidade livre da tesouraria estatal, eles devem ser objeto de registro contábil adequado. A ausência de procedimento padronizado pode comprometer a integridade das demonstrações contábeis, dificultar a identificação da origem e da destinação dos recursos, fragilizar a rastreabilidade dos valores e impedir que a União apresente, de modo transparente, a totalidade de recursos públicos afetados a investimentos em infraestrutura.*

723. *A instrução técnica preliminar, portanto, identifica o registro contábil como requisito indispensável de governança patrimonial. O controle sobre contas vinculadas e investimentos cruzados não se satisfaz apenas com a existência de cláusulas contratuais ou de regras de liberação financeira. É necessário que os recursos públicos afetados estejam refletidos em sistemas e procedimentos contábeis capazes de demonstrar sua origem, titularidade, saldo, movimentação, rendimentos, destinação, restrições e eventual conversão em ativos públicos.*

724. *Deve-se registrar que o aperfeiçoamento da governança dos referidos recursos vinculados será efetivado por meio dos registros contábeis, à medida que a STN, como órgão central de contabilidade e administração financeira federal, passará a ter mais proximidade e conhecimento das medidas tomadas pela ANTT a respeito de recursos financeiros públicos extraorçamentários.*

725. *A propósito, deve-se registrar que a CCONT/STN (peça 282, p. 1) deixou expresso em seus comentários de que não tem ciência automática da gestão dos recursos públicos recebidos pela Agência e, por isso, implicitamente não dispõe de informação sobre os níveis de assunção de obrigações e riscos contratuais, no âmbito das concessões, que impactarão a gestão financeira e da dívida pública líquida de curto e longo prazo.*

726. *Em outras palavras, a STN parece não acompanhar e não ter participação – quiçá ciência do que acontece – dos procedimentos de gestão financeira e de comprometimento futuro do orçamento público federal tocados pela ANTT.*

727. *Nesse sentido, o registro contábil também participaria para um maior envolvimento da STN como órgão indispensável à estruturação de projetos que dependam de recursos públicos adicionais, ou seja, que potencialmente tendem a aumentar o risco fiscal.*

IV.c.iv.2. A natureza pública dos recursos justifica a necessidade do registro contábil padronizado

728. *Parte dos comentários dos jurisdicionados procura afastar a incidência da proposta com base na tese de que os recursos seriam privados. Essa objeção não deve prosperar. A linha argumentativa da instrução técnica é a de que, nos casos de investimento cruzado por transferência de recursos, quando a obrigação do concessionário de origem é liquidada mediante depósito em conta vinculada ou específica, esse depósito constitui pagamento. Com isso, o valor deixa de integrar a disponibilidade patrimonial do concessionário e passa a ser recurso público afetado a finalidade específica.*

729. ***Assim, os recursos públicos não registrados, ou registrados de modo não padronizado, produzem assimetria informacional e enfraquecem o controle patrimonial e a governança decisória do erário em face dessas estruturações financeiramente dependentes.*** *A natureza*

afetada dos valores não autoriza invisibilidade contábil. Ao contrário, recursos públicos sujeitos a restrições específicas de movimentação demandam registro ainda mais cuidadoso, pois devem ser evidenciados não apenas em seu valor monetário, mas também em sua finalidade, origem, vinculação contratual e limitação de uso.

730. *A objeção de que tais valores não seriam receitas públicas ordinárias tampouco afasta a proposta. A instrução técnica preliminar distingue corretamente propriedade pública de ingresso orçamentário arrecadável. O fato de os recursos não deverem transitar livremente pela Conta Única do Tesouro Nacional e não constituírem receita pública ordinária não significa que possam permanecer fora da contabilidade pública. A contabilidade patrimonial tem alcance mais amplo que a execução orçamentária. Ela deve evidenciar bens, direitos, obrigações e valores de natureza pública, inclusive aqueles sujeitos a regime especial de afetação, nos termos do arts. 101 a 106 da Lei 4.320/1964.*

IV.c.iv.3. A padronização evita tratamento fragmentado de recursos públicos afetados

731. *A ausência de procedimentos uniformes para registro de recursos públicos depositados em contas vinculadas pode gerar inconsistências contábeis. Diferentes contratos em diferentes setores de infraestrutura podem adotar nomenclaturas distintas para contas de aporte, contas específicas, contas vinculadas, contas centralizadoras ou mecanismos equivalentes. Podem variar, ainda, os critérios de reconhecimento, mensuração, atualização monetária, evidenciação de rendimentos, classificação de restrições e registro de destinação futura. Sem padronização, recursos materialmente semelhantes podem receber tratamentos contábeis distintos, comprometendo a comparabilidade e a confiabilidade da informação pública.*

732. *Esse risco é ainda maior nos investimentos cruzados, pois os valores podem ter origem em repactuações, prorrogações, compensações de haveres e deveres, adicionais de vantajosidade, indenizações, otimizações de cadernos de obrigações ou outros eventos contratuais complexos. A multiplicidade de origens reforça a necessidade de procedimentos padronizados que permitam identificar, para cada recurso, a concessão-fonte, o fundamento legal, o instrumento contratual, o evento gerador, o valor depositado, a conta vinculada, o empreendimento destinatário, a restrição de uso e o estágio de aplicação.*

733. *A padronização proposta é, portanto, medida de racionalização e segurança institucional. Ela evita que cada contrato construa solução contábil isolada, reduz o risco de omissão patrimonial, qualifica o acompanhamento pelo controle interno e externo e permite que a Administração apresente visão consolidada dos recursos públicos afetados às concessões e aos investimentos cruzados.*

IV.c.iv.4. O registro contábil fortalece a governança das contas vinculadas e dos investimentos cruzados

734. *Os próprios jurisdicionados reconhecem, em diversas manifestações, a importância da governança robusta, da transparência, da segregação patrimonial e da rastreabilidade para a legitimidade do modelo de contas vinculadas e investimentos cruzados. A SNTF-MT, por exemplo, destaca que instrumentos como contas vinculadas podem contribuir para transparência, segregação patrimonial e adequada aplicação dos recursos no interesse público, mencionando portarias, relatórios, colegiados técnicos e contas de controle segregadas como elementos de governança do modelo (peça 233, p. 1-2).*

735. *Essa linha de argumentação, embora apresentada pelos jurisdicionados para defender a flexibilidade do modelo, converge com a proposta de padronização do registro contábil. Fragiliza a governança se não houver registro contábil adequado. Relatórios gerenciais, controles regulatórios e regras contratuais são relevantes, mas não substituem o registro contábil padronizado dos atos e fatos que afetam o erário. A rastreabilidade plena exige que a*

informação financeira e patrimonial seja reconhecida em bases uniformes, auditáveis e compatíveis com os sistemas oficiais de contabilidade pública.

736. *Além disso, o registro contábil não é apenas instrumento de controle posterior. Ele qualifica a tomada de decisão, pois permite ao Poder Concedente conhecer saldos disponíveis, compromissos assumidos, recursos afetados, rendimentos acumulados, valores ainda não aplicados, vinculações por empreendimento e riscos de descasamento entre depósitos e execução; enfim, provisiona elementos para a aferição de riscos fiscais latentes. Em investimentos cruzados, em que os recursos podem permanecer segregados por período relevante até sua aplicação, a contabilidade padronizada é condição para evitar perda de controle sobre recursos públicos de elevada materialidade.*

IV.c.iv.5. A proporcionalidade e compatibilidade da proposta com a repartição de competências institucionais

737. *O que se propõe é que a ANTT, em conjunto com a STN, estabeleça procedimentos padronizados. A medida respeita a especialidade de cada órgão e permite que a solução seja construída com base nos instrumentos contratuais, na legislação setorial e nas normas de contabilidade pública. A determinação é proporcional porque não impõe solução contábil fechada, não interfere diretamente na modelagem de cada contrato e não antecipa classificação orçamentária incompatível com as particularidades dos recursos afetados.*

738. *Também não há invasão de competência do Poder Executivo. A ANTT continuará responsável pela regulação e fiscalização dos contratos de concessão sob sua esfera. A STN continuará responsável pela orientação normativa e técnica do Sistema de Contabilidade Federal. O Tribunal, por sua vez, exerce controle externo ao determinar que a Administração corrija lacuna de governança identificada em arranjos que envolvem recursos públicos de alta relevância econômica e institucional.*

739. *De toda a forma, deve-se rechaçar a ideia de que a ANTT não teria competência para participar do processo de escrituração contábil dos recursos das contas vinculadas, porquanto sendo competência da ANTT a estruturação financeira e a redação dos documentos jurídicos da concessão, por força dos incisos III a VI do art. 24 da Lei 10.233/2001, mostra-se indubitável que a gestão das referidas contas e as informações sobre os recursos vinculados apenas podem ser providas pela ANTT. Assim, a Agência tem papel fundamental para que, junto com a STN, participe de possível ciclo de escrituração dos recursos nessas situações.*

IV.c.iv.6. Conclusão

740. *Os comentários dos jurisdicionados não alcançaram o objetivo de desconstituir a necessidade de manutenção da proposta de encaminhamento. Conforme se estrutura o presente Relatório, a alegação de que os recursos depositados em contas vinculadas teriam natureza privada não se compatibiliza com a estrutura dos arranjos analisados pela instrução técnica, em especial dos termos de autocomposição e aditivos contratuais da MRS S.A. e Rumo Malha Paulista S.A., nos quais o depósito em conta vinculada ou específica constitui o próprio pagamento devido pelo concessionário de origem. Realizado o depósito, extingue-se a obrigação pecuniária e os valores passam a integrar a esfera patrimonial pública, ainda que sob regime de afetação, segregação e movimentação restrita.*

741. *A natureza pública dos recursos não implica, por si só, sua arrecadação como receita pública ordinária nem seu recolhimento automático à Conta Única do Tesouro Nacional. Implica, contudo, a necessidade inafastável de registro contábil adequado. Recursos públicos afetados a finalidade específica não podem permanecer à margem da contabilidade pública, sob pena de prejuízo à transparência, à rastreabilidade, à fidedignidade patrimonial e ao controle sobre valores de elevada materialidade.*

742. *A manifestação da CCONT/STN confirma a adequação institucional da proposta, ao reconhecer que a determinação se coaduna com as atribuições da STN de estabelecer normas e procedimentos para o correto registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Federal. A necessidade de provocação pela ANTT apenas reforça a pertinência da determinação conjunta, pois a agência detém os instrumentos contratuais e as informações operacionais indispensáveis à adequada padronização.*

743. ***Dessa forma, deve ser mantida a proposta de determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que estabeleça, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados de registro contábil de todos os recursos financeiros públicos originados de concessões e depositados tanto em contas vinculadas às próprias concessões quanto em contas vinculadas a investimentos cruzados, com fulcro nos arts. 104 e 105, § 2º, da Lei 4.320/1964.***

IV.c.v. *Análise dos comentários dos jurisdicionados quanto à proposta de encaminhamento sobre a seleção de instituição financeira depositária dos recursos*

744. *A proposta de encaminhamento objetiva dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que a abertura de contas vinculadas a concessões e investimentos cruzados, sem providenciar a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira com a proposta mais vantajosa para a Administração Pública ou, alternativamente, caso justificável, sem ajuste com instituições financeiras oficiais para abertura de contas específicas destinadas à administração dos referidos recursos, afronta o art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.*

745. *A controvérsia apresentada pelos jurisdicionados concentra-se na alegação de que a exigência de licitação, ou de ajuste com instituição financeira oficial, seria incompatível com a natureza privada dos recursos e com a natureza privada da relação bancária estabelecida para operacionalização das contas vinculadas.*

746. *A ANTT, em linha semelhante, sustenta que os valores vertidos às contas específicas de investimento cruzado teriam natureza privada e contratual, o que afastaria a conclusão de que a Administração estaria selecionando instituição financeira para gerir recursos públicos (peça 286, p. 20).*

747. *De fato, a referida proposta não se coaduna, caso se firme entendimento que os recursos sejam privados, o que, de fato, parece acontecer na hipótese de estruturação contratual trazida pela AGU (pagamento apenas com a entrega dos recursos ao concessionário destinatário). O assunto será esmiuçado mais à frente quando for analisada essa hipótese. De toda a forma, a presente análise pressupõe, em vista dos casos da MRS e da Rumo Malha Paulista, que os recursos são públicos, pois conforme foi demonstrado anteriormente, há explícita estipulação do pagamento com o depósito nos arranjos contratuais.*

748. *Assim, a presente análise preserva a linha argumentativa da instrução técnica preliminar quanto à propriedade pública dos recursos. A partir dessa premissa, a escolha da instituição financeira incumbida de custodiar, administrar, remunerar, movimentar ou operacionalizar esses recursos não pode ser tratada como decisão privada indiferente aos princípios constitucionais da Administração Pública.*

IV.c.v.1. A escolha da instituição financeira no âmbito da governança de recursos públicos afetados

749. *A abertura de conta vinculada não é ato meramente operacional quando a conta se destina a receber valores pagos por concessionário para liquidação de débitos perante o Poder Concedente. Nessas hipóteses, a instituição financeira escolhida passa a desempenhar função relevante na custódia, movimentação, remuneração e rastreabilidade de recursos públicos afetados a obrigações contratuais ou investimentos cruzados.*

750. *A instrução técnica preliminar concluiu que as contas vinculadas podem cumprir papel legítimo em contratos de concessão, especialmente para assegurar segregação, transparência e governança financeira. Todavia, justamente por envolverem valores públicos de elevada materialidade e movimentação restrita, tais contas devem ser estruturadas segundo parâmetros compatíveis com a legalidade administrativa, a eficiência, a impessoalidade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.*

751. *A natureza vinculada da conta não elimina o interesse público na seleção do banco depositário. A instituição financeira pode influenciar a remuneração dos saldos, os custos de manutenção, a qualidade dos controles, os prazos de liberação, a segurança operacional, a integração com sistemas de acompanhamento, a transparência das informações e a proteção contra riscos de crédito, liquidez e governança. A escolha do agente bancário, portanto, impacta diretamente a preservação e a aplicação dos recursos.*

752. *Se os recursos são públicos desde o depósito, a escolha da instituição financeira que os custodiará não pode decorrer de preferência unilateral do concessionário, de arranjo negocial sem competição ou de conveniência privada do operador financeiro. Por isso, a seleção do banco deve observar critérios objetivos, transparentes e aptos a demonstrar a vantagem da solução adotada.*

IV.c.v.2. A licitação como via ordinária de seleção em prol do interesse público

753. *O art. 11 da Lei 14.133/2021 estabelece objetivos fundamentais do processo licitatório, entre eles assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, garantir tratamento isonômico entre os licitantes e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Esses objetivos são plenamente aplicáveis quando a Administração define ou aprova a instituição financeira que custodiará recursos públicos afetados em contas vinculadas.*

754. *A vantagem pública, nesse caso, pode envolver diferentes dimensões: menor custo de manutenção, melhor remuneração dos saldos, maior segurança operacional, melhores ferramentas de controle, compatibilidade com sistemas de transparência, obrigações de reporte, capacidade de segregação contábil, padrões de compliance, garantias contra riscos bancários e eficiência na liberação dos valores. A competição é o meio ordinário para revelar a alternativa mais vantajosa e impedir favorecimento injustificado.*

755. *A ausência de licitação, quando não acompanhada de justificativa robusta ou de alternativa institucional adequada, pode comprometer os princípios da isonomia e da impessoalidade. Instituições financeiras privadas podem ter interesse econômico significativo na administração de saldos vultosos e de longo prazo. Permitir a escolha sem procedimento objetivo pode criar vantagens concorrenciais indevidas, assimetria entre agentes financeiros e risco de captura da decisão por conveniências particulares do concessionário ou dos estruturadores do contrato.*

756. *Ademais, a Unidade Técnica não afirma que todo arranjo bancário exigirá necessariamente certame licitatório. A proposta reconhece como alternativa que, caso*

justificável, poderá haver ajuste com instituições financeiras oficiais – públicas – para a abertura de contas específicas destinadas à administração dos referidos recursos vinculados. A diretriz essencial é que a escolha não pode ser arbitrária ou puramente privada quando estiver em jogo a custódia de recursos públicos.

IV.c.v.3. O ajuste com instituição financeira oficial como alternativa compatível com a finalidade pública dos recursos

757. *A proposta de encaminhamento indicada na instrução submetida à comentários de gestores admite, de forma expressa, que a Administração possa, alternativamente à licitação, justificar ajuste com instituições financeiras oficiais para abertura de contas específicas. Essa alternativa é relevante porque reconhece as peculiaridades dos recursos públicos afetados e a possibilidade de que determinadas funções de custódia e controle possam ser eventualmente melhor desempenhadas por instituições públicas federais, especialmente quando houver necessidade de integração com sistemas públicos de registro e controle, segurança institucional e padronização operacional.*

758. *A utilização de instituição financeira oficial pode ser adequada quando a natureza dos recursos, a relevância estratégica dos investimentos, a necessidade de governança pública reforçada ou a conveniência de integração com sistemas federais justificarem solução institucional direta. Todavia, mesmo nesse caso, a decisão deve ser motivada, transparente e aderente ao interesse público. A alternativa prevista na instrução técnica apenas reconhece que, em certas hipóteses, a seleção competitiva pode ser substituída por arranjo institucional justificado, desde que preservados os princípios constitucionais.*

759. *Essa formulação demonstra a proporcionalidade da proposta. A instrução não impõe solução única nem ignora as especificidades dos contratos de concessão e investimentos cruzados. O que se exige é que a abertura de contas vinculadas destinadas a recursos públicos seja precedida de procedimento compatível com a natureza pública dos valores: licitação, como regra, ou ajuste justificado com instituição financeira oficial, quando a solução se mostrar adequada.*

IV.c.v.4. A governança exige escolha impessoal e vantajosa do agente financeiro

760. *Os jurisdicionados enfatizam que as contas vinculadas estão sujeitas a governança robusta, regras de movimentação, segregação patrimonial, relatórios e controles. Esses elementos são importantes, mas não substituem a necessidade de escolha regular da instituição financeira. A governança posterior da conta e a governança da seleção do banco são dimensões distintas e complementares.*

761. *Uma conta pode possuir regras rígidas de liberação de recursos e, ainda assim, ter sido aberta em instituição financeira escolhida sem critérios objetivos de vantajosidade. Pode haver controle sobre saques e pagamentos, mas remuneração inferior à de mercado, custos bancários elevados ou insuficiência de ferramentas de transparência. Pode haver segregação patrimonial, mas concentração injustificada de saldos em instituição privada sem avaliação comparativa de risco e retorno. Esses riscos não são resolvidos apenas por cláusulas contratuais de movimentação.*

762. *A seleção impessoal e vantajosa do agente financeiro é componente anterior da governança. Ela assegura que a Administração, ao estruturar o mecanismo de conta vinculada, tenha examinado qual instituição oferece melhores condições para custodiar recursos públicos afetados. Também permite que o controle externo avalie a motivação da escolha, a adequação dos custos, a qualidade dos controles e a observância do interesse público.*

IV.c.v.5. A titularidade formal da conta não define o regime jurídico da escolha

763. *A ANTT procura atribuir relevância à titularidade formal da conta ou ao fato de a conta ser aberta no âmbito da relação contratual do concessionário para se definir o regime jurídico a ser aplicado nos recursos vinculados: se privado ou público. Esse elemento, contudo, não tem relevância prática, porquanto, para os fins da presente análise, a "titularidade formal" da conta apenas informa quem é a parte contratante em um contato de depósito bancário com uma instituição bancária, mas não quem é o dono dos recursos. Ademais, conforme demonstrado ao longo da primeira parte da instrução, os recursos são de propriedade pública, em vista da causa jurídica do depósito, ainda que adstrito a uma finalidade pública.*

764. *Assim, o fato de a conta vinculada que recebe os recursos estar formalmente em nome do concessionário implica irregularidade em vista de os recursos vinculados serem públicos, mas adversamente sob a guarda privada, sem motivação adequada para tanto.*

765. *Esse ponto é particularmente relevante para os casos da MRS e da Rumo Malha Paulista. Nos arranjos estruturados, a conta vinculada serve para receber valores devidos pelo concessionário de origem no âmbito de solução consensual ou aditivo contratual. O depósito é o pagamento. A partir desse, o concessionário fonte dos recursos deixa de dispor livremente dos referidos recursos, porquanto se tornam de propriedade pública, porém afetados a finalidade pública determinada. Nessas condições, a escolha do banco depositário não deve estar mais no poder contratual do concessionário, pois não se confunde com a contratação ordinária de serviços bancários privados para gestão de seu caixa próprio.*

IV.c.v.6. A proposta previne riscos de favorecimento, ineficiência e perda de valor público

766. *A administração de saldos expressivos em contas vinculadas pode gerar ganhos econômicos relevantes para instituições financeiras, seja pela remuneração dos recursos, seja pelos serviços associados, seja pela relação comercial decorrente da custódia de valores de longo prazo. A ausência de procedimento objetivo de seleção pode criar riscos de favorecimento, direcionamento, conflito de interesses e perda de valor público.*

767. *Além disso, recursos públicos afetados a investimentos cruzados podem permanecer segregados por períodos significativos até sua aplicação final. Nesse intervalo, a escolha da instituição financeira impacta diretamente os rendimentos, os custos, a segurança e a liquidez dos valores. Uma seleção inadequada pode reduzir o montante disponível para investimento, gerar despesas desnecessárias ou criar riscos de execução. A eficiência exigida pelo art. 37 da Constituição Federal impõe que a Administração busque a solução mais vantajosa também nessa etapa.*

768. *A licitação, ou o ajuste motivado com instituição financeira oficial, reduz esses riscos. Garante que a escolha seja justificada, comparável e controlável. Permite avaliar condições financeiras, obrigações de transparência, mecanismos de reporte, responsabilidades do agente depositário e padrões de segurança. Portanto, a seleção de instituição financeira oficial, ou via certame licitatório, atua preventivamente para proteger os recursos e fortalecer a legitimidade do modelo de contas vinculadas.*

IV.c.v.7. Conclusão

769. *Os argumentos apresentados pelos jurisdicionados não afastam a necessidade de manutenção da proposta de encaminhamento. A tese de que a contratação da instituição financeira estaria submetida exclusivamente ao regime privado depende da premissa de que os recursos depositados permaneceriam privados. Essa premissa não se sustenta nos arranjos examinados até aqui pela instrução técnica, especialmente nos casos em que o depósito na conta*

vinculada ou específica constitui o pagamento devido pelo concessionário de origem, extinguindo sua obrigação pecuniária perante o Poder Concedente.

770. *A partir do depósito, os valores passam a ostentar propriedade pública, ainda que afetados a finalidade específica, segregados de disponibilidades ordinárias e não necessariamente arrecadáveis como receita pública comum. Sendo públicos os recursos, a escolha da instituição financeira que os custodiará, administrará ou operacionalizará deve observar critérios de impessoalidade, isonomia, moralidade, eficiência e busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em respeito ao art. 37, caput, da Constituição Federal.*

771. *A conta vinculada não é mero instrumento privado quando recebe recursos públicos afetados. A instituição financeira responsável por sua operação exerce função relevante na preservação do valor, na segurança, na rastreabilidade, na transparência e na adequada aplicação dos recursos. Por isso, sua escolha deve ser precedida de certame licitatório ou, alternativamente, quando devidamente justificável, de ajuste com instituição financeira oficial para abertura de contas específicas.*

772. ***Dessa forma, deve ser mantida, com pequeno ajuste textual, a proposta de dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que a abertura de contas vinculadas a concessões e investimentos cruzados, sem providenciar a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira com a proposta mais vantajosa para a Administração Pública ou, alternativamente, caso justificável, sem ajuste com instituições financeiras federais oficiais para abertura de contas específicas destinadas à administração dos referidos recursos, afronta o art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.***

773. *Ademais, entende-se necessário que as contas vinculadas decorrentes das repactuações da MRS e da Rumo Malha Paulista que recebem atualmente os recursos destinados a investimento cruzado sejam transferidos a contas de depósito de titularidade da União.*

774. ***Desta feita, propõe-se determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres para que promova a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira ou, alternativamente, ajuste com instituições financeiras federais oficiais a abertura de contas específicas destinadas à transferência dos recursos vinculados a futuros investimentos cruzados que tenham sido originados dos contratos de concessão da MRS e da Rumo Malha Paulista, em respeito ao art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.***

IV.d. Análise da hipótese alternativa da AGU quanto ao momento do pagamento

775. *Nesta seção, far-se-á análise da hipótese externada pela AGU a respeito do momento do pagamento (peça 300).*

IV.d.i. *Das consequências da hipótese da AGU quanto à postergação do momento do pagamento para a efetiva entrega dos recursos ao concessionário destinatário e sua aplicação no investimento cruzado*

776. *A Advocacia-Geral da União sustenta, em síntese, que os recursos depositados em contas vinculadas a investimentos cruzados permaneceriam privados enquanto não efetivamente aplicados no empreendimento beneficiário, por entender que o depósito na conta vinculada não configuraria pagamento ao Poder Concedente, mas apenas mecanismo de segregação, garantia e organização financeira da obrigação contratual de investimento. Nessa construção, o adimplemento juridicamente relevante somente ocorreria quando os valores fossem entregues*

ao concessionário destinatário e aplicados no investimento pactuado, de modo que a conta vinculada funcionaria como etapa intermediária, sem efeito liberatório pleno em favor do concessionário fonte dos recursos.

777. *A referida hipótese produz consequências distintas do caso anterior analisado na instrução técnica preliminar e, por isso, deve ser examinada em seus pormenores. Sua principal implicação é a* ***alteração do momento juridicamente relevante do pagamento****. Em vez de se considerar que o concessionário fonte cumpre sua obrigação quando deposita os valores na conta vinculada, a tese desloca esse marco para momento posterior, correspondente à efetiva disponibilização dos recursos ao concessionário destinatário ou à sua aplicação concreta no empreendimento de destino.*

778. *A partir dessa premissa,* ***a obrigação de depósito em conta vinculada deixa de representar ato de satisfação da obrigação e passa a constituir mera obrigação de garantia para futura satisfação****. Consequentemente, a obrigação originária do concessionário fonte não se extinguiria no momento do depósito. Ela permaneceria juridicamente pendente até que se realizasse o evento futuro considerado suficiente para caracterizar o pagamento.* ***Essa consequência altera o ciclo obrigacional do investimento cruzado, pois transforma uma obrigação que tinha data certa de cumprimento, como nas estruturações existentes nas autocomposições da MRS e da Rumo Malha Paulista, em obrigação sujeita a evento futuro e externo à esfera de controle do concessionário fonte.***

779. *Tal efeito é especialmente relevante quando o investimento cruzado for direcionado a novas concessões ainda a serem licitadas. Nessa hipótese, a possibilidade de pagamento do concessionário fonte dependerá de uma sequência de decisões administrativas, regulatórias e, em muitos casos, políticas, necessárias à finalização dos preparativos e do trâmite interno e externo do procedimento administrativo que viabilizará a concessão destinatária. Antes que os recursos possam ser considerados efetivamente pagos ou aplicados, será necessário que a Administração Pública conclua estudos, defina prioridades setoriais, aprove a modelagem, realize consultas e audiências públicas quando cabíveis, promova os ajustes técnicos e jurídicos do edital e do contrato, obtenha as aprovações institucionais pertinentes, submeta os estudos aos controles aplicáveis, publique o edital, conduza a licitação, selecione o licitante vencedor, adjudique o objeto, celebre o contrato e dê início à nova concessão.*

780. *Mesmo após a assinatura do contrato da concessão destinatária, o pagamento, na lógica defendida pela AGU, poderá continuar sem se aperfeiçoar plenamente. Isso porque a liberação dos recursos vinculados tende a depender do cumprimento de condições contratuais pelo concessionário destinatário. Em projetos de infraestrutura, como as PPPs reguladas pela Lei 11.079/2004, mostra-se comum que a transferência de parcelas de recursos públicos seja condicionada ao alcance de marcos de implementação, tais como aprovação de projetos, obtenção de licenças, constituição de garantias, comprovação de fechamento financeiro, emissão de ordens de serviço, liberação de frentes de obra, atingimento de determinado percentual físico-financeiro de execução, cumprimento de índices de desempenho ou verificação de outros gatilhos previstos no desenho contratual.*

781. ***Ademais, mostra-se igualmente como consequência imediata da hipótese da AGU a vinculação do momento do pagamento do concessionário fonte com o momento de exigibilidade dos recursos financeiros devidos pelo Poder Concedente ao concessionário destinatário no âmbito do aporte de recursos públicos prometido no âmbito do contrato pelo Poder Concedente.***

782. *Essa consequência evidencia a complexidade do arranjo. A realização de uma concessão pública já envolve, por si só, procedimento administrativo complexo, sujeito a decisões*

sucessivas, revisões técnicas, deliberações de política pública, controles internos e externos, condicionantes ambientais, riscos judiciais, impugnações ao edital, variações de mercado e eventual insucesso do certame. Quando se acrescenta a esse procedimento a estrutura de investimento cruzado, a complexidade aumenta, pois a concessão destinatária passa a depender de recursos originados em outra relação contratual e a concessão fonte passa a ter sua obrigação vinculada ao desenvolvimento de projeto que não está sob sua governança direta.

783. *Com a alteração do momento do pagamento nos termos externados pela AGU, o concessionário fonte ficaria, em grande medida, à mercê dessa complexidade administrativa. Ainda que tenha separado os valores e os depositado na conta vinculada, não poderia quitar definitivamente a obrigação até o deslinde integral do procedimento administrativo e contratual necessário à materialização da concessão destinatária e, posteriormente, até o cumprimento dos marcos que autorizem o recebimento dos recursos pelo concessionário beneficiário. A obrigação do concessionário fonte, portanto, permaneceria em aberto por período potencialmente longo e de duração incerta.*

784. *Por outro lado, a postergação do pagamento ao futuro provoca a transferência indireta de riscos administrativos e regulatórios ao concessionário fonte. Atrasos na conclusão dos estudos, mudanças de prioridade governamental, revisão da modelagem, suspensão da licitação, judicialização do edital, ausência de interessados, demora na assinatura contratual, dificuldades de licenciamento ou atraso no início das obras podem impedir que o pagamento venha ser aperfeiçoado. Nesses casos, o concessionário fonte, embora tenha segregado recursos, continuaria sem possibilidade de receber quitação definitiva por fatores que não controla.*

785. ***Essas consequências demonstram que a tese da AGU não é intercambiável com a estruturação anteriormente existente, mas depende de ajustes significativos no desenho contratual.***

786. *Ao deslocar o momento do pagamento para a efetiva entrega dos recursos ao concessionário destinatário ou para sua aplicação no investimento, transfere-se o adimplemento da obrigação do concessionário fonte para o fim de uma cadeia complexa de atos administrativos, decisões de política pública, procedimentos licitatórios, assinatura contratual, início da concessão destinatária e cumprimento de marcos de execução da obra. O concessionário fonte, nesse cenário, não quitaria a obrigação no momento em que separa e deposita os valores para o Poder Concedente, permanecendo vinculado ao êxito e à maturação de procedimento administrativo alheio à sua esfera de atuação, o que gera, por sua vez, outros efeitos jurídicos, mais à frente analisados.*

IV.d.i.1. Da titularidade e da natureza dos recursos na hipótese da AGU

787. *A adequada qualificação jurídica dos recursos previstos para aplicação em investimento cruzado exige a distinção entre dois planos que, embora relacionados, não se confundem: o plano da titularidade patrimonial e o da natureza jurídica dos valores.*

788. *Conforme já foi tratado em seção explicativa anterior, a titularidade patrimonial endereça sobre a quem pertencem os recursos em determinado momento. Trata-se, portanto, de critério dominial, voltado a identificar se os valores integram o patrimônio do concessionário ou do Poder Concedente.*

789. *A natureza pública, por sua vez, não depende exclusivamente da titularidade formal dos valores. Ela decorre da origem, da finalidade, da vinculação legal ou contratual, da afetação a política pública, da existência de crédito público subjacente ou da sujeição dos recursos a deveres de controle, comprovação e prestação de contas. Assim, é possível que determinado numerário já esteja, sob perspectiva dominial, no patrimônio privado de concessionário, mas*

corresponda na origem à crédito público contratual, conservando natureza pública, destinados à execução de finalidade pública específica.

790. *Por outro lado, a existência de obrigação contratual de pagamento ou de aplicação de valores em empreendimento de interesse público não significa, por si só, que o numerário ainda mantido pelo concessionário já integre o patrimônio público. Enquanto não implementado o marco contratual que torna exigível o pagamento, os recursos permanecem sob titularidade do concessionário.*

791. *Até o momento da exigibilidade obrigacional (vencimento), o Poder Concedente possui posição jurídica ativa decorrente do contrato, consistente no direito de exigir, no prazo e nas condições pactuadas, o cumprimento da obrigação de pagamento dos recursos para o futuro investimento cruzado. O objeto público imediatamente identificável, nessa etapa, não é o dinheiro em si, ainda não pago, mas o crédito contratual, o direito patrimonial ou a expectativa juridicamente qualificada de adimplemento da obrigação.*

792. *Dessa forma, independente da previsão de conta vinculada, os recursos previstos para aplicação em investimento cruzado somente passam a ostentar titularidade pública a partir do critério ou marco utilizado para definir o momento de pagamento contratualmente devido, quando ocorre a efetiva transferência patrimonial e a quitação da obrigação. Antes desse marco, inexistindo pagamento, não há que se falar em propriedade pública de numerário, porquanto o concessionário ainda mantém os valores em seu patrimônio e ainda não se desincumbiu da obrigação pecuniária correspondente.*

793. *A mesma conclusão se aplica, com as devidas adaptações, aos casos em que o desenho contratual preveja depósito prévio em conta vinculada. A conta vinculada pode desempenhar relevante função de segregação e de garantia financeira. Todavia, o simples depósito antecipado dos valores em conta de movimentação restrita não altera automaticamente sua titularidade patrimonial antes do marco contratual de pagamento.*

794. *Se o contrato estabelece que os valores depositados em conta vinculada somente serão considerados pagos ao Poder Concedente em determinada data ou após determinado evento, deve-se reconhecer que, até a ocorrência desse marco, os recursos continuam pertencendo ao concessionário depositante. Ainda que haja restrição contratual à livre movimentação do numerário não se confunde com transferência dominial. Nessa fase, trata-se de patrimônio privado afetado contratualmente, segregado para assegurar o futuro cumprimento de obrigação pública ou de interesse público, mas ainda não convertido em pagamento público realizado.*

795. ***Portanto, independentemente da utilização ou não de conta vinculada, deve-se reconhecer que, na hipótese da AGU, os recursos vinculados a investimento cruzado permanecem sob titularidade do concessionário até o momento contratualmente definido para pagamento. A partir desse marco contratual, quando se aperfeiçoa o adimplemento da obrigação, a transferência patrimonial ou a disponibilização definitiva dos valores, surgirá a titularidade pública, caso os recursos acresçam o patrimônio do Poder Concedente***.

796. *Em determinados ajustes, o desenho contratual pode prever alguma forma legítima de transferência direta dos recursos do concessionário fonte para concessionário destinatário, responsável pela implantação, complementação, operação ou viabilização de empreendimento de interesse público. De toda a forma, deve-se registrar que, a despeito da não constituição da de propriedade pública dos recursos do investimento cruzado, tal fato não elimina a natureza pública que pode incidir sobre os valores em razão de sua origem e finalidade.*

797. ***Nessa hipótese, pode não haver acréscimo no patrimônio do Poder Concedente. Também pode não se estabelecer, em sentido dominial estrito, a propriedade pública dos recursos pagos pelo concessionário fonte ao concessionário destinatário. Todavia, a ausência de titularidade***

pública formal não desnatura a natureza pública dos valores transferidos, sempre que eles tenham origem em crédito contratual público de natureza patrimonial.

798. *Isso ocorre porque o crédito público decorrente de contrato de concessão, repactuação, compensação, indenização, outorga, alteração contratual ou outro ajuste juridicamente admitido constitui ativo econômico da Administração. Se o Poder Concedente, em vez de receber diretamente o valor, determina ou autoriza que ele seja satisfeito mediante transferência direta a outro concessionário, não há liberalidade privada nem desvinculação do regime público. Há apenas definição de meio operacional para satisfação de finalidade pública previamente estabelecida.*

799. *O concessionário destinatário, nesse contexto, não recebe recursos livres para incorporação patrimonial sem condicionamentos. Recebe valores que derivam de crédito contratual público e que são transferidos para execução de finalidade pública específica. A natureza pública decorre, portanto, da origem do crédito, da destinação vinculada, da finalidade de interesse público e da sujeição do destinatário a deveres de aplicação conforme, rastreabilidade, controle e prestação de contas.*

800. *O art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, oferece fundamento, estabelecendo que deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda. O critério constitucional não é exclusivamente dominial.*

801. *A norma não limita o dever de prestar contas àquele que administra valores formalmente que continuem pertencentes ao Estado. Ao contrário, alcança todos aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem recursos, bens e valores públicos e também os que, embora tenha saído da esfera patrimonial pública, tenham sido originados do erário, ou seja, da esfera patrimonial pública, além dos valores pelos quais a União responda.*

802. *Daí decorre que o dever de prestar contas incide sobre todos os sujeitos que tenham acesso, guarda, gestão, administração ou poder de disposição sobre recursos públicos ou de natureza pública. A incidência do regime de sujeição não depende apenas da pergunta sobre quem é o proprietário civil do numerário em determinado instante, mas também de sua origem, finalidade, vinculação e responsabilidade pública associada.*

803. *Assim, ainda que a transferência direta entre concessionários não implique, em sentido estrito, titularidade pública formal dos recursos em trânsito, subsiste a natureza pública da verba quando ela se origina de crédito contratual público e se destina a finalidade pública determinada. Nesses casos, o concessionário destinatário atua como agente privado incumbido de aplicar valores vinculados a objeto de interesse público, não como particular livre para dispor dos recursos sem condicionamentos.*

804. *Assim, a aplicação dos recursos de natureza pública deve observar o regime jurídico público aplicável, inclusive quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, rastreabilidade, transparência, vinculação ao objeto, controle interno e externo e prestação de contas.* ***Não se admite que valores originados de crédito público contratual sejam transferidos ou aplicados por meio de arranjos sem fundamento legal suficiente, sem definição clara de finalidade, sem instrumento jurídico adequado ou sem mecanismos efetivos de governança.***

805. *Por isso, quando a Administração Pública estrutura transferência de valores públicos ou de natureza pública para outra concessão, com a finalidade de viabilizar, complementar, subsidiar ou antecipar investimentos de responsabilidade de concessionário diverso, deve observar os meios permitidos em lei.*

806. *A denominação "investimento cruzado" não autoriza, por si só, a criação de mecanismo financeiro atípico, paralelo ou desvinculado dos regimes legais próprios. Nesse sentido, entende-se que a interpretação sistemática dos dispositivos do investimento cruzado apenas possibilita que recursos que outrora seriam auferidos como receita, deixem de sê-los, em benefício da realização do investimento cruzado. No entanto, não autoriza a aplicação dos referidos recursos à margem do regime jurídico aplicável, porquanto não há qualquer menção literal a algo dessa espécie nos referidos dispositivos.*

807. *Na hipótese de transferência de recursos para parceiro privado, especialmente quando o arranjo se constituir auxílio financeiro, subvenção econômica, aporte público, contraprestação pública ou mecanismo de viabilização econômico-financeira de concessão diversa, deve-se examinar a incidência do regime da Lei de PPP ou lei específica para tanto que tenha disciplinado de modo próprio a operação, conforme permissividades do regime público orçamentário. Essa cautela decorre da necessidade de assegurar que a transferência de valores públicos ou de natureza pública observe disciplina legal adequada quanto à finalidade, aos riscos fiscais, à responsabilidade do Poder Público, à repartição de obrigações, ao controle do objeto e à prestação de contas.*

808. *A observância da Lei de PPP, quando cabível, decorre necessariamente da submissão de valores públicos, ou de natureza pública, ao regime jurídico público. Na ausência de lei específica que autorize e discipline a transferência direta entre concessões, a Administração deve evitar a instituição de operações financeiras sem enquadramento legal definido, sob pena de fragilizar a transparência, a governança fiscal, a segurança jurídica e o controle sobre recursos cuja origem e finalidade são públicas.*

809. *Conclui-se, portanto, que os recursos previstos para aplicação em investimento cruzado permanecem sob titularidade do concessionário até o momento de pagamento estabelecido no contrato. Essa conclusão subsiste mesmo quando houver depósito prévio em conta vinculada, pois a segregação financeira e a restrição de movimentação não equivalem, por si sós, à transferência de propriedade ao Poder Público.*

810. *A partir do pagamento, da quitação ou da transferência jurídica definitiva, poderá surgir titularidade pública, caso os valores acresçam ao patrimônio do Poder Concedente,* ***nos casos de depósito em conta vinculada ou direto à conta única.*** *Todavia, mesmo nos desenhos contratuais* ***em que haja transferência direta entre concessionários****, sem incorporação dominial pelo Estado, os valores conservarão natureza pública quando originados de crédito contratual público e destinados a finalidade pública específica.*

811. *Em tais hipóteses, a ausência de propriedade pública formal não afasta a sujeição ao regime jurídico público. Ao contrário, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, todos aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem, administrem ou disponham de valores públicos ou de natureza pública devem prestar contas e assegurar que a destinação dos recursos observe o regime jurídico público aplicável. Consequentemente, a aplicação desses recursos deve ocorrer por meios previstos em lei, com especial atenção à incidência da Lei de PPP ou de legislação específica quando se tratar de transferência de valores públicos ou de natureza pública para viabilização de investimentos em outras concessões.*

IV.d.i.2. Das potenciais implicações para a estrutura financeira e jurídica do investimento cruzado sob a hipótese da AGU

812. *Nesta seção, apresentar-se-ão as conclusões que decorreriam da adoção da hipótese da AGU em que o pagamento se dá com a entrega dos recursos ao concessionário destinatário.*

IV.d.i.3. Da desnecessidade da conta vinculada como instrumento de viabilização do investimento cruzado quando o pagamento é diferido para a entrega dos recursos ao concessionário destinatário

813. *Na hipótese da AGU, a conta vinculada deixa de desempenhar papel indispensável de viabilização operacional do investimento cruzado. Se o depósito na conta não representa pagamento, nem extingue a obrigação do concessionário fonte, mas apenas reserva recursos para evento futuro de pagamento, a estrutura determinante para o investimento cruzado passa a ser o próprio contrato da concessão fonte, no qual deverão estar expressamente previstos o valor da obrigação, a forma de atualização, o cronograma de pagamento, as datas ou marcos de exigibilidade de cada parcela, as condições de liberação e as consequências do inadimplemento.*

814. *Com efeito, se o momento do pagamento coincide com a entrega dos recursos ao concessionário destinatário, o contrato fonte deverá* ***obrigatoriamente*** *prever, de modo claro e suficiente, os valores e as datas de pagamento de cada parcela referente aos recursos vinculados ao investimento cruzado ajustado. E, em vista da disposição contratual mencionada acima, a conta vinculada perde sua função, antes necessária, de possibilitar a concentração financeira e a instrumentalização posterior da escolha de seu destino, porquanto o destino já estará eleito desde a assinatura do contrato fonte dos recursos.*

815. *Assim, se o modo, o prazo, os valores e as condições de exigibilidade já estarão disciplinados no próprio contrato da concessão fonte,* ***mostra-se economicamente desnecessária a instituição de conta vinculada*** *apenas para instrumentalizar o direcionamento dos recursos entre a fonte e o destino. A função econômica de coordenação temporal e financeira deve ser cumprida diretamente pela matriz contratual, sem necessidade de criação de estrutura bancária intermediária.*

816. ***A ausência de conta vinculada tende, inclusive, a simplificar o trâmite do investimento cruzado****. O contrato fonte já pode conter todas as diretrizes necessárias para o encaminhamento financeiro dos recursos ao concessionário destinatário, inclusive o cronograma de pagamentos, os critérios de atualização, os documentos necessários à liberação, os responsáveis pela validação dos marcos, as consequências da frustração da concessão destinatária e as hipóteses de substituição do empreendimento beneficiário. Nessa conformação, a conta vinculada não acrescenta elemento econômico essencial, mas apenas introduz uma etapa intermediária entre a obrigação de pagar e o efetivo recebimento pelo destinatário.*

817. *Essa simplificação tende a aumentar a economicidade e eficiência sobre a transação, porquanto a conta vinculada implica custos de estruturação, contratação, administração, remuneração, fiscalização e controle. Exige definição de instituição financeira, celebração de instrumentos acessórios, regras de movimentação, responsabilidades fiduciárias, tratamento de rendimentos, tarifas, custos bancários, auditoria dos saldos e acompanhamento periódico de entradas e saídas. Quando o pagamento já é diferido para o momento de exigibilidade pelo concessionário destinatário, tais custos se revelam desproporcionais em relação ao benefício incremental gerado pela conta.*

818. ***Além disso, a conta vinculada pode produzir imobilização financeira ineficiente****. Caso os valores sejam depositados antecipadamente, mas o pagamento somente seja considerado realizado em momento posterior, os recursos ficarão parados ou aplicados financeiramente durante período incerto, sujeitos a custos de carregamento, risco de rentabilidade insuficiente, descasamento com a inflação setorial e incertezas quanto à titularidade dos rendimentos. Sob o ponto de vista econômico, pode ser mais eficiente exigir que o concessionário fonte efetue o*

pagamento diretamente quando a obrigação se tornar exigível, preservando-se, até esse momento, os mecanismos contratuais ordinários de garantia e penalização.

819. *A desnecessidade econômica da conta vinculada torna-se ainda mais evidente quando os recursos do investimento cruzado estiverem destinados a concessão ainda não licitada. Nessa situação, os recursos somente serão úteis ao empreendimento após a Administração concluir a modelagem, realizar o procedimento licitatório, selecionar o vencedor, assinar o contrato e verificar o cumprimento das condições que autorizam a liberação das parcelas. Antes disso, a conta vinculada não acelera a licitação, não reduz a complexidade administrativa da estruturação do projeto, não assegura o êxito do certame e não garante o início da obra. Sua existência apenas antecipa a segregação financeira de valores cuja utilidade econômica concreta dependerá de eventos futuros e incertos.*

820. ***Sob a ótica de eficiência alocativa, a conta vinculada também pode gerar custo de oportunidade significativo**. Valores apartados antes de sua efetiva exigibilidade deixam de ser utilizados pelo concessionário fonte em sua atividade econômica ou em outros compromissos contratuais, sem que, necessariamente, produzam benefício imediato para a concessão destinatária. Se a Administração somente demandará os recursos em data futura, economicamente mais racional é que o contrato estabeleça obrigação de pagamento futura, acompanhada de garantias legalmente adequadas, em vez de exigir depósito antecipado em conta segregada.*

821. *A substituição da conta vinculada por obrigação contratual de pagamento direto também reduz o risco de dupla camada de governança. Com a conta, é necessário controlar simultaneamente: i) a obrigação do concessionário fonte; ii) os saldos e rendimentos da conta; iii) os critérios de movimentação; iv) a atuação da instituição financeira; v) a aderência da liberação ao contrato destinatário; e vi) a aplicação final dos recursos. Sem a conta vinculada, o controle se concentra em dois polos mais simples: o cumprimento da obrigação de pagamento pelo concessionário fonte no momento contratualmente devido e a aplicação dos recursos pelo concessionário destinatário conforme as regras da concessão beneficiária.*

822. *Há também ganho de clareza jurídica e contábil. A conta vinculada pode gerar zona de incerteza quanto à natureza dos recursos enquanto depositados: se ainda pertencem ao concessionário fonte, se já estão afetados ao Poder Concedente, se constituem receita pública, se são recursos públicos não orçamentários, se integram patrimônio privado ou se devem ser registrados apenas em contas de controle. Ao se adotar pagamento direto no momento de exigibilidade, reduz-se a duração dessa zona intermediária. O fato econômico e jurídico relevante passa a ocorrer no momento em que os recursos são transferidos ao destinatário para a finalidade prevista, facilitando a identificação do evento contábil, da responsabilidade patrimonial e do correspondente controle.*

823. *Além disso, quando o contrato fonte já estipula obrigação clara de pagamento futuro, a Administração pode lançar mão de instrumentos econômicos menos custosos e mais proporcionais do que uma conta vinculada. Entre esses instrumentos estão as garantias legais de execução contratual, cláusulas penais, atualização monetária, juros de mora, vencimento antecipado de parcelas, retenções contratuais, exigência de comprovação de capacidade financeira, reforço de garantias em caso de deterioração de risco e mecanismos de step-in ou execução direta da obrigação, como exemplos. Tais instrumentos preservam o interesse público sem necessariamente impor a segregação antecipada dos recursos.*

824. ***Ainda sob perspectiva econômica, deve-se considerar que a conta vinculada pode ampliar custos de transação**. A criação e administração de uma estrutura financeira segregada envolve negociação de contratos bancários, definição de responsabilidades, auditorias,*

controles periódicos, relatórios, conciliações, resolução de divergências operacionais e acompanhamento por múltiplos atores. Quando o contrato fonte já contém cronograma e condições de pagamento, esses custos adicionais somente se justificariam se a conta vinculada agregasse benefício econômico líquido demonstrável. Na ausência dessa demonstração, sua instituição tende a representar camada procedimental redundante.

825. *Em síntese, se a tese da AGU desloca o momento do pagamento para a efetiva entrega dos recursos ao concessionário destinatário e sua aplicação no investimento cruzado, a conta vinculada perde parte substancial de sua justificativa econômica. O elemento central de viabilização passa a ser a disciplina contratual do pagamento futuro, e não a existência de uma conta intermediária. O contrato da concessão fonte pode estabelecer, com maior simplicidade, os valores, prazos, condições, gatilhos, garantias e consequências do inadimplemento, permitindo que os recursos sejam transferidos diretamente quando se tornarem exigíveis no âmbito da concessão destinatária.*

826. ***Ante o exposto, na hipótese de o momento de pagamento do concessionário fonte ocorrer quando da entrega dos recursos ao concessionário destinatário e sua aplicação no investimento cruzado, conclui-se pela necessidade de proposição de recomendação à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que avalie a necessidade da instituição de contas vinculadas para o gerenciamento de recursos privados, antes do marco contratual de vencimento da obrigação de pagar, especialmente quanto aos custos e benefícios da referida medida, por meio da devida análise de impacto regulatório, em respeito aos arts. 5º da Lei 13874/2019; 6º da Lei 13.848/2019 e art. 7º, II, do Decreto 10.411/2020.***

IV.d.i.4. Da ilegalidade da estipulação de contas vinculadas como garantia integral da obrigação de pagamento para investimento cruzado

827. *A alegação da AGU segundo a qual a conta vinculada constituiria instrumento de garantia do futuro cumprimento da obrigação de investimento cruzado exige exame específico à luz do regime jurídico das concessões e das normas gerais de licitações e contratos administrativos. Se a conta vinculada deixa de ser compreendida como meio de pagamento e passa a ser qualificada como garantia contratual, sua validade deve ser aferida segundo os limites legais aplicáveis às garantias exigíveis em concessões públicas.*

828. *A Lei 8.987/1995 estabelece que o edital de licitação da concessão deve observar, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos. O art. 18, inciso XV, da referida lei prevê que o edital conterá, especialmente, "os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta", além dos demais elementos necessários à competição.*

829. *O art. 23, inciso V, por sua vez, dispõe que são cláusulas essenciais do contrato de concessão aquelas relativas aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e do concessionário. Esses dispositivos evidenciam que a estipulação de garantias na concessão não se situa em espaço de livre conformação contratual, devendo observar a legislação pertinente e, subsidiariamente, as normas gerais de licitações e contratos.*

830. *Nesse sentido, a Lei 14.133/2021, ao disciplinar as garantias contratuais, estabelece regime jurídico próprio, com modalidades, limites e condições de exigência. Seu art. 96 prevê que, a critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, cabendo ao contratado optar por uma das modalidades legalmente admitidas. Entre elas estão caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. A Lei também estabelece limites quantitativos para a garantia, notadamente nos arts. 98 e 99, que tratam dos percentuais máximos ordinários*

e das hipóteses específicas de majoração em contratações de grande vulto ou de maior complexidade.

831. *Se a conta vinculada é qualificada como garantia da obrigação do concessionário fonte dos recursos, não se pode afastar a incidência dos limites, modalidades e condições previstos na legislação de regência. A Administração não pode, por cláusula contratual, criar modalidade atípica de garantia sem previsão legal, tampouco exigir garantia em montante superior aos limites legalmente admitidos. A disciplina das garantias contratuais tem natureza cogente, pois visa preservar a proporcionalidade das exigências impostas aos particulares, a competitividade do certame, a isonomia entre licitantes e a modicidade dos custos incorporados à proposta.*

832. *Nessa perspectiva, a conta vinculada em que se exige o depósito de 100% do valor do pagamento a ser efetuado no futuro configura garantia integral da obrigação. Ainda que se utilize outra nomenclatura contratual, a substância econômica e jurídica do arranjo revela que o concessionário fonte é compelido a imobilizar a totalidade dos recursos correspondentes à obrigação futura de investimento cruzado, sem que tal depósito seja considerado pagamento definitivo. Se o depósito não quita a obrigação, mas apenas assegura que ela poderá ser satisfeita futuramente, a conta vinculada desempenha função típica de garantia.*

833. *Essa garantia integral é incompatível com o regime legal de garantias. A exigência de depósito de 100% do valor da obrigação futura supera a lógica de proporcionalidade estabelecida pela legislação de licitações e contratos, que admite garantias em percentuais limitados do valor contratual ou da obrigação garantida, e apenas em modalidades previstas em lei.* ***Ao exigir que o contratado imobilize a integralidade dos valores, a Administração substitui o regime legal por um mecanismo mais oneroso, restritivo e não autorizado, criando uma espécie de caução integral obrigatória fora dos limites normativos.***

834. *A imposição de garantia integral produz efeitos econômicos deletérios sobre a competição. Quanto maior a exigência de imobilização financeira, menor tende a ser o universo de potenciais interessados aptos a participar da licitação ou a assumir a obrigação contratual. Exigências excessivas de garantia aumentam o custo de capital, reduzem a atratividade do projeto, favorecem agentes econômicos com maior disponibilidade de caixa e podem afastar competidores eficientes que, embora tecnicamente capazes, não tenham condições de suportar a segregação antecipada de valores expressivos. Assim, a estipulação de garantia superior aos limites legais pode configurar restrição indevida à concorrência licitatória.*

835. *Como tratado em seção anterior nesta instrução, os ajustes firmados com a MRS e Rumo Malha Paulista não foram modelados no formato agora apresentado pela AGU. Por outro lado, há projetos em consulta pública, a exemplo da licitação da Malha Sul, em que há previsão de nova licitação contemplando aportes entre malhas, mediante uso do investimento cruzado associado a conta vinculada, tornando esse ponto relevante na estruturação dos projetos.*

836. *Esse ponto é especialmente sensível em concessões de infraestrutura, nas quais os investimentos são vultosos, os prazos são longos e a modelagem econômico-financeira já incorpora riscos complexos de construção, demanda, financiamento, licenciamento, operação e regulação. A exigência de depósito integral em conta vinculada adiciona camada relevante de custo financeiro ao projeto. Esse custo será precificado pelos licitantes, podendo resultar em propostas menos vantajosas ao Poder Público, aumento de tarifas, redução de outorgas, necessidade de maior reequilíbrio econômico-financeiro ou menor disposição concorrencial.*

837. *Assim, há afronta ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa. A Lei 14.133/2021 orienta o processo licitatório à obtenção do resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, à promoção de tratamento isonômico entre os licitantes e à prevenção de sobrepreço, superfaturamento e propostas inexequíveis. A exigência de garantia integral atípica,*

especialmente quando não demonstrada sua necessidade, pode distorcer a competição e transferir ao projeto custos que não se justificam em termos de mitigação proporcional de riscos. Em vez de aumentar a segurança econômica do investimento cruzado, a conta vinculada pode reduzir a eficiência global do arranjo.

838. *Também se identifica possível violação ao princípio da legalidade. A Administração Pública somente pode exigir garantias nas formas e limites autorizados pelo ordenamento jurídico. Quando a legislação define modalidades específicas e limites quantitativos, não cabe à Administração criar, por contrato, estrutura que produza resultado equivalente a garantia, mas sem submissão ao regime legal. A denominação "conta vinculada" não altera a natureza funcional do mecanismo. Se sua finalidade é assegurar o cumprimento futuro de obrigação, trata-se de garantia e deve obedecer ao regime jurídico das garantias.*

839. *A estipulação da conta vinculada como garantia também pode violar a liberdade legal de escolha da modalidade de garantia pelo contratado. A Lei 14.133/2021 prevê que, quando exigida garantia, caberá ao contratado optar por uma das modalidades admitidas. A imposição de depósito em conta vinculada específica, com integral segregação de valores, elimina essa faculdade legal e substitui o conjunto de alternativas normativamente previstas por mecanismo único definido pela Administração. Tal imposição restringe indevidamente a esfera jurídica do contratado e pode elevar artificialmente o custo de cumprimento da obrigação.*

840. *A ilegalidade se agrava quando a conta vinculada é estruturada para reter a totalidade dos valores antes de qualquer exigibilidade efetiva pelo concessionário destinatário. A Administração passa a impor ao concessionário fonte um sacrifício patrimonial antecipado equivalente ao pagamento integral, mas sem reconhecer o efeito liberatório correspondente. O resultado é juridicamente assimétrico: para o concessionário fonte, há perda de disponibilidade econômica plena dos valores; para a Administração, nega-se a ocorrência do pagamento; para o concessionário destinatário, os recursos ainda não são exigíveis; e para fins de garantia, a totalidade da obrigação fica imobilizada. Essa estrutura é incompatível com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.*

841. *A jurisprudência do TCU tem sido enfática no respeito aos limites e às modalidades estabelecidos na Lei de Licitações.*

842. *Como exemplos, apresenta-se o enunciado de Jurisprudência Selecionada do Acórdão 1.513/2026 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Jhonatan de Jesus, informa que:*

> *É irregular a exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada (art. 102 da Lei 14.133/2021) em montante acima de 5% sobre o valor inicial do contrato sem a devida motivação técnica, contendo análise prévia da complexidade do objeto e dos riscos envolvidos que justifiquem a majoração* ***para até o limite legal de 10%*** *(art. 98 da mesma lei), por afrontar o próprio art. 98 e violar os princípios da transparência, da motivação, da segurança jurídica e da razoabilidade (art. 5º).*

843. *Ademais, o Acórdão 1.912/2024 – TCU – Plenário, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Vital do Rêgo, assevera que:*

> *43. Do Pregão Eletrônico SRP 53/2018 e da subsequente Ata de Registro de Preços 115/2018, resultaram os Contratos 249/2018 e 152/2019, firmados pelo Ministério da Saúde com a [empresa 3], para o fornecimento de preservativos femininos, nos valores de R$ 27.496.297,50 e R$ 41.244.446,25, respectivamente.*
>
> *44. Em ambos os contratos,* ***foram indevidamente aceitas cartas de fiança fidejussória como garantia de execução, em que pese nunca terem figurado entre as opções facultadas pelo art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993****. (grifou-se)*

844. *Em suma, a premissa da AGU segundo a qual a conta vinculada funcionaria como instrumento de garantia conduz a conclusão oposta à pretendida. Se é garantia, deve observar o regime jurídico das garantias. E, nesse regime, não há autorização para que a Administração imponha, de forma atípica, a imobilização de 100% do valor de pagamento futuro em conta vinculada, sem reconhecimento de quitação, sem liberdade de escolha da modalidade de garantia pelo contratado e sem observância dos limites estabelecidos pela legislação de licitações e contratos.*

845. *A conta vinculada com depósito integral da obrigação futura configura garantia excessiva, atípica e potencialmente restritiva da competição, se precede licitação. Ainda, viola a legalidade, a proporcionalidade, a competitividade, a seleção da proposta mais vantajosa, a eficiência e a coerência da matriz de riscos. Além disso, pode elevar custos de capital, reduzir a atratividade do projeto, restringir o universo de licitantes.*

846. *Desse modo, sob a nova hipótese de que a conta vinculada constitui instrumento de garantia do investimento cruzado, sua estipulação somente poderia ocorrer dentro das modalidades e limites legalmente previstos. A exigência de depósito de 100% do valor futuro a ser pago ao concessionário destinatário não encontra amparo na legislação concessória nem na legislação geral de licitações e contratos. Ao contrário, caracteriza garantia integral irregular, incompatível com o regime jurídico aplicável às concessões públicas e, por isso, deve ser afastada ou profundamente reestruturada para observar os parâmetros legais de garantia contratual.*

847. ***Ante o exposto, na hipótese de o momento de pagamento do concessionário fonte ocorrer quando da entrega dos recursos ao concessionário destinatário e sua aplicação no investimento cruzado, conclui-se pela necessidade de propor ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que, na estruturação contratual da garantia ao pagamento dos recursos previstos para investimento cruzado, a garantia integral do valor a ser pago, unicamente sob a modalidade de caução, afronta os arts. 18 da Lei 8.987/1995; e 96 a 102 da Lei 14.133/2021.***

IV.d.i.5. Da irregularidade do condicionamento do pagamento à autorização da ANTT e dos efeitos deletérios do diferimento, a tempo incerto, do pagamento pelo concessionário fonte

848. *A modelagem que condiciona o pagamento, pelo concessionário fonte, dos valores destinados a investimento cruzado ao deslinde futuro do processo de concessão da infraestrutura destinatária, bem como à posterior autorização da ANTT para transferência dos recursos ao concessionário beneficiário, revela fragilidade jurídica porquanto aflora incompatibilidade com a ordem cível, em especial com os regramentos quanto aos elementos acidentais do negócio jurídico, com os princípios da Administração Pública e com os requisitos mínimos de segurança, previsibilidade e efetividade exigíveis em estruturações concessórias.*

849. *Conforme examinado na instrução técnica preliminar, o investimento cruzado pode constituir instrumento legítimo de política pública, especialmente quando voltado à conversão de excedentes econômicos gerados em determinada concessão em ativos estruturantes de infraestrutura de transportes. A própria instrução reconhece as vantagens econômicas, financeiras e regulatórias do mecanismo, desde que observados pressupostos de legalidade, governança, transparência, rastreabilidade, definição prévia do objeto, controle contábil e aderência ao planejamento setorial.*

850. *A admissibilidade condicionada do investimento cruzado, contudo, não autoriza a estruturação de obrigações de pagamento cuja exigibilidade ou efetivo adimplemento fiquem submetidos a ato posterior dependente exclusivamente da vontade do Poder Concedente ou da agência reguladora. O art. 121 do Código Civil define condição como a cláusula que, derivando*

exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto. O art. 122, por sua vez, admite, em geral, condições não contrárias à lei, à ordem pública ou aos bons costumes, mas veda aquelas que privarem de todo efeito o negócio jurídico ou ***o sujeitarem ao puro arbítrio de uma das partes****.*

851. *No direito civil, as condições costumam ser classificadas, quanto à origem do evento condicionante, em* ***casuais****,* ***potestativas*** *e* ***mistas*** *(Ver ROSENVALD, Nelson et ali, Curso de Direito Civil, São Paulo: Ed. Jvspodium, 19ª Ed., p. 766). As condições casuais são aquelas cujo implemento depende de acontecimento alheio à vontade das partes, como fato natural, ato de terceiro ou evento externo não controlável pelos contratantes. As condições potestativas são aquelas cujo implemento depende da vontade de uma das partes. As condições mistas, por sua vez, combinam elemento volitivo de uma das partes com fato externo ou atuação de terceiro, de modo que sua ocorrência não fica inteiramente sob domínio de um único sujeito.*

852. *Dentro das condições potestativas, há distinção relevante entre as* ***meramente potestativas*** *e as* ***puramente potestativas****. As meramente potestativas dependem de comportamento da parte, mas esse comportamento está associado a algum ônus, circunstância objetiva, justificativa negocial ou fato externo que impede o puro capricho. Por essa razão, em regra, podem ser admitidas. Já as puramente potestativas sujeitam a eficácia do negócio ao arbítrio exclusivo de uma das partes, sem critério objetivo, ônus real ou elemento externo suficiente. São essas as condições vedadas pelo art. 122 do Código Civil, pois colocam a existência ou eficácia da obrigação na esfera de vontade unilateral de uma das partes contratuais.*

853. *Feita essa distinção, é necessário reconhecer que o condicionamento do pagamento ao deslinde do processo de concessão da infraestrutura destinatária pode ser entendido como impregnado de elementos de condição mista, e não necessariamente de condição puramente potestativa em sentido estrito. Isso porque o desenvolvimento de um processo de concessão envolve circunstâncias externas à vontade imediata do Poder Concedente ou da ANTT, tais como maturidade dos estudos, licenciamento, avaliação de mercado, análise de órgãos de controle, deliberações governamentais, publicação de edital, êxito do certame e assinatura do contrato. Tais eventos, embora conduzidos ou coordenados pela Administração, não dependem integralmente de uma declaração volitiva isolada do Poder Concedente.*

854. *Não obstante, segundo os regramentos contratuais da operacionalização do investimento cruzado vigente na MRS e na Rumo Malha Paulista, a entrega dos recursos ao concessionário destinatário apenas pode ser feita mediante autorização da ANTT. Conforme subitem 5.6 do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da MRS (peça 321, p. 14) e 3.6 do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão da Rumo Malha Paulista (peça 322, p. 4), a conta de aporte (conta vinculada) será movimentada pelo Banco Depositário exclusivamente mediante autorização da ANTT, na forma de Notificação de Transferência de Recursos.*

855. ***Como, na tese da AGU, o pagamento e a conseguinte quitação do concessionário fonte só acontece com a entrega dos recursos para o concessionário destinatário, a quitação do concessionário fonte apenas poderá ser efetivada após autorização concedida pela ANTT.***

856. *Diferentemente do alicerce a fatores internos ao deslinde do processo concessório destinatário, o que acaba por envolver fatores não ligados apenas à volição do Poder Concedente, a dependência da autorização da ANTT para transferência – e pagamento – dos recursos configura unicamente em ato decisório unilateral decorrente de manifestação da vontade do Poder Concedente tomada pela Agência sem alicerce em qualquer evento decorrente da concessão destinatária. Se o contrato fonte não estabelece parâmetros objetivos, prazo certo, marcos vinculantes e hipóteses automáticas de liberação vinculados às etapas da concessão destinatária, essa autorização depende unicamente do juízo volitivo da agência reguladora.*

857. *Nessa hipótese, a obrigação de pagamento fica submetida, em sua fase decisiva, ao puro arbítrio do Poder Concedente. A Administração passa a deter a faculdade prática de antecipar, postergar ou impedir a transferência dos recursos mediante simples não emissão da autorização. O risco jurídico não está apenas na existência de uma condição futura, mas na circunstância de que o momento final de liberação dos recursos se torna dependente de ato unilateral, discricionário e insuficientemente parametrizado da própria autoridade pública interessada no arranjo.*

858. *A irregularidade está no fato de o contrato não prever marcos automáticos de liberação de recursos. Tais marcos poderiam ser legítimos quando objetivos, verificáveis, proporcionais e diretamente vinculados ao avanço jurídico, físico ou financeiro do empreendimento. O problema surge quando a transferência depende apenas de autorização administrativa futura sem critérios contratuais objetivos para o concessionário fonte. Nessa situação, a cláusula deixa de organizar o fluxo financeiro provável e determinável do investimento cruzado e passa a submeter a eficácia econômica da obrigação a evento integralmente controlado pela própria Administração, o que caracteriza condição puramente potestativa.*

859. *De outra sorte, ainda que a entrega dos recursos não fosse alicerçada em autorizações da ANTT, mas apenas existissem tais marcos contratuais de liberação dos recursos, também não parece razoável nem proporcional que o concessionário fonte permanecesse aguardando indefinidamente, por longos períodos, o deslinde do processo de concessão da infraestrutura destinatária para realizar o pagamento dos valores devidos a título de investimento cruzado, sobretudo quando os recursos financeiros a serem pagos permanecem capitalizados, durante todo o período de inércia administrativa, à taxa correspondente ao WACC, acrescida de atualização monetária, como se espera acontecer em situações normais de desenho contratual concessório da ANTT.*

860. *Tal arranjo pode gerar distorção econômica relevante, pois transfere ao concessionário fonte o custo financeiro da ineficiência administrativa, decorrente da intempestividade dos atos tomados.*

861. *Nessa configuração, a demora administrativa deixa de operar como fator neutro e passa a produzir efeito econômico contra o concessionário fonte. Quanto maior o atraso na concessão destinatária, maior tende a ser o montante capitalizado a ser considerado na obrigação.*

862. *A modelagem pode produzir ineficiências no processo licitatório. Os potenciais interessados tendem a precificar riscos de incerteza, diferimento e dependência de terceiros. Caso os licitantes da concessão fonte percebam que o pagamento do investimento cruzado poderá ocorrer em momento incerto, condicionado ao deslinde de outro processo concessório e à posterior autorização da ANTT, tenderão a refletir esse risco em suas propostas econômicas. Isso pode resultar em menor valor de lances, exigência de maiores compensações contratuais ou deterioração da competição pelo ativo.*

863. *A incerteza temporal do desembolso também afeta a comparabilidade das propostas. Licitantes com maior capacidade financeira, maior tolerância a risco ou acesso privilegiado a fontes de capital podem precificar o diferimento de maneira distinta de licitantes mais conservadores, reduzindo a isonomia econômica do certame. Além disso, a falta de clareza quanto ao momento do pagamento dificulta a formação racional de preço, pois os agentes privados passam a disputar não apenas o ativo concedido, mas também a interpretação do risco de postergação, da taxa de capitalização, da probabilidade de autorização da ANTT e do calendário da concessão destinatária.*

864. *Com isso, a Administração pode obter resultado licitatório inferior ao que seria alcançado caso a obrigação de investimento cruzado fosse definida com maior objetividade, prazo certo,*

cronograma de desembolso e regras pré-estabelecidas de pagamento. O diferimento, longe de representar ganho de flexibilidade, pode reduzir a competição, aumentar o prêmio de risco exigido pelos licitantes e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa. Essa consequência contraria os objetivos de eficiência, economicidade, planejamento e seleção da proposta mais vantajosa, que informam tanto o regime geral das contratações públicas quanto a estruturação de concessões e parcerias.

865. *Não procede eventual argumento de que a autorização da ANTT seria necessária para preservar flexibilidade regulatória ou permitir ao Poder Concedente definir, em momento posterior, o projeto mais adequado para receber os recursos. A flexibilidade administrativa não pode se converter em indeterminação obrigacional, tampouco em autorização unilateral capaz de controlar a exigibilidade econômica do investimento cruzado. Caso ainda não exista empreendimento destinatário suficientemente maduro, a solução juridicamente mais segura não é criar obrigação condicionada à autorização futura da agência, mas estabelecer critérios objetivos e verificáveis, tais como: cronograma de exigibilidade; data certa ou termo objetivamente determinável para depósito; regras de atualização e remuneração financeira; hipótese de recolhimento alternativo; consequência para ausência de concessão destinatária; e matriz de responsabilidades entre Poder Concedente, ANTT, concessionário fonte e futuro concessionário beneficiário.*

866. *Assim, entende-se irregular a modelagem que condicione o pagamento devido pelo concessionário fonte, em sua etapa decisiva, à autorização posterior da ANTT para transferência dos recursos ao concessionário destinatário, quando essa autorização não estiver vinculada a critérios objetivos, prazo certo, termo verificável ou consequência automática previamente estipulada. Embora o deslinde do processo de concessão destinatária possa conter elementos externos suficientes para afastar, isoladamente, a qualificação de condição puramente potestativa, a necessidade de autorização da ANTT, quando formulada como requisito autônomo e não parametrizado para a transferência dos recursos, concentra a eficácia da obrigação em ato volitivo do Poder Concedente, atraindo o risco de invalidade ou ineficácia da cláusula à luz do art. 122 do Código Civil.*

867. *Também se reputa inadequada, por ausência de razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, a opção de manter o concessionário fonte em espera indefinida até o deslinde da concessão destinatária, com capitalização dos valores devidos pelo WACC acrescido de atualização monetária. Essa solução pode remunerar indevidamente a postergação, encarecer a política pública, reduzir a atratividade econômica das licitações, diminuir o valor dos lances, aumentar o risco de judicialização e comprometer a tempestiva implantação da infraestrutura almejada.*

868. *A irregularidade decorre, em síntese, de cinco fundamentos: primeiro, o risco de nulidade ou ineficácia da condição por sua natureza puramente potestativa na fase de autorização da transferência; segundo, a violação aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, publicidade, segurança jurídica e controle; terceiro, a incompatibilidade com o regime legal do investimento cruzado, que exige finalidade pública concreta e controlável; quarto, a geração de riscos fiscais, regulatórios, patrimoniais – e possíveis litígios decorrentes – capazes de comprometer o recebimento dos recursos, a viabilidade da concessão destinatária, a entrega da infraestrutura pretendida e a proteção do erário; quinto, a ineficiência econômica decorrente do diferimento do pagamento, da capitalização financeira durante período de inércia administrativa e da provável redução da competitividade e do valor dos lances em processos licitatórios.*

869. *Por essas razões, propõe-se* ***dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que o condicionamento da efetiva quitação do concessionário fonte à autorização da agência configura condição puramente potestativa o que afronta o art. 122 do Código Civil.***

870. *Ainda, propõe-se ainda* ***recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres para que avalie a possibilidade de previsão de marcos contratuais objetivos de vencimento da obrigação de pagar, a exemplo de prazos, condições e modos de pagamento pré-determinados no contrato, em respeito aos Princípios da Eficiência e ao art. 11 da Lei 14.133/2021.***

IV.d.ii. *Análise da permanência dos requisitos estipulados nas propostas de encaminhamento na hipótese de pagamento postergado trazida pela AGU*

871. *Nesta seção, apresentar-se-á análise a respeito da pertinência das propostas de encaminhamento efetuadas na Instrução Complementar Preliminar (peça 176) em face da interpretação da AGU.*

IV.d.ii.1. Quanto à proposta de encaminhamento relativa à propriedade pública dos recursos aplicados em investimento cruzado

872. *A manifestação da Advocacia-Geral da União apresentou hipótese alternativa para a adequação do encaminhamento proposto no parágrafo 465 da Instrução Complementar Preliminar (peça 176). Segundo a linha trazida pela AGU, deduz-se que pretendem estruturar juridicamente o investimento cruzado de modo que o pagamento contratualmente devido pelo concessionário fonte somente se aperfeiçoasse no momento da entrega dos recursos ao concessionário destinatário. Nessa hipótese, a mera segregação prévia dos valores em conta vinculada não configuraria, por si só, pagamento ao Poder Concedente, mas mecanismo de garantia, afetação ou algo de reserva financeira contratual, destinado a assegurar que a obrigação de investimento venha a ser oportunamente satisfeita.*

873. *Esse enquadramento não infirma as conclusões anteriores apresentadas na instrução técnica preliminar, pois a análise desenvolvida tomou como base os regramentos contratuais efetivamente existentes nos termos de autocomposição e nos aditivos contratuais celebrados nos casos da MRS e da Rumo Malha Paulista. Nesses instrumentos, a disciplina pactuada atribuiu aos valores tratamento jurídico compatível com a existência de obrigação contratual já conformada em favor do Poder Concedente, razão pela qual a instrução corretamente examinou a titularidade e o regime jurídico dos recursos à luz dos arranjos concretamente submetidos ao controle externo por meio dos termos de autocomposição da MRS (analisado no TC 000.853/2023-3) e Rumo Malha Paulista (analisado no TC 018.646/2024-7) e seus aditivos contratuais (peças 321 e 322). A hipótese ora considerada, portanto, não exige revisão do mérito da análise anterior, mas apenas refinamento redacional da proposta de encaminhamento, a fim de garantir que a proposta de encaminhamento seja formulada de modo amplo em linha com a diversidade e a amplitude das modelagens jurídicas possíveis e com a nova hipótese de pagamento postergado trazida pela AGU.*

874. *Conforme foi demonstrado em seção anterior, caso se adote estrutura contratual em que o pagamento somente se considera realizado no momento da transferência dos recursos ao concessionário destinatário, mostra-se impertinente afirmar, de forma absoluta e indistinta, que os valores serão de propriedade pública desde o simples depósito em conta vinculada. Antes do advento do termo contratual de pagamento, os recursos ainda não terão ingressado na esfera jurídica do Poder Concedente, nem terão sido entregues ao destinatário em cumprimento da obrigação de investimento cruzado.*

875. *Permanecerão, nessa etapa anterior, sob titularidade privada do concessionário fonte, independentemente de virem a permanecer licitamente depositados com restrições contratuais*

de movimentação, mecanismos de segregação, regras de governança e obrigações de afetação finalística.

876. *Essa conclusão decorre da própria lógica do direito obrigacional. Enquanto não liquidada a prestação pactuada, subsiste obrigação contratual do concessionário fonte perante o Poder Concedente. A despeito de outras considerações – ou possíveis irregularidades em face da reserva antecipada de recursos em favor do Poder Concedente sem prover quitação ao concessionário fonte – o depósito em conta vinculada, nessa hipótese, não se confunde necessariamente com adimplemento, pois pode representar apenas instrumento.*

877. *Nada obstante, o fato de a satisfação da obrigação ocorrer mediante entrega de recursos direta e imediatamente a terceiro indicado pela Administração (concessionário destinatário) não desnatura a natureza pública dos recursos originados de estruturação de investimento cruzado, porquanto permanecerão decorrentes de crédito contratual público, de natureza patrimonial. Assim, não transforma em liberalidade privada aquilo que corresponde, materialmente, à realização de valor patrimonial devido ao Poder Público.*

878. *A natureza pública, nesse momento, decorre da origem e da função jurídica dos recursos. A origem está em crédito contratual público, de natureza patrimonial, formado no âmbito de concessão de serviço público ou de infraestrutura pública. A função jurídica está na substituição do pagamento ordinário ao Poder Concedente por aplicação vinculada em empreendimento de interesse da Administração. O concessionário destinatário não recebe os valores como contraprestação privada livremente negociada com o concessionário fonte, mas como executor, operador, responsável pelo desenvolvimento do investimento definido pelo Poder Concedente, nos limites da legislação setorial e do contrato administrativo correspondente.*

879. ***Por essa razão, ainda que se estruture a operação de modo que os recursos sejam transferidos direta e imediatamente do concessionário fonte ao concessionário destinatário, sem trânsito material pela Conta Única do Tesouro Nacional ou por conta bancária de titularidade da União, os valores, mesmo nesta hipótese, conservarão natureza pública a partir do pagamento.***

880. *A interposição de fluxo financeiro direto entre particulares não altera a titularidade substancial do crédito satisfeito, pois o pagamento decorre de obrigação em favor do Poder Concedente e se destina à consecução de finalidade pública previamente determinada. Nessa hipótese, o concessionário destinatário recebe recursos afetados, não recursos privados livres; recebe valores vinculados à execução de investimento de interesse da Administração, e não disponibilidade patrimonial ordinária desvinculada do regime público.*

881. *Assim, os recursos aplicados a título de investimento cruzado atraem normas de direito público quanto à guarda, ao uso, à aplicação, à rastreabilidade, à prestação de contas e ao controle. Essa incidência não depende exclusivamente do percurso bancário dos valores, mas da natureza do crédito satisfeito, da finalidade legal do investimento e da posição do Poder Concedente como titular da decisão pública que direciona a aplicação. O controle deve alcançar não apenas a transferência financeira, mas também os resultados do investimento, inclusive a aderência ao objeto aprovado, a observância do orçamento, o cumprimento do cronograma, a adequada incorporação patrimonial ao Poder Concedente, a entrega da funcionalidade prevista e a compatibilidade do empreendimento com o planejamento setorial.*

882. *Assim, a hipótese interpretativa apresentada pela AGU implica a necessidade de ajuste pontual da proposta de encaminhamento da Instrução Complementar Preliminar (peça 176), para que a ciência não afirme, de modo incondicionado, que os recursos são públicos desde qualquer depósito em conta vinculada. A formulação mais precisa deve reconhecer que os valores serão públicos a partir do momento do pagamento contratualmente estipulado, sem*

prejuízo de que, antes desse marco, possam permanecer privados, caso o contrato assim disponha e a conta vinculada seja estruturada como mecanismo de garantia ou segregação prévia, e não como pagamento antecipado.

883. *Essa adequação busca preservar a conclusão da instrução técnica preliminar de que o investimento cruzado, uma vez satisfeito por pagamento contratualmente devido ao Poder Concedente, envolve recursos de natureza pública, ainda que operacionalizados por transferência direta entre concessionários. Ao mesmo tempo, evita-se que a proposta de ciência seja vulnerável à crítica de excesso redacional, sobretudo nos casos em que o contrato discipline expressamente que o adimplemento somente ocorrerá em momento posterior ao depósito em conta vinculada.*

884. *Deve-se acrescentar, ainda, que os recursos públicos, ainda que transferidos ou aplicados por meio de arranjos contratuais envolvendo pessoas jurídicas de direito privado, devem submeter-se a regime jurídico compatível com o direito público. Não há, no ordenamento jurídico, espaço de discricionariedade para que valores originados de direitos patrimoniais públicos, uma vez satisfeitos em favor do Poder Concedente ou aplicados por sua determinação em empreendimento de interesse público, continuem a circular como disponibilidade privada livre, dissociada de regras de guarda, finalidade, controle e prestação de contas.*

885. *Essa premissa é confirmada pelo ordenamento quando admite a destinação de recursos públicos a particulares para execução de finalidade pública em certas hipóteses. A Lei 11.079/2004, por exemplo, prevê, no regime das parcerias público-privadas, a possibilidade de aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, desde que observadas as condições legais pertinentes, inclusive autorização no edital, em contratos novos, ou em lei específica, para contratos celebrados até 8/8/2012. A mesma lei também exige disciplina contratual sobre* ***cronograma e marcos de repasse das parcelas de aporte ao parceiro privado****, precisamente porque a transferência de recursos públicos ao particular não se dá em ambiente de liberdade privada, mas em regime juridicamente conformado, finalístico e controlável.*

886. *A lógica é semelhante nas hipóteses clássicas de direito financeiro em que se admite a destinação de recursos públicos a entidades privadas por meio de auxílios, subvenções ou contribuições. A Lei 4.320/1964 estrutura essas categorias como despesas públicas submetidas a disciplina orçamentária própria, e normas de execução financeira, a exemplo do Decreto 93.872/1986, tratam a cooperação financeira da União com entidades públicas ou privadas como subvenção, auxílio ou contribuição, sempre dentro de regime jurídico formal e controlável. Em determinadas hipóteses, a legislação orçamentária ainda exige autorização legal específica ou condições próprias para a alocação de recursos a entidades privadas, especialmente quando se trate de contribuições de capital ou auxílios, o que reforça a excepcionalidade e a necessidade de fundamento jurídico expresso para tais transferências.*

887. *Portanto, ainda que a operação seja estruturada para que o concessionário fonte transfira os recursos direta e imediatamente ao concessionário destinatário, sem trânsito material pela Conta Única do Tesouro Nacional, tal desenho não converte o pagamento em operação privada ordinária. Trata-se de forma especial de satisfação de crédito público, mediante aplicação vinculada em infraestrutura de interesse da Administração.*

888. *A AGU vislumbra a estrutura contratual do investimento cruzado como uma espécie de "estipulação em favor de terceiro". A Unidade Técnica possui ressalvas quanto essa caracterização, pois a operacionalização do investimento cruzado não se amolda a uma stipulatio alteri. De início, não há direito adquirido do concessionário destinatário diretamente em face do concessionário fonte para receber a quantia de recursos do investimento cruzado.*

Não há sequer relação jurídica direta entre os concessionários, mas sim contratos cujas relações se cruzam no Poder Concedente como parte contratual de ambas. Estudos pormenorizados sobre o tópico fogem ao escopo do presente processo, motivo pelo qual não se analisará a procedência jurídica de tais alegações.

889. *O concessionário destinatário, na condição de realizador do objeto do investimento cruzado, não recebe disponibilidade patrimonial livre, mas recursos de natureza pública afetados à execução de investimento contratualmente determinado. Por isso, deve sujeitar-se aos ônus correspondentes de acordo com o regime jurídico aplicável: aplicação estrita no objeto autorizado, segregação e rastreabilidade dos valores, comprovação de despesas, observância dos parâmetros técnicos aprovados, prestação de contas, fiscalização regulatória e controle externo quanto à economicidade, à legitimidade e ao resultado do investimento.*

890. *Essa compreensão evita dois equívocos. O primeiro seria tratar a transferência direta entre concessionários como se fosse pagamento privado desvinculado do Poder Concedente, quando, em substância, ela representa adimplemento de obrigação perante a Administração. O segundo seria admitir que a ausência de trânsito orçamentário ou financeiro pela tesouraria estatal afastaria o regime público de controle, quando o elemento determinante é a natureza do crédito satisfeito e a finalidade pública vinculada à sua aplicação. A forma de circulação bancária pode influenciar o tratamento financeiro-operacional, mas não elimina a incidência de deveres do regime de direito público sobre recursos que se originam de crédito público patrimonial e se destinam à realização de investimento público ou de interesse público qualificado.*

891. *Dessa forma, a proposta de encaminhamento da instrução preliminar deve ser ajustada para explicitar o marco temporal da aquisição da propriedade pública — o pagamento contratualmente estipulado — e, simultaneamente, deve ser acrescida nova ciência para deixar claro que eventual transferência direta e imediata entre concessionário fonte e concessionário destinatário não afasta a natureza pública dos recursos nem o regime de direito público incidente sobre sua guarda, aplicação, prestação de contas e controle.*

892. *Ante o exposto, propõe-se* ***dar ciência à ANTT e ao Ministério dos Transportes de que os recursos financeiros destinados à liquidação de obrigações relacionadas a investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, e 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e que venham a ser depositados em contas vinculadas, serão de propriedade pública para todos os fins a partir do vencimento contratual, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil.***

893. *Ademais, propõe-se* ***dar ciência à ANTT e ao Ministério dos Transportes de que os recursos aplicados a título de investimento cruzado, ainda que venham a ser transferidos direta e imediatamente do concessionário fonte ao concessionário destinatário, conservarão a natureza pública a partir do pagamento contratualmente estipulado, porquanto se originam de créditos contratuais públicos, de natureza patrimonial, titularizados pelo Poder Concedente, razão pela qual permanecem sujeitos ao regime de direito público quanto à guarda, ao uso, à aplicação, à rastreabilidade, à prestação de contas e ao controle, de acordo com o regime de direito público aplicável, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil; e ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.***

IV.d.ii.2. Da manutenção da pertinência da proposta a respeito de registro contábil e da desnecessidade da proposta sobre seleção de instituição financeira

894. *A hipótese apresentada pela Advocacia-Geral da União parte da premissa de que, em determinada modelagem jurídica de investimento cruzado, o pagamento contratualmente devido pelo concessionário fonte somente se aperfeiçoa no momento da efetiva entrega dos recursos ao*

concessionário destinatário. Nessa construção, eventual depósito prévio em conta vinculada não representaria, por si só, pagamento ao Poder Concedente.

895. *Com efeito, se o contrato estabelecer que o pagamento somente ocorre com a entrega dos recursos ao concessionário destinatário, os valores depositados previamente em conta vinculada conservarão natureza privada até esse marco.*

896. *Desta feita, o ordenamento jurídico não autoriza que a Administração imponha, sem base legal ou contratual suficiente, regime de controle público direto sobre recursos privados que ainda não ingressaram, jurídica ou economicamente, na esfera patrimonial pública. A fiscalização estatal, nessa fase anterior ao pagamento, deve recair sobre a obrigação contratual assumida, sobre a suficiência das garantias, sobre a higidez do mecanismo de segregação, sobre os eventos de inadimplemento e sobre a preservação da finalidade pactuada. Não deve, contudo, converter-se em controle público direto sobre valores ainda pertencentes à concessionária.*

897. *Em tal contexto, a exigência de registro contábil patrimonial públicosomente se mostra pertinente quando se tratar de recursos financeiros públicos originados de concessões, isto é, quando os valores já tiverem sido pagos ao Poder Concedente ou aplicados em satisfação de crédito contratual público de natureza patrimonial.*

898. ***A despeito do possível registro opcional dos recursos vinculados privados em contas de controle**, antes desse momento, eventual registro de qualquer variação patrimonial positiva do erário em face dos valores ainda privados que se encontram segregados em conta vinculada poderia produzir indevida publicização de patrimônio privado, com risco de distorção da evidenciação patrimonial estatal e de interferência excessiva na autonomia econômico-financeira do concessionário.*

899. *Assim, ainda que se possa discricionariamente decidir pelo registro de tais contas vinculadas com recursos privados em contas de controle ou que se imponha a obrigatoriedade de registro contábil dos recursos vinculados depositados em pagamento ao Poder Concedente, mostra-se indubitável a necessidade de se estabelecer a abordagem contábil a ser adotada, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do sistema de contabilidade pública federal, de acordo com o art. 17 da Lei 10.180/2001.*

900. ***Dessa forma, deve-se propor, ao final da presente seção, alterar a redação da proposta de encaminhamento, para que haja a consolidação da abordagem contábil em face dos recursos vinculados, antes e depois do vencimento da obrigação contratual de pagamento, com as consequências patrimoniais devidas em cada caso.***

901. *O mesmo raciocínio se aplica à seleção da instituição financeira. Se os valores depositados em conta vinculada ainda forem privados, por não ter ocorrido o pagamento contratualmente estipulado, não há fundamento para exigir, como regra, certame licitatório promovido pela Administração para escolha da instituição financeira custodiante. A imposição de licitação pública para guarda de recursos privados poderia afetar ilicitamente a livre iniciativa empresarial, a preservação da empresa e a liberdade de concorrência, pois deslocaria para o regime administrativo decisão financeira que, antes do pagamento, ainda pertence à esfera privada do concessionário, sem prejuízo das restrições e responsabilidades contratuais pactuadas.*

902. *Isso não significa ausência de controle. A Administração e a agência reguladora podem e devem disciplinar contratualmente os requisitos mínimos da conta vinculada, os eventos de movimentação, a comprovação periódica da existência dos valores, a vedação de desvios de finalidade, a responsabilidade por perdas, os parâmetros de transparência compatíveis com a natureza privada dos recursos e as consequências do inadimplemento. Trata-se, porém, de*

controle contratual e regulatório da obrigação assumida, e não de submissão integral dos recursos privados ao regime de administração financeira pública.

903. *A partir do pagamento contratualmente estipulado, a conclusão se altera. Nesse momento, os valores passam a satisfazer crédito público patrimonial titularizado pelo Poder Concedente, ainda que a transferência seja realizada direta e imediatamente ao concessionário destinatário. A forma operacional da transferência não desnatura a substância jurídica da operação. Trata-se de adimplemento de obrigação perante a Administração e de aplicação de valor patrimonial público em empreendimento de interesse público, autorizado pela legislação setorial e disciplinado por contrato administrativo. A partir desse marco, tornam-se pertinentes as exigências de registro contábil público e de seleção adequada da instituição financeira responsável pela guarda ou administração dos valores, ainda que tais recursos permaneçam depositados em conta vinculada.*

904. *Por essa razão, as propostas indicadas na instrução preliminar devem ser readequadas para distinguir, expressamente, recursos privados segregados antes do pagamento e recursos públicos depositados após o pagamento contratualmente estipulado. Essa alteração preserva o núcleo das conclusões da instrução técnica, evita incidência indevida de regime público sobre patrimônio privado e reforça que, uma vez configurado o pagamento, os valores se submetem ao regime jurídico público quanto à contabilização, guarda, aplicação, rastreabilidade, prestação de contas e controle.*

905. ***Com base no exposto, propõe-se determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, a pertinência, em cada caso, do estabelecimento de procedimentos padronizados de registro contábil do ciclo de depósito, guarda, disposição e uso dos recursos depositados em contas vinculadas, tanto na hipótese de recursos que se tornam propriedade pública a partir do pagamento (quitação de obrigação contratual), quanto na hipótese em que os recursos vinculados permaneçam privados porquanto ainda não ocorrido o vencimento contratual da obrigação de pagamento, com fulcro nos arts. 87, 89, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.***

906. ***Propõe-se, ainda, dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que a abertura de contas vinculadas destinadas à guarda, administração ou aplicação de recursos públicos vinculados a concessões e investimentos cruzados, sem providenciar a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira com a proposta mais vantajosa para a administração pública ou, alternativamente, caso justificável, sem ajuste com instituições financeiras oficiais para abertura de contas específicas destinadas à administração dos referidos recursos, afronta o art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência estampados no art. 37 da Constituição Federal.***

IV.d.ii.3. Da manutenção da pertinência das propostas de definição prévia do objeto e de ressubmissão ao TCU diante da hipótese de pagamento apenas na entrega dos recursos ao concessionário destinatário

907. *A Advocacia-Geral da União apresenta hipótese interpretativa segundo a qual, nos investimentos cruzados operacionalizados por meio de conta vinculada, o depósito realizado pelo concessionário fonte não configuraria, por si só, pagamento definitivo ao Poder Concedente, mas etapa de segregação, garantia ou preparação do cumprimento de obrigação contratual complexa, cujo adimplemento somente se consumaria com a entrega dos recursos ao concessionário destinatário ou com sua efetiva aplicação no empreendimento de infraestrutura definido. Essa interpretação, embora possa ser admitida como alternativa jurídica possível para a estruturação futura de investimentos cruzados, não invalida as conclusões constantes da*

instrução técnica preliminar quanto aos arranjos concretamente examinados nos autos, notadamente aqueles decorrentes dos termos de autocomposição e dos aditivos contratuais relacionados à MRS e à Rumo Malha Paulista.

908. *Nos casos analisados pela Unidade Técnica, os recursos depositados em conta vinculada foram examinados como objeto de pagamento das obrigações assumidas pelo concessionário fonte, resultantes de repactuações contratuais, otimizações de caderno de obrigações, encontros de contas e acréscimos de vantajosidade. Em tais circunstâncias, o montante segregado não foi tratado como simples expectativa futura de investimento, mas como expressão econômico-financeira de obrigação assumida no âmbito da concessão originária. Por isso, a validade do arranjo dependia de expressa previsão contratual da realização do investimento cruzado, a qual, por sua vez, deveria ser precedida da definição do objeto a ser financiado, com elementos suficientes de caracterização técnica, econômica e temporal.*

909. *A necessidade de exigência de prévia definição do objeto decorre da própria natureza excepcional do investimento cruzado. A regra ordinária, diante de valores devidos ao Poder Concedente em razão de outorgas, compensações, indenizações, multas ou outros haveres não tributários, deve ser sua arrecadação como receita pública, observados os regimes orçamentário, financeiro e patrimonial pertinentes.*

910. *De fato, as receitas são imprescindíveis para a realização de grande parte dos objetivos do Estado e, segundo o art. 2º da Lei 4.320/1964, a Lei do Orçamento, por meio da discriminação de receitas e das despesas deve evidenciar a "política econômica-financeira e o programa de trabalho do Govêrno".*

911. *O investimento cruzado, quando admitido pela legislação setorial, opera como exceção autorizada por lei, permitindo que determinado excedente econômico ou crédito contratual seja convertido em investimento em infraestrutura de interesse público, em vez de simplesmente ingressar como receita patrimonial.* ***Justamente por representar exceção à regra de arrecadação, sua adoção deve ser expressamente motivada, demonstrando-se, de forma antecedente, o que se pretende fazer, como se pretende fazer, quando será feito, qual interesse público será atendido e por que a solução é mais adequada do que o recolhimento ordinário dos valores.***

912. *No modelo analisado pela instrução técnica, a definição prévia do objeto também se mostra necessário para evidenciar a afetação do numerário a finalidade pública exclusiva.* ***Essa afetação específica é o elemento que permite distinguir a conta vinculada de um fundo especial****. Caso se admitisse a mera segregação de valores em conta, sem objeto previamente caracterizado, com a devida aderência ao planejamento setorial plenamente demonstrada, o arranjo jurídico se aproximaria indevidamente da constituição de massa financeira genérica a mercê de futuras decisões administrativas. Tal desenho assumiria características funcionais de fundo especial, cuja instituição exige lei, nos termos do regime constitucional e financeiro aplicável. Assim, a prévia definição do objeto não apenas viabiliza controle e transparência, mas se mostra condição adequada para que a conta vinculada permaneça juridicamente qualificada como instrumento contratual de execução de investimento cruzado, e não como mecanismo para acumulação genérica de recursos à margem do regime próprio dos fundos especiais da Lei 4.320/1964.*

913. *Ainda que se adote nas próximas estruturações de investimento cruzado a hipótese da AGU, segundo a qual o pagamento somente se consumará com a entrega dos recursos ao concessionário destinatário, a conclusão não se altera. Nessa hipótese, a necessidade de definição prévia do objeto torna-se igualmente relevante, embora por razão adicional: a transferência ao concessionário destinatário dependerá de cronograma de desembolso*

expressamente previsto no contrato de concessão fonte dos recursos. Não é possível estabelecer cronograma contratual idôneo de desembolsos sem saber previamente qual empreendimento será financiado, quais etapas demandarão recursos, quais marcos condicionam a liberação dos valores, a depender dos resultados esperados em cada fase.

914. *A tese de pagamento diferido, portanto, não dispensa a caracterização prévia do investimento. Ao contrário, pressupõe essa caracterização. Se o pagamento apenas se aperfeiçoa na entrega dos recursos ao destinatário, o contrato de origem deve disciplinar com precisão as condições dessa entrega. Para tanto, é necessário que o objeto do investimento cruzado esteja suficientemente identificado desde a pactuação da obrigação, ainda que certos elementos executivos possam ser refinados posteriormente nos limites ordinários de estruturação de projetos de infraestrutura. A ausência dessa definição prévia à assinatura do contrato fonte inviabilizaria a aferição da própria obrigação assumida pelo concessionário fonte; dificultaria a mensuração de sua equivalência econômico-financeira e comprometeria o controle sobre a aderência entre o valor devido, o desembolso programado e o investimento público pretendido.*

915. *Vale ressaltar que o art. 25, §1º, da Lei 13.448/2017, não permite a reserva livre de recursos para investimentos futuros a serem definidos, mas justamente a troca de pagamento por novos investimentos em malha própria ou em malha de interesse da administração pública.*

916. *Também não procede eventual argumento de que a definição posterior do objeto, no âmbito de governança administrativa dos recursos, seria suficiente para suprir a exigência de motivação. A lei que autoriza o investimento cruzado não alberga justificativas ad referendum. A discricionariedade administrativa deve ser exercida no momento próprio, com motivação contemporânea ao ato que escolhe converter recursos devidos ao Poder Concedente em investimento cruzado.*

917. *Detalhamentos pontuais posteriores podem complementar elementos de execução, mas não substituir a justificativa originária da opção administrativa pela não arrecadação ordinária dos valores. Essa motivação deve explicitar a aderência do objeto definido às diretrizes, objetivos, metas e prioridades constantes do planejamento setorial da infraestrutura pretendida, de modo a demonstrar que a exceção legal foi utilizada para atender finalidade pública concreta, previamente identificada e compatível com a política pública setorial.*

918. *Para esta Unidade Técnica, a pactuação contratual da obrigação não pode preceder a definição do objeto, sob pena de se autorizar a criação de reserva financeira sem lastro suficiente em finalidade pública exclusiva, com prejuízo à motivação, à rastreabilidade e à própria fiscalização da vantajosidade.*

919. *Por essas razões, mantém-se integralmente pertinente a proposta de* ***cientificar a ANTT e o Ministério dos Transportes de que a estipulação contratual de investimento cruzado, com base no art. 15, §2º, II, da Lei 14.273/2021 ou nos arts. 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, sem prévia definição do objeto do investimento cruzado, com sua plena caracterização, inclusive por meio de projeto, orçamento, cronograma e demais elementos necessários à plena caracterização do objeto, afronta os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964 e o art. 167, inciso IX, da Constituição Federal.***

920. *A manutenção da proposta de definição prévia do objeto conduz, por consequência lógica, à manutenção da proposta de ressubmissão ao TCU em determinadas situações. Se a regularidade do investimento cruzado depende da definição prévia do objeto, alterações significativas posteriores de escopo ou do próprio objeto não podem ser tratadas como simples ajustes internos de execução ou como deliberações ordinárias de governança administrativa. Quando a modificação altera substancialmente o empreendimento originalmente definido,*

modifica também a motivação que justificou a opção pelo investimento cruzado, a avaliação de vantajosidade, a compatibilidade com o planejamento setorial, o cronograma de desembolsos, a distribuição de riscos e a própria relação entre a obrigação do concessionário fonte e a finalidade pública que legitimou a afetação dos recursos.

921. *A instrução técnica preliminar foi precisa ao propor ciência de que a não submissão dos estudos para reavaliação específica de eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados estipulados em contratos de concessões fontes de recursos, ainda que anteriormente já avaliados pelo Tribunal, afronta o art. 3º, inciso VIII, da IN-TCU 81/2018, o art. 18, VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017. A razão consiste na necessidade de que a avaliação do TCU seja consolidada sobre determinado arranjo jurídico, econômico e técnico. Se esse arranjo é significativamente alterado, a avaliação anterior não pode ser automaticamente transposta para realidade contratual distinta sem nova avaliação do controle externo.*

922. *A própria SNTF-MT reconhece que modificações capazes de descaracterizar o escopo originalmente previsto implicam necessidade de reapresentação do EVTEA e do respectivo plano de outorga, assegurando reavaliação, e afirma que o fluxo ministerial incorpora gatilhos objetivos para nova análise em situações de mudança relevante (peça 233, p. 9). Essa manifestação, em vez de afastar a proposta da instrução preliminar, confirma sua pertinência substancial. Se a Administração reconhece que alterações relevantes devem ensejar reapresentação e nova avaliação, a ciência proposta pela Unidade Técnica apenas formaliza com encaminhamento necessário e adequado a obrigação à luz das normas constitucionais e legais de controle externo aplicáveis, conferindo segurança jurídica ao integral trâmite procedimental administrativo, em linha com o disposto no subitem 9.7 do Acórdão 1274/2026-TCU-Plenário (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues).*

923. *A reavaliação pelo TCU não constitui obstáculo à política pública de investimento cruzado, mas garantia de sua conformidade. O investimento cruzado envolve escolha excepcional de alocação de recursos, alteração contratual relevante e potencial impacto sobre ativos públicos estruturantes. Nessa medida, alterações significativas do objeto ou de escopo podem modificar premissas que embasaram a autorização inicial, inclusive estimativas de custo, benefícios sistêmicos, riscos de implantação, cronograma de desembolso, titularidade ou destinação dos bens, aderência ao planejamento setorial e compatibilidade com o interesse público. Sem reavaliação, haveria risco de que uma aprovação dada para determinado empreendimento fosse utilizada para legitimar projeto substancialmente diverso, sem o correspondente escrutínio técnico, jurídico e econômico.*

924. *Também sob a hipótese de pagamento diferido defendida pela AGU, a necessidade de ressubmissão permanece. Se o adimplemento do concessionário fonte somente se aperfeiçoa com a entrega dos recursos ao concessionário destinatário, qualquer alteração significativa do objeto afetará diretamente as condições de pagamento, o cronograma de desembolso e os marcos contratuais de liberação dos valores. Logo, qualquer alteração relevante não se limita apenas à concessão destinatária, mas também repercute no próprio contrato fonte dos recursos, no conteúdo da obrigação assumida, na caracterização do pagamento e na motivação que justificou a adoção do investimento cruzado em vez da arrecadação ordinária dos recursos. Por isso, a reavaliação pelo TCU é necessária tanto no modelo em que o depósito em conta vinculada é tratado como pagamento quanto na hipótese trazida pela AGU em que o pagamento eventualmente se consumaria apenas com a transferência ao concessionário destinatário.*

925. *Conclui-se, portanto, que a hipótese da AGU pode ser considerada como alternativa possível de modelagem futura, desde que expressamente estruturada no instrumento contratual e*

acompanhada de disciplina clara sobre objeto, cronograma, condições de transferência, agente destinatário, governança, transparência e controle.

926. *Todavia, essa hipótese não afasta as conclusões da instrução técnica quanto aos casos analisados nem reduz a pertinência das propostas. Em qualquer modelo juridicamente admissível de investimento cruzado, dentro de uma interpretação orgânica e sistemática do ordenamento jurídico vigente, a definição prévia do objeto é condição para a motivação da excepcionalidade legal, para a afetação legítima dos recursos a finalidade pública exclusiva e para a distinção entre conta vinculada contratual e fundo especial. Do mesmo modo, alterações significativas desse objeto exigem reavaliação específica pelo Tribunal, pois modificam as premissas que sustentaram a decisão administrativa e o controle anteriormente exercido.*

927. *Assim,* ***mantém-se as propostas de encaminhamento relativas*** *à* ***definição prévia do objeto e de ressubmissão ao TCU em caso de alteração relevante em elementos estruturais do objeto.***

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

928. *Por meio de petições acostadas às peças 298 e 317, o representante legal da Associação Nacional de Transportadores Ferroviários - ANTF pede ingresso aos autos como amicus curiae e requer acesso a peças sigilosas do processo, respectivamente.*

929. *Sobre o pedido, a entidade afirma ter experiência empírica e técnica de operadores ferroviários responsáveis pela execução de contratos de concessão marcadamente intensivos em capital, submetidos a riscos operacionais e macroeconômicos relevantes tais como variações de demanda, exposição cambial, cumprimento de investimentos obrigatórios e observância de exigências ambientais e de segurança.*

930. *Além disso, explica ter aptidão técnica para contribuir utilmente ao julgamento, permitindo trazer aos autos não apenas adequada contextualização das especificidades do setor ferroviário, mas também visão técnica qualificada acerca da estruturação, finalidade e funcionamento de mecanismos de governança financeira no setor ferroviário (peça 298, p. 4).*

931. *No que tange ao requerimento, pretende ter acesso às peças sigilosas, especialmente aquelas relacionadas à análise dos mecanismos de contas vinculadas; às hipóteses de investimento cruzado e reinvestimento ferroviário; às manifestações técnicas e jurídicas relacionadas ao setor ferroviário; e aos elementos utilizados para subsidiar eventual deliberação desta Corte sobre o tema, de modo a permitir que a entidade apresente contribuição técnica fundamentada acerca de matéria processual (peça 317, p. 4).*

932. *A entidade demonstra atuação institucional na matéria e informa já ter contribuído, nessa condição, em processos da Corte Constitucional relacionados a temas do setor ferroviário.*

933. *O pedido, contudo, não comporta deferimento neste momento processual. A admissão de amicus curiae tem finalidade instrutória e pressupõe utilidade concreta para a deliberação. No caso, a instrução já se encontra concluída e o processo está apto a julgamento. Ademais, o tema relevante em exame diz respeito à aplicação do instituto, que não é restrito ao setor ferroviário.*

934. *Nessas circunstâncias, admitir o ingresso neste momento implicaria reabrir a instrução sem demonstração de necessidade para o deslinde da matéria.* ***Assim, propõe-se negar a intervenção da associação no presente processo como amicus curiae.***

935. *Quanto às peças sigilosas, deve-se alvitrar que, nos termos do art. 94 da Resolução-TCU 259/2014, a solicitação de cópia formulada por pessoa não qualificada como parte ou seu*

respectivo representante legal deve ser recebida como solicitação de acesso a informações para esclarecimento de interesse particular, coletivo ou geral.

936. *Desta feita, em relação às peças 102 e 176, as quais se referem às instruções preliminares que foram apresentadas para comentários dos órgãos jurisdicionados, consoante o anexo único à Portaria Segecex 9, de 14/5/2020, que disciplina a proposição de deliberações na resolução retromencionada, o "relatório ou a instrução preliminar encaminhada ao gestor, assim como os respectivos comentários recebidos e outros documentos que reproduzam esse conteúdo, terá caráter sigiloso até a decisão de mérito".*

937. *Assim,* ***após o julgamento do presente processo, mostra-se possível deferir o acesso às peças 102 e 176, motivo pelo qual será proposto tal encaminhamento.***

938. *De outra sorte, os demais documentos sigilosos a que faz referência o solicitante, não foram produzidos pelo Tribunal, sendo assim, de fonte externa. Tais documentos, não são de propriedade deste Tribunal, tendo sido originalmente produzidos pelos órgãos jurisdicionados que são partes processuais do presente e tarjaram os referidos documentos como sigilosos, em razão de motivos diversos, como, por exemplo, o Decreto 7.724/2012, art. 5º, inciso II (informações obtidas pelas agências reguladoras) e a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados). Deve-se lembrar que este Tribunal não tem competência para disponibilizar qualquer documento produzido por órgãos da administração pública.*

939. *Deste modo, propõe-se* ***indeferir o referido pedido de acesso às demais peças sigilosas, com esteio no art. 27 da Resolução TCU 249, de 2012****.*

CONCLUSÃO

940. *Trata-se de Representação destinada a examinar possíveis irregularidades, riscos e implicações decorrentes da utilização de contas bancárias vinculadas em projetos de desestatização. O processo teve origem no subitem 9.5.3 do Acórdão 752/2023-TCU-Plenário, proferido nos autos da relicitação da BR-040/DF/GO/MG, pelo qual se determinou a autuação de processo apartado para avaliação do impacto do mecanismo de mitigação de riscos baseado em contas vinculadas. A preocupação inicial relacionava-se, sobretudo, à retenção, em contas bancárias distintas da Conta Única do Tesouro Nacional, de valores provenientes de outorgas e de outras receitas associadas às concessões, para posterior utilização no cumprimento de obrigações atribuídas ao Poder Concedente, inclusive recomposições do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.*

941. *Em sua configuração inicial, o processo concentrou-se nas contas vinculadas utilizadas no ambiente interno de cada concessão, especialmente para reservar recursos destinados à liquidação de obrigações e riscos contratuais do Poder Concedente. Nessa toada, foram acostadas a* ***Instrução Inicial Preliminar*** *(peça 102) e a* ***Instrução Inicial Conclusiva*** *(peça 164).*

942. *Após o julgamento da solução consensual referente à Malha Regional Sudeste, no TC 018.646/2024-7, e diante da crescente previsão de uso do instrumento em projetos ferroviários, o escopo foi ampliado por determinação do Ministro Relator. A instrução passou a abranger também as contas destinadas à operacionalização de investimentos cruzados ou reinvestimentos entre concessões, considerando as hipóteses estabelecidas nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, nos arts. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e na legislação setorial dos modais rodoviário e ferroviário. Pretendeu-se, assim, formular solução abrangente sobre a licitude, a eficiência, os limites e a governança das contas vinculadas, tanto no âmbito intracontratual quanto no intercontratual (p. 16-19). Neste sentido, a análise foi complementada pela* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176).*

943. *Na presente, pretendeu-se avaliação conclusiva sobre o mérito complementar, a saber, sobre as contas vinculadas e o investimento cruzado. Sobre o assunto, a presente, bem assim a* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176) apresentou defesa da relevância econômica do investimento cruzado como instrumento de aperfeiçoamento da eficiência sistêmica da infraestrutura de transportes.*

944. *A transferência de recursos entre concessões pode permitir que excedentes, indenizações, valores de outorga ou obrigações decorrentes de alterações contratuais sejam direcionados a empreendimentos de maior prioridade pública, superando limitações decorrentes da fragmentação das malhas concedidas (parágrafos 186 a 207).*

945. *O mecanismo, contudo, não se situa em espaço de livre conformação administrativa. Sua utilização depende de base legal, previsão contratual expressa, motivação adequada, definição da concessão de origem, identificação do investimento destinatário, demonstração de vantajosidade e observância dos controles financeiro, patrimonial, regulatório e externo aplicáveis. A conta vinculada constitui instrumento operacional, não fonte autônoma de legitimidade para a transferência de recursos entre contratos.*

946. *Quanto à forma de cumprimento da obrigação de investimento cruzado, a Unidade Técnica concluiu ser juridicamente possível que o concessionário assuma obrigação de pagamento por meio de recursos financeiros, em vez de executar diretamente a obra ou adquirir e entregar bens ao Poder Público. O vocábulo "investimento", empregado nas Leis 13.448/2017 e 14.273/2021, não se limita à execução material do empreendimento pelo concessionário da concessão de origem. Pode compreender o fornecimento dos recursos necessários à implementação do objeto por outro agente, desde que o investimento esteja previamente identificado, seja compatível com a finalidade legal e permaneça integralmente sujeito à governança e ao controle público. Essa interpretação também permite alocar a obrigação construtiva e os riscos de execução ao concessionário ou agente mais capacitado para realizar o empreendimento, evitando que o concessionário fonte dos recursos assuma responsabilidades técnicas e operacionais em infraestrutura estranha à sua área de atuação (parágrafos 266 a 305).*

947. *A possibilidade de pagamento financeiro não autoriza, entretanto, a constituição de reservas genéricas para projetos futuros. A proposta preliminar estabelecia que a estipulação contratual de investimento cruzado sem definição prévia e plena caracterização do objeto, inclusive mediante projeto, orçamento, cronograma e demais elementos necessários, afrontaria o ordenamento jurídico. Os órgãos jurisdicionados sustentaram que a exigência poderia reduzir a flexibilidade da política pública, pois os projetos de infraestrutura amadurecem progressivamente e podem demandar ajustes durante sua implantação. A Unidade Técnica afastou essa objeção ao distinguir o aperfeiçoamento técnico posterior da indeterminação jurídica inicial. Admitiu-se que projetos complexos sejam progressivamente detalhados, mas considerou-se indispensável que, antes da instituição da obrigação, estejam identificados o empreendimento, sua finalidade setorial, seu escopo essencial, a estimativa de custos, o cronograma, a forma de aplicação dos recursos e sua compatibilidade com o planejamento público. Sem esses elementos, não haveria investimento juridicamente controlável, mas mera formação de estoque financeiro para decisão futura à semelhança de fundos especiais (parágrafos 323 a 347).*

948. *Concluiu-se, portanto, pela manutenção da proposta de ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que a estipulação de investimento cruzado sem prévia definição e caracterização de seu objeto não se mostra compatível com o regime legal aplicável (parágrafo 348).*

949. *No que se refere à titularidade dos recursos, a proposta complementar preliminar considerava públicos os valores depositados pelo concessionário em conta vinculada para liquidação de débito relacionado a investimento cruzado. A conclusão partiu da estrutura dos termos de autocomposição e dos aditivos contratuais examinados, particularmente os referentes à MRS Logística e à Rumo Malha Paulista, nos quais o depósito constituía o próprio ato de pagamento da obrigação pecuniária. Com o aporte, extinguia-se o débito do concessionário de origem perante o Poder Concedente, o que, à luz dos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil, implicava transferência da titularidade dos valores para a esfera pública. A afetação dos recursos a finalidade específica, a segregação bancária ou a movimentação restrita não alteravam essa conclusão (parágrafos 349 a 372).*

950. *A ANTT e a AGU sustentaram que os valores permaneceriam privados enquanto não fossem aplicados no empreendimento destinatário, ao passo que as unidades da STN ponderaram que o reconhecimento da natureza pública poderia implicar arrecadação como receita orçamentária e recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional.*

951. *A instrução distinguiu, contudo, titularidade pública, natureza pública, reconhecimento contábil e arrecadação como receita pública ordinária. O fato de o recurso ingressar no patrimônio público não determina, automaticamente, sua classificação como receita orçamentária disponível nem seu recolhimento imediato à Conta Única. Os valores podem constituir recursos públicos afetados, submetidos a regime especial de segregação e utilização, desde que exista fundamento legal e contratual para a destinação específica que no caso concreto encontraria fundamento em dispositivos da Lei 13.448/2017 e 14.273/2021. Essa condição não os torna privados, mas exige disciplina própria de contabilização, guarda, movimentação, transparência, aplicação e controle (parágrafos 373 a 416).*

952. *A Unidade Técnica manteve, assim, a conclusão de que, nos arranjos em que o depósito em conta vinculada produz quitação da obrigação, os recursos tornam-se de propriedade pública a partir do aporte. Considerou inadequada a tese de que o concessionário poderia extinguir seu débito sem transferir a titularidade dos valores, pois essa construção resultaria na ausência de causa jurídica suficiente para a quitação ou na transferência gratuita de recursos públicos ao destinatário final. A utilização posterior dos valores por concessionário diverso não afasta o regime de direito público, uma vez que o agente privado passa a gerir recursos vinculados a finalidade pública e se sujeita ao dever de prestar contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (parágrafos 604 a 662).*

953. *A instrução também analisou a necessidade de registro contábil dos valores. A proposta preliminar determinava que a ANTT estabelecesse, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados para o registro de todos os recursos públicos originados de concessões e depositados em contas vinculadas, tanto das próprias concessões quanto de investimentos cruzados, com fundamento nos arts. 104 e 105, § 2º, da Lei 4.320/1964. A ANTT e a AGU questionaram a premissa de que os recursos seriam públicos, enquanto a Subsecretaria de Administração Financeira Federal da STN indicou possíveis repercussões relacionadas à Conta Única. A Coordenação-Geral de Contabilidade da União, por sua vez, reconheceu que a medida se encontrava alinhada às atribuições institucionais da STN.*

954. *A Unidade Técnica concluiu que fatos capazes de constituir, alterar, restringir ou evidenciar direitos e valores públicos devem ser adequadamente reconhecidos na contabilidade, ainda que os recursos estejam afetados e não se qualifiquem como receita orçamentária ordinária. A ausência de registro comprometeria a fidedignidade patrimonial, a transparência, a rastreabilidade e a capacidade de controle. A padronização permitiria conhecer saldos, compromissos, rendimentos, vinculações por empreendimento, valores ainda não aplicados e potenciais descasamentos entre o depósito e a execução. Também evitaria que cada concessão*

estabelecesse tratamento contábil isolado e incompatível com os sistemas oficiais. Os comentários dos jurisdicionados, portanto, não afastaram a necessidade da medida (parágrafos 716 a 743).

955. *Não obstante, a manifestação da AGU acerca da possibilidade de o pagamento ocorrer apenas em momento posterior, quando da transferência ao concessionário destinatário, levou ao aperfeiçoamento da proposta. Em vez de determinar genericamente o registro de todos os valores depositados, a instrução passou a propor que a ANTT avalie, em conjunto com a STN, a pertinência, em cada caso, de procedimentos padronizados que contemplem todo o ciclo de depósito, guarda, disposição e utilização dos recursos. A solução deve diferenciar a hipótese em que o depósito já representa pagamento e transferência de propriedade daquela em que os valores permanecem privados porque ainda não ocorreu o vencimento ou o adimplemento da obrigação. Preserva-se, dessa forma, o núcleo da proposta, sem impor reconhecimento patrimonial público prematuro sobre recursos que, conforme a modelagem contratual, ainda pertençam ao concessionário (parágrafos 895 a 901).*

956. *Quanto à seleção da instituição financeira depositária, a proposta preliminar previa ciência à ANTT de que a abertura de contas vinculadas sem licitação para escolha da proposta mais vantajosa ou, alternativamente, sem ajuste justificado com instituição financeira oficial, afrontaria o art. 11, incisos I a III, da Lei 14.133/2021 e os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal. Os jurisdicionados alegaram que a relação bancária da conta vinculada possuiria natureza privada e que a instituição poderia ser escolhida conforme as regras do próprio contrato de concessão. A instrução rejeitou essa compreensão nos casos em que a conta recebe recursos já públicos, aqueles em que o cumprimento da obrigação se dá com o depósito na conta vinculada, pois a instituição financeira passa a exercer função relevante na custódia, remuneração, movimentação, segurança e rastreabilidade de valores pertencentes ao Poder Público.*

957. *A escolha da instituição financeira integra, nessa hipótese, a governança dos recursos públicos afetados e deve observar procedimento objetivo, impessoal e orientado à maior vantagem para a Administração. A ausência de seleção adequada pode gerar favorecimento, conflito de interesses, remuneração insuficiente dos saldos, custos desnecessários, riscos de liquidez e perda de valor público. A licitação constitui a via ordinária, sem prejuízo da possibilidade de ajuste motivado com instituição financeira oficial. A titularidade formal da conta ou sua abertura em nome da agência, do concessionário ou de agente fiduciário não modifica o regime aplicável quando os valores depositados já pertencem ao Poder Público (parágrafos 744 a 774)*

958. *A proposta foi, contudo, ajustada para deixar claro que a exigência se aplica às contas destinadas à guarda, administração ou aplicação de recursos públicos. Quando o contrato estabelece que os valores permanecem privados até sua entrega ao concessionário destinatário, a escolha da instituição financeira não constitui contratação para gestão de patrimônio público, não sendo cabível aplicar automaticamente a mesma exigência. Assim, a proposta final preserva a necessidade de licitação ou de ajuste justificado com instituição oficial somente quando a conta vinculada efetivamente custodiar recursos que já tenham adquirido natureza ou titularidade pública (parágrafos 769 a 772).*

959. *Outro ponto central consistiu na necessidade de reavaliação pelo TCU de alterações significativas no objeto ou no escopo do investimento cruzado. A proposta complementar preliminar previa ciência à ANTT e ao Ministério dos Transportes de que a ausência de submissão específica dos estudos ao Tribunal, mesmo quando o projeto original já houvesse sido examinado, afrontaria o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018, o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017. Os jurisdicionados*

argumentaram que a exigência poderia retardar a execução de políticas públicas e interferir na competência do Poder Executivo para definir prioridades e ajustar projetos de infraestrutura.

960. *A instrução concluiu que a reavaliação específica não alcança ajustes ordinários, detalhamentos executivos ou modificações inerentes à maturação normal do projeto. A medida restringe-se a alterações capazes de modificar a substância do investimento, sua destinação, seu custo, seu cronograma, sua vantajosidade, seus riscos ou as premissas que fundamentaram a análise anterior. Mudanças dessa natureza podem transformar o empreendimento originalmente autorizado em projeto materialmente distinto e repercutir na própria concessão que gerou os recursos. Nessas circunstâncias, o novo exame constitui garantia de legalidade, legitimidade e economicidade, e não ingerência na formulação da política pública (parágrafos 701 a 704).*

961. *Os argumentos apresentados pelos jurisdicionados não afastaram a proposta. Ao contrário, o reconhecimento de que alterações relevantes demandam nova avaliação confirmou sua pertinência. A submissão pontual ao Tribunal reduz riscos de questionamentos, responsabilização, judicialização e aplicação dos recursos em arranjos cuja conformidade somente seria questionada após a contratação ou a execução do empreendimento. A proposta foi mantida com ajuste de redação destinado a evidenciar que a exigência incide apenas sobre modificações significativas, preservando a competência do Ministério dos Transportes e das agências reguladoras para conduzir alterações ordinárias (parágrafos 692 a 704).*

962. *A Advocacia-Geral da União apresentou interpretação alternativa segundo a qual o depósito em conta vinculada pelo concessionário fonte não configuraria pagamento nem quitação da obrigação. O adimplemento somente ocorreria quando os recursos fossem efetivamente transferidos ao concessionário destinatário e aplicados no objeto do investimento cruzado. Nessa modelagem, a conta vinculada funcionaria como mecanismo intermediário de segregação ou garantia, e os valores permaneceriam privados durante o período anterior ao pagamento final. A instrução constatou que essa interpretação não correspondia ao conteúdo dos instrumentos examinados relativos à MRS e à Rumo Malha Paulista, nos quais o depósito havia sido estruturado como pagamento, mas admitiu que a hipótese poderia ser validamente considerada em modelagens futuras, desde que expressamente prevista e adequadamente motivada (parágrafos 564 a 576 e 577 a 603, respectivamente).*

963. *Na hipótese alternativa, se o pagamento somente se aperfeiçoa com a transferência ao destinatário, os valores depositados antes desse marco permanecem privados e a obrigação do concessionário fonte continua pendente. Quando ocorrer o pagamento e respectiva quitação, entretanto, os recursos passam a pertencer ao erário, pois satisfazem crédito contratual de titularidade do Poder Concedente e permanecem vinculados a finalidade pública determinada. Ainda que a transferência seja realizada diretamente entre concessionários, sem ingresso físico no patrimônio do Estado, subsistem os deveres de aplicação conforme, rastreabilidade, transparência, prestação de contas e controle, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. A natureza pública decorre da origem do crédito, junto com a finalidade e do regime de vinculação, não apenas da passagem formal do numerário por conta pública (parágrafos 787 a 811 e 604 a 662, respectivamente).*

964. *A vinculação do pagamento e da respectiva quitação à entrega ao concessionário destinatário reduz a utilidade da conta vinculada. Se os recursos permanecem privados e somente serão devidos quando houver necessidade de transferência ao empreendimento destinatário, o contrato pode disciplinar diretamente valores, prazos, gatilhos, garantias, consequências do inadimplemento e condições de liberação, sem imobilização antecipada de todo o montante. A Unidade Técnica propôs, por isso, recomendação para que a ANTT avalie, mediante análise de impacto regulatório, a necessidade, os custos e os benefícios de instituir contas vinculadas para administrar recursos privados antes do vencimento da obrigação de*

pagar, em conformidade com o art. 5º da Lei 13.874/2019, o art. 6º da Lei 13.848/2019 e o art. 7º, inciso II, do Decreto 10.411/2020 (parágrafos 813 a 826).

965. *A instrução afastou, ainda, a possibilidade de utilizar a conta vinculada como garantia integral da obrigação futura. Caso o depósito não produza quitação e seja qualificado apenas como garantia, deve observar o regime jurídico aplicável às garantias contratuais. A imposição de depósito correspondente a 100% da obrigação futura, sem efeito liberatório e sem facultar ao contratado a escolha entre as modalidades legalmente admitidas, configura garantia atípica, excessiva e desproporcional. A medida pode elevar o custo de capital, reduzir a atratividade da concessão, restringir a competição e comprometer a seleção da proposta mais vantajosa. A premissa da AGU, portanto, conduz à conclusão de que a conta vinculada não pode ser utilizada para imobilizar integralmente os valores devidos antes de sua exigibilidade, salvo fundamento legal específico e respeito aos limites aplicáveis (parágrafos 827 a 847).*

966. *Apesar das particularidades da hipótese de pagamento diferido, permaneceram integralmente pertinentes as exigências de definição prévia do objeto e de reavaliação pelo TCU. A postergação do pagamento não transforma o investimento cruzado em obrigação indeterminada. O contrato do concessionário fonte deve disciplinar o empreendimento beneficiário, o valor, o cronograma, as condições de transferência, o agente destinatário, a governança, a transparência e os mecanismos de controle. Alterações significativas continuarão repercutindo nas condições de pagamento, nos marcos de liberação, na concessão fonte e na motivação que justificou a adoção do investimento cruzado, razão pela qual devem ser submetidas a novo exame. A hipótese da AGU foi considerada alternativa possível para modelagens futuras, mas não infirmou as conclusões relativas aos contratos já analisados nem reduziu a necessidade dos controles propostos (parágrafos 908 a 928).*

967. *Em conclusão, a instrução reconhece a licitude e a potencial utilidade das contas vinculadas e dos investimentos cruzados como instrumentos de política pública de infraestrutura, mas condiciona sua utilização à existência de base legal, disciplina contratual expressa, objeto previamente definido, motivação, transparência, governança e controle. Nos arranjos em que o depósito representa pagamento, os recursos tornam-se públicos a partir do aporte, devem ser contabilizados e somente podem ser custodiados por instituição escolhida mediante procedimento compatível com os princípios da Administração Pública. Quando o pagamento for diferido para o momento da entrega dos recursos, os valores poderão permanecer privados antes do vencimento, mas a conta vinculada deve ser justificada mediante avaliação de seus custos e benefícios e não poderá funcionar como garantia integral atípica da obrigação futura.*

968. *As manifestações dos jurisdicionados não afastaram o núcleo das propostas inicialmente formuladas. Houve, essencialmente, aperfeiçoamento dos encaminhamentos para distinguir as duas possíveis modelagens quanto ao momento do pagamento. Mantiveram-se as conclusões da* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176) relativas à natureza pública dos valores após o adimplemento, à necessidade de definição prévia e plena caracterização do investimento, à reavaliação pelo TCU de alterações significativas e à sujeição dos recursos ao registro contábil, à rastreabilidade, à prestação de contas e ao controle.*

969. *Foram ajustadas as propostas de registro contábil e de seleção da instituição financeira, a fim de que sua incidência considere o momento em que os valores efetivamente ingressam na esfera pública (parágrafos 895 a 907). Acrescentaram-se recomendação para análise de impacto regulatório sobre contas destinadas a recursos ainda privados (parágrafo 826) e para avaliação de marcos contratuais objetivos de vencimento da obrigação de pagar (parágrafo 871); e ciência acerca da ilegalidade da imposição de conta vinculada como garantia integral,*

excessiva e sem efeito liberatório (parágrafo 847) e da ilegalidade da autorização da ANTT como condição puramente potestativa (parágrafo 870).

970. *Dessa forma, o encaminhamento final preserva a utilização do investimento cruzado, ao mesmo tempo em que estabelece as salvaguardas necessárias à legalidade, à segurança jurídica, à economicidade, à transparência e à proteção do patrimônio público.*

971. *Por último, registre-se que, ante a complexidade e amplitude do mérito tratado, com fins de organização e provisão de segurança quanto à completude de tratamento de todos os tópicos abordados no presente processo para fins de apreciação e julgamento do Pleno, a seção posterior apresentará todas as propostas apresentadas pela Unidade Técnica na* ***Instrução Inicial Conclusiva*** *(peça 164) e na* ***Instrução Complementar Preliminar*** *(peça 176) que se mantiveram pelos seus pressupostos, após considerações dos órgãos jurisdicionados.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

972. *Com base no exposto na presente instrução e na Instrução Inicial Conclusiva (peça 164), submetem-se os autos à consideração superior, propondo, nos termos dos arts. 4º, inciso II; 9º, inciso I; e 11, §1º, da Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020:*

a. ***nas hipóteses de contas vinculadas a concessões de serviço público para liquidar obrigações decorrentes da efetivação de riscos contratualmente definidos de responsabilidade do Poder Concedente no âmbito intraconcessório (analisado no âmbito da Instrução Inicial Conclusiva (peça 164)****:*

i. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de que os recursos financeiros depositados em contas vinculadas a concessões de serviço público para liquidar obrigações decorrentes da efetivação de riscos contratualmente definidos de responsabilidade do Poder Concedente são de propriedade pública para todos os fins, em respeito ao art. 11, inciso I, da Lei 14.133, de 2021, e o art. 884, do Código Civil; (parágrafos 397 a 462 da Instrução Inicial Conclusiva - peça 164)

ii. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que, salvo previsão legal específica, se abstenha de promover a transferência de recursos financeiros depositados em contas vinculadas a concessões de serviços públicos para liquidar obrigações do Poder Concedente em contratos diversos daquele que deu origem aos referidos valores, em respeito ao art. 48, inciso II, da Constituição Federal, e ao Princípio de Separação dos Poderes; (parágrafos 620 a 632 da Instrução Inicial Conclusiva - peça 164)

iii. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que promova a transparência proativa, com atualização periódica e tempestividade adequada, por meio de relatórios e tabelas autoexplicativas, a serem publicadas em sítio eletrônico oficial, dos montantes de recursos vinculados depositados em cada conta do mecanismo de contas vinculadas de cada concessão – inclusas, no mínimo, as Contas Centralizadora; de Aporte; de Ajuste; de Retenção; contas especiais de Free Flow e outras específicas previstas em cada contrato, ainda que por trecho ou segmento concedido – e de sua evolução, bem assim de informações que permitam a compreensão detalhada da posição patrimonial mais atual, por meio da especificação dos instrumentos financeiros nos quais os valores vinculados estão investidos, das respectivas quantidades, cotações unitárias e valores totais; dos rendimentos auferidos durante cada período de análise considerado; dos custos e das despesas cobrados pelos agentes bancários e financeiros, quando houver; e de todas as demais entradas e saídas de recursos financeiros das referidas contas, em respeito ao art. 6º, incisos I e II, art. 8º da Lei 12.527, de 2011; (parágrafos 609 a 619 da Instrução Inicial Conclusiva - peça 164)

b. ***nas hipóteses de contas vinculadas a investimento cruzado em que o depósito dos recursos constituir pagamento do concessionário e a decorrente quitação da obrigação contratual:***

i. *dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que os recursos financeiros depositados pelo concessionário em contas vinculadas a concessão de serviço público com fins de liquidação dos seus débitos relacionados a investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, da Lei 14.273/2021; 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, após o vencimento contratual, são de propriedade pública para todos os fins, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil; (parágrafos 604 a 662 desta Instrução)*

c. ***nas hipóteses em que o pagamento do concessionário e a quitação da obrigação contratual apenas se consumar com a entrega dos recursos ao concessionário responsável pela execução do objeto do investimento cruzado:***

i. *dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que:*

1. *na estruturação contratual da garantia ao pagamento dos recursos previstos para investimento cruzado, a garantia integral do valor a ser pago, unicamente sob a modalidade de caução, afronta os arts. 18 da Lei 8.987/1995; e 96 a 102 da Lei 14.133/2021; (parágrafos 827 a 847 desta Instrução)*

2. *o condicionamento da efetiva quitação do concessionário fonte à autorização da agência configura condição puramente potestativa, o que afronta o art. 122 do Código Civil; (parágrafos 849 a 870 desta Instrução)*

ii. *dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que:*

1. *os recursos financeiros destinados à liquidação de obrigações relacionadas a investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, e 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e que venham a ser depositados em contas vinculadas, serão de propriedade pública para todos os fins, a partir do vencimento contratual, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil; (parágrafos 604 a 662 desta Instrução)*

2. *os recursos aplicados a título de investimento cruzado, ainda que venham a ser transferidos direta e imediatamente do concessionário fonte ao concessionário destinatário, conservarão a natureza pública a partir do pagamento contratualmente estipulado, porquanto se originam de créditos contratuais públicos, de natureza patrimonial, titularizados pelo Poder Concedente, razão pela qual permanecem sujeitos ao regime de direito público quanto à guarda, ao uso, à aplicação, à rastreabilidade, à prestação de contas e ao controle, de acordo com o regime de direito público aplicável, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil; e ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; (parágrafos 873 a 894 desta Instrução)*

iii. *recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres para que avalie:*

1. *a possibilidade de previsão de marcos contratuais objetivos de vencimento da obrigação de pagar, a exemplo de prazos, condições e modos de pagamento pré-determinados no contrato, em respeito aos Princípios da Eficiência e ao art. 11 da Lei 14.133/2021; (parágrafos 849 a 871 desta Instrução)*

2. *a necessidade da instituição de contas vinculadas para o gerenciamento de recursos privados, antes do marco contratual de vencimento da obrigação de pagar, especialmente quanto aos custos e benefícios da referida medida, por meio da devida análise de impacto regulatório, em respeito aos arts. 5º da Lei 13.874/2019; 6º da Lei 13.848/2019 e art. 7º, II, do Decreto 10.411/2020; (parágrafos 813 a 826 desta Instrução)*

d. ***especificamente no que tange aos recursos pagos em contas vinculadas no âmbito das autocomposições da Malha Regional Sudeste e Rumo Malha Paulista com fins de investimento cruzado****:*

i. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres para que promova a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira ou, alternativamente, ajuste com instituições financeiras federais oficiais a abertura de contas específicas destinadas à administração dos recursos vinculados a futuros investimentos cruzados que tenham sido originados dos contratos de concessão da MRS e da Rumo Malha Paulista e transfira os recursos pagos pelos concessionários para as referidas contas, em respeito ao art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal; (parágrafos 744 a 774 desta Instrução)

e. Em todos os casos:

i. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, a pertinência, em cada caso, do estabelecimento de procedimentos padronizados de registro contábil do ciclo de depósito, guarda, disposição e uso dos recursos depositados em contas vinculadas, tanto na hipótese de recursos que se tornam propriedade pública a partir do pagamento (quitação de obrigação contratual), quanto na hipótese em que os recursos vinculados permaneçam privados porquanto ainda não ocorrido o vencimento contratual da obrigação de pagamento, com fulcro nos arts. 87, 89, 104 e 105 da Lei 4.320/1964; (parágrafos 716 a 743 desta Instrução)

ii. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que a abertura de contas vinculadas destinadas à guarda, administração ou aplicação de recursos públicos vinculados a concessões – e a investimentos cruzados, com base no art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017 – originados de pagamentos de concessionários, sem providenciar a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira com a proposta mais vantajosa para a administração pública ou, alternativamente, caso justificável, sem ajuste com instituições financeiras oficiais para abertura de contas específicas destinadas à administração dos referidos recursos, afronta o art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência estampados no art. 37 da Constituição Federal; (parágrafos 744 a 774 desta Instrução)

iii. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que:

1. a estipulação contratual de investimento cruzado com base no art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, sem prévia definição do objeto do investimento cruzado que permitam sua plena caracterização, inclusive por meio de projeto, orçamento, cronograma e demais elementos necessários, afronta os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964 e o art. 167, inciso IX, da Constituição Federal; (parágrafos 663 a 691 desta Instrução)

2. a não ressubmissão específica dos estudos do investimento cruzado para reavaliação pontual de eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados estipulados em contratos de concessões fontes de recursos, com base no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, ainda que anteriormente já tenham sido avaliados pelo Tribunal, afronta o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018; o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997; e o art. 11 da Lei 13.448/2017; (parágrafos 692 a 715 desta Instrução)

f. Demais propostas:

i. autorizar abertura de processo apartado para exame da legalidade e legitimidade da instituição contratual de cobrança de "Verba de Fiscalização", com o intuito de custear despesas com a fiscalização da Concessão; (parágrafos 47 e 48 da Instrução Inicial Conclusiva - peça 164)

ii. indeferir o pedido de ingresso da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) como amicus curiae, apresentado à peça 298; (parágrafos 929 a 940 desta Instrução)

iii. *deferir, após o julgamento do presente processo, o acesso apenas às peças sigilosas 102 e 176, à Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF (parágrafos 929 a 940 desta Instrução).”* (grifos no original)

3. Na sequência, o dirigente da unidade técnica assim se manifestou, em anuência à proposta do auditor-instlrutor (peça 324):

“Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC DAVID RAICK.

Importa mencionar que tramitam no TCU alguns processos de desestatização de trechos ferroviários que contemplam a previsão de uso de conta vinculadas:

a) 025.756/2020-6 - EF-170 (Ferrogrão); Rel. Min. Odair Cunha; em fase de diligência para recebimento da documentação atualizada;

b) 012.988/2026-0 – Malha Oeste; Rel. Min. Odair Cunha; sobrestado (aguarda apreciação de agravo e de proposta de escopo e completude da documentação)

c) 024.363/2025-1 - EF-118/ES/RJ (Anel Viário do Sudeste); Relator Min. Augusto Nardes; proposta de mérito submetida ao relator .

Este último é especialmente importante por prever a utilização de conta vinculada associada ao mecanismo de investimento cruzado com previsão de recursos originados dos contratos de concessão da Rumo Malha Paulista, MRS e EFVM. O processo encontra-se para pronunciamento do relator e possui ritos disciplinados pela IN-TCU 81/2018 e Resolução-TCU 349/2022.

Tal situação caracteriza a grande relevância dos presentes autos, a fim de estabilizar entendimentos acerca do uso de contas vinculadas e do investimento cruzado nos setores rodoviário e ferroviário, sobretudo nesse último, em que o Governo Federal vislumbra o uso do investimento cruzado como fonte de financiamento setorial.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Representação acerca de possíveis irregularidades a respeito do emprego de mecanismo de mitigação de riscos com base na adoção de contas bancárias vinculadas à concessão, ou simplesmente "contas vinculadas", em projetos de desestatização.

I – Histórico

2. A origem destes autos remonta ao TC 008.508/2020-8, no qual este Tribunal apreciou, por meio do Acórdão 752/2023-Plenário, os estudos destinados à relicitação da concessão da BR-040/DF/GO/MG, trecho Brasília-Juiz de Fora. A modelagem então submetida ao TCU previa sistema de contas bancárias vinculadas à concessão, alimentadas tanto por parcela das receitas ordinárias do empreendimento quanto por valores associados à outorga, com a finalidade de assegurar disponibilidade financeira para o cumprimento de obrigações contratuais.

3. Diante das controvérsias suscitadas por esse arranjo, o subitem 9.5.3 daquela decisão determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, em processo apartado, examinasse o impacto do mecanismo de mitigação de riscos baseado no emprego de contas vinculadas em projetos de desestatização. Foi em cumprimento a essa deliberação que se autuou a presente Representação.

4. A determinação teve origem em declaração de voto do Exmo. Min. Walton Alencar Rodrigues, que, embora reconhecesse utilidade na segregação de receitas da própria concessionária para assegurar o cumprimento de obrigações contratuais, manifestou preocupação com a modelagem híbrida então proposta, especialmente porque valores associados à outorga também permaneceriam em contas vinculadas para fazer frente a obrigações atribuídas ao Poder Concedente.

5. A controvérsia inicialmente posta, portanto, não dizia respeito à mera existência de contas de movimentação restrita, mas, principalmente, à natureza dos diferentes recursos nelas depositados e a compatibilidade da retenção de valores reputados públicos fora da Conta Única do Tesouro Nacional com as normas constitucionais e legais de direito financeiro.

6. Nessa conformação inicial, o objeto destes autos concentrou-se, predominantemente, no uso intracontratual das contas vinculadas. Ou seja, recursos

segregados no âmbito da própria concessão para fazer frente a obrigações ou à materialização de riscos contratualmente atribuídos ao Poder Concedente.

7. Após as diligências consideradas necessárias à adequada instrução do feito, a AudPortoFerrovia elaborou a Instrução Inicial Preliminar, à peça 102, submetida aos comentários dos jurisdicionados, e, posteriormente, a Instrução Inicial Conclusiva, à peça 164. Até aquele momento, a discussão permanecia essencialmente centrada na natureza jurídica dos recursos, na necessidade de destino para a Conta Única do Tesouro e nos efeitos dessa modelagem dentro de cada contrato concessório.

8. O escopo do processo sofreu alteração relevante após o julgamento do TC 018.646/2024-7, referente à Solicitação de Solução Consensual (SSC) envolvendo a Malha Regional Sudeste (MRS). Mediante o Acórdão 2.186/2025-Plenário, nada obstante a aprovação do respectivo Termo de Autocomposição, este Tribunal consignou que a sistemática de aporte e de posterior aplicação dos recursos por meio de contas vinculadas deveria ser examinada em processo específico. A discussão travada naquele feito evidenciou que o instrumento já não se restringia à mitigação de riscos dentro de uma única concessão, passando a ser utilizado também para viabilizar a transferência econômica de valores entre contratos e o financiamento de investimentos em outras malhas (nas chamadas "contas cruzadas intercontratuais").

9. Nesse contexto, em despacho, determinei a ampliação do escopo destes autos, de modo que a análise passasse a compreender, além das contas vinculadas intracontratuais, sua utilização na operacionalização de investimentos cruzados e reinvestimentos, tanto no setor rodoviário quanto no ferroviário, à luz da legislação própria de cada modal, inclusive das possibilidades previstas nas Leis 13.448/2017 e 14.273/2021.

10. A partir daquela determinação, a unidade técnica elaborou instrução complementar, novamente submetida aos comentários dos jurisdicionados, e, ao final, consolidou em uma única instrução as conclusões e propostas referentes às diferentes modalidades de contas vinculadas.

11. Há, ainda, um antecedente desta própria Corte que recomenda que a discussão não seja tratada como inteiramente nova. No Acórdão 2.032/2021-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, ao

apreciar a modelagem do leilão do 5G, este Tribunal examinou estrutura em que parcela relevante do valor econômico das outorgas foi convertida em compromissos de investimento a cargo das vencedoras. No caso da faixa de 3,5 GHz, previu-se, inclusive, o aporte de cerca de R$ 6,6 bilhões à Entidade Administradora da Faixa de 3,5 GHz (EAF), entidade privada constituída pelas próprias vencedoras e encarregada da gestão dos recursos e da execução de obrigações previstas no edital.

12. O Tribunal não reputou ilícita, em si, essa arquitetura. Exigiu, contudo, garantias para o efetivo cumprimento dos compromissos, aperfeiçoamentos de governança e regras transparentes para movimentação e destinação dos saldos e, com essas e outras correções, não identificou irregularidades graves que impedissem a realização do certame.

13. Reputo, assim, já neste introito, certa circularidade no debate agora submetido ao Plenário. Em setor distinto e sob legislação própria, esta Corte já examinou, em escala nacional, solução pela qual parcela econômica associada à outorga não ingressava previamente no Erário, por ter sido convertida em obrigação regulatória de investimento executada por particulares, inclusive mediante entidade privada criada para esse fim. Posteriormente, no Acórdão 740/2023-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, esta Corte voltou a examinar os compromissos de investimento adotados pela Anatel em substituição ao pagamento de recursos à União e concentrou seus encaminhamentos no aperfeiçoamento do planejamento, da fiscalização e da transparência.

14. A analogia não elimina as diferenças entre os regimes de telecomunicações e transportes nem resolve, por si só, a natureza patrimonial dos recursos destes autos; demonstra, contudo, que a utilização de recursos privados vinculados ao cumprimento de obrigações de interesse público, sem prévio ingresso no orçamento federal, não constitui solução estranha à jurisprudência desta Corte. É, portanto, dessa evolução do objeto e também desse histórico institucional que decorre a abrangência das questões jurídicas e regulatórias ora submetidas ao Plenário.

II – As particularidades do setor de infraestrutura e as premissas hermenêuticas aplicáveis às concessões de longo prazo

15. Cabe, de início, assentar o pano de fundo que orientará este voto. O regime jurídico das concessões deve ser

interpretado à luz das características concretas do setor de infraestrutura e das escolhas constitucionais e legislativas destinadas a permitir a estruturação, a financiabilidade, a continuidade e o equilíbrio contratual por longos períodos.

II.1 – A infraestrutura na ordem constitucional e o caráter especial das concessões

16. A Constituição Federal conferiu tratamento próprio à exploração da infraestrutura e à prestação de serviços públicos mediante concessão. O art. 174 atribui ao Estado funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica e associa esse planejamento ao desenvolvimento nacional equilibrado. O art. 175, por sua vez, prevê a prestação de serviços públicos mediante concessão ou permissão e remete à lei a disciplina do caráter especial desses contratos, dos direitos dos usuários, da política tarifária e do serviço adequado.

17. O constituinte não estabeleceu uma engenharia econômico-financeira acabada dessas relações. Fixaram-se competências, direitos e finalidades e atribuições ao legislador de conformar um regime próprio, posteriormente densificado, nos espaços juridicamente admitidos, pela regulação e pelos contratos, mas admitidas as peculiaridades do setor.

18. Ainda que tal abertura interpretativa não autorize – por óbvio – o afastamento de comandos constitucionais ou de matérias submetidas à reserva legal, revela-se o reconhecimento sobre a inadequação de se interpretar as relações concessórias simplesmente pela reprodução das práticas tradicionais dos contratos administrativos.

19. Devem ser consideradas, nesse exame, as funções econômica e sistêmica da infraestrutura, a sua financiabilidade, seu papel no desenvolvimento, os efeitos sobre usuários e outras áreas da economia, a estrutura de riscos, sem esquecer das peculiaridades de cada mercado. Uma interpretação integrada da própria Constituição deve reconhecer, nesse domínio, o próprio desenvolvimento nacional sustentável viabilizado por essa infraestrutura, com uma finalidade mais ampla da redução das desigualdades sociais e regionais.

20. Nesse contexto, o uso imediato de entendimentos respectivos a institutos aplicáveis a relações jurídicas distintas, sem consideração das funções que assumem no ambiente concessório, pode produzir resultados incompatíveis com a própria racionalidade do regime constitucionalmente instituído. A interpretação deve

considerar não somente o envelope jurídico tradicionalmente consolidado, mas a sua função na continuidade e adequação do serviço, na alocação de riscos, na preservação do equilíbrio econômico-financeiro e na financiabilidade da infraestrutura.

21. Daí não decorre que toda regra geral aplicada ao setor seja ilegítima, mas sim que a incidência de normas pertencentes a outros regimes jurídicos deve ser aferida a partir de seus pressupostos e da função efetivamente desempenhada pelo instituto examinado, preservados, em qualquer caso, os limites constitucionais e legais aplicáveis. Essa premissa será particularmente relevante para a qualificação das contas vinculadas e dos fluxos financeiros objeto destes autos.

II.2 – Incompletude contratual e instrumentos de adaptação das concessões de longo prazo

22. Apresentem-se algumas particularidades relevantes para uma interpretação aplicada e pragmática da lei ao setor de infraestrutura.

23. Contratos de concessão são estruturalmente incompletos. Não é empiricamente possível especificar, no instante da contratação, todos os estados futuros relevantes e disciplinar, de forma absoluta, as obrigações e consequências correspondentes. Grossman e Hart e, posteriormente, Hart e Moore demonstraram a importância dessas lacunas para a alocação dos direitos de decisão e para os incentivos das partes ao investimento (GROSSMAN, Sanford J.; HART, Oliver D. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, v. 94, n. 4, p. 691-719, 1986; HART, Oliver; MOORE, John. Property rights and the nature of the firm. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 6, p. 1119-1158, 1990).

24. Em trabalho recente, Marcos Nóbrega e Bradson Camelo aplicaram expressamente essa abordagem aos contratos administrativos, às concessões e às parcerias público-privadas, enfatizando sua especial pertinência aos projetos de infraestrutura. A tese afasta a premissa de que toda contingência não exaustivamente disciplinada represente falha de planejamento. Na realidade, em relações complexas e duradouras, algum grau de incompletude é inerente à própria contratação (NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson. *Teoria dos jogos e a SecexConsenso do Tribunal de Contas da*

União: modelagem estratégica para renegociação de contratos públicos complexos, 2026).

25. Uma concessão de vinte, trinta ou mais anos atravessará mudanças tecnológicas, alterações de demanda, transformações logísticas, novas exigências ambientais, variações do custo de capital, crises econômicas e eventos que não poderiam jamais ser exauridos no edital original.

26. O reconhecimento dessa incompletude não significa, evidentemente, transferência automática desses riscos à Administração. A matriz de riscos conserva sua função de distribuir as consequências dos eventos entre as partes. Ainda assim, o instrumento de distribuição de riscos mais sofisticado não tem o poder de antecipar todas as infinitas formas concretas pelas quais as incertezas se materializarão, ou suas interações ou as soluções técnicas adequadas décadas depois.

27. O problema jurídico deixa, então, de ser a busca de um contrato capaz de eliminar toda decisão futura e passa a ser o desenho das regras pelas quais as adaptações necessárias serão realizadas: quem decide, sob quais critérios, por qual procedimento e sujeito a quais controles. Revisões, arbitragem, mecanismos consensuais e outros instrumentos de adaptação integram, nesse sentido, a governança possível de contratos estruturalmente incompletos.

28. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) é coerente com essa perspectiva. Seus arts. 20 e 22 exigem consideração das consequências práticas, das alternativas, dos obstáculos reais e das exigências das políticas públicas. O art. 26, por seu turno, admite compromisso para enfrentar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, com obrigações claras e solução compatível com os interesses gerais.

29. Tanto o consensualismo constitui uma das modernas respostas possíveis a essa realidade como também o são contas vinculadas. Tais instrumentos podem, quando juridicamente autorizados e adequadamente estruturados, desempenhar função de adaptação financeira a tais incertezas. Isso não elimina a incompletude contratual, mas podem reduzir a incerteza quanto à disponibilidade futura dos meios necessários à execução das obrigações e permitir que o momento de formação dos recursos não coincida necessariamente com aquele em que estarão disponíveis informações suficientes para sua aplicação.

30. Para admitir a juridicidade do instituto, faz-se primeiro imperativo que se conheça a sua necessidade, frente ao problema complexo de continuamente equilibrar os contratos em um ambiente sabidamente incerto.

31. No plano endocontratual, pode-se reforçar a capacidade de resposta da própria concessão. Na esfera intercontratual, quando autorizadas pelo ordenamento, as contas vinculadas podem preservar capacidade econômica até que amadureça sua aplicação em outra relação concessória.

32. As **scrow accounts**, como são originalmente nominadas as contas vinculadas, devem ser compreendidas, menos por sua forma bancária do que pela função de governança, estabilidade e correção de assimetrias que desempenha. O instituto não torna completo o contrato, mas organiza previamente parte das respostas financeiras necessárias para enfrentar sua inevitável incompletude.

33. Quando adequadamente estruturada, a conta vinculada organiza e preserva capacidade financeira, reduz incertezas, amplia a previsibilidade do adimplemento e pode favorecer a financiabilidade e a modicidade tarifária.

34. Sua relevância, nessa lógica, não reside na forma bancária, e sim na função de governança que desempenha em favor da segurança jurídica, da eficiência, da continuidade e da estabilidade das relações concessórias. A interpretação de sua operação deve, assim, privilegiar uma leitura sistemática e funcional, orientada a valores constitucionais, legais e regulatórios que o instituto busca preservar, em visão finalística, evitando que a aplicação mecânica de categorias gerais concebidas para relações jurídicas distintas esvazie justamente as finalidades que legitimaram sua adoção.

II.3 – Intensidade de capital, assimetrias entre concessões e visão sistêmica da infraestrutura

35. Infraestruturas rodoviárias e ferroviárias exigem investimentos elevados, de longa maturação e frequentemente simultâneos. Suas necessidades de expansão, modernização e adequação não surgem, todavia, segundo o calendário ou as disponibilidades do ciclo orçamentário estatal. A própria opção constitucional e legislativa pelas concessões pressupõe, nesse contexto, mobilização de capacidade empresarial e de capital privado para a implantação e a continuidade desses serviços.

36. A experiência demonstra que a dependência exclusiva da arrecadação e da execução orçamentária frequentemente limita a tempestividade e a intensidade da resposta a necessidades de investimento que se alteram ao longo de contratos de décadas. O capital privado acrescenta, nesse sentido, não somente capacidade financeira, mas possibilidade de mobilização e alocação de recursos segundo a maturação dos projetos, observados sempre a lei, o contrato, a matriz de riscos e a regulação.

37. O nível de interesse privado também é assimétrico. Pode existir enorme interesse social-estratégico em um investimento, mas baixa atratividade econômico-financeira. Sem contar o fato de as concessões não funcionarem em completo isolamento. Particularmente nos modais rodoviário e ferroviário, contratos distintos integram redes econômica e logisticamente interdependentes – impactando-se mutuamente, principalmente em termos de demanda. Entre si, contudo, apresentam diferentes estágios de maturidade, geração de caixa, necessidade de capital e atratividade.

38. No conjunto, essas heterogeneidades têm um custo tarifário.

39. Ignorar esses arranjos repercute na própria prestação do serviço e seus usuários. A Lei 8.987/1995 não tutela um único objetivo regulatório, mas um conjunto de valores – regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e modicidade tarifária, entre outros elementos estruturantes do regime concessório. A atuação regulatória deve buscar sua realização conjugada, e não a maximização isolada de um deles com sacrifício injustificado dos demais.

40. A modicidade tarifária é especialmente ilustrativa, pois é exigida em cada concessão e não autoriza transferir arbitrariamente aos usuários de um contrato custos ou ineficiências pertencentes a outro. Isso não significa, porém, que as condições econômicas necessárias à sua concretização devam ser examinadas exclusivamente dentro das fronteiras de cada ajuste. Foi isso o que fez o ordenamento jurídico recente quando autorizou o investimento cruzado. Recursos provenientes de outra relação concessória podem reduzir a parcela de capital que a concessão destinatária precisaria recuperar mediante tarifa ou outras receitas próprias. A modicidade tarifária é vista, assim, de modo sistêmico, não individual.

41. Se, nas hipóteses expressamente previstas em lei, todo valor destinado ao cumprimento de obrigação mediante investimento direto tivesse necessariamente de ser primeiro arrecadado, incorporado ao caixa estatal e posteriormente submetido a nova execução orçamentária, parte substancial da funcionalidade desses mecanismos seria perdida. Essa observação não resolve, por si, a natureza jurídica de cada fluxo, mas impede que sua qualificação parta de premissa capaz de tornar inócuas – ou, pelo menos, não efetivas – alternativas de financiamento instituídas pelo próprio legislador (assumindo o caráter "especial" conferido pela própria Constituição ao setor de infraestrutura).

II.4 – Consequências hermenêuticas: interpretação integrada, determinabilidade progressiva e limites

42. "*Dê-me o fato; dar-te-ei o direito*". A consequência direta das premissas anteriores é que os dilemas enfrentados nestes autos não podem ser resolvidos mediante análise isolada de um único princípio, de um único ramo jurídico ou da semelhança formal do mecanismo com instituto empregado em outro tipo de contrato.

43. Tais aspectos impactam questões como a propriedade pública ou privada dos recursos. Igualmente influem nas conclusões sobre se determinada conta constitui garantia, ou se o fluxo financeiro deve ingressar no orçamento ou qual grau de definição prévia deve possuir um investimento.

44. Idêntica lógica influi no juízo sobre o grau de definição das obrigações futuras. Em contratos de longa duração – incompletos, como visto –, nem toda informação estará disponível quando surge a obrigação ou se estrutura seu financiamento. Ainda que, na origem, se delimitem as finalidades, os limites, as competências, os critérios e demais mecanismos de governança, haverá necessidades tão volúveis quanto maior for o prazo concessório.

45. Há de se reconhecer que o objeto de aplicação da conta vinculada, como instrumento de redução de assimetrias, pode ser progressivamente densificado à medida que amadureça e se aproxime o momento de sua execução. É o que se pode denominar "*determinabilidade progressiva*". Não se mostra racional e eficiente exigir, já na assinatura de contratos de longa duração, definição imutável das necessidades, e demais circunstâncias que somente se tornarão suficientemente conhecidas anos ou décadas depois.

46. Essa flexibilidade encontra limite de proporcionalidade, em que a maturação posterior não pode transformar recursos vinculados em caixa genérico sujeito à livre escolha administrativa, nem autorizar alteração arbitrária de sua finalidade. O grau de precisão pode evoluir, mas a sujeição da decisão à lei, ao contrato e aos mecanismos de controle permanece. Não se deve exigir hoje a precisão que somente o tempo tornará racionalmente disponível nem permitir amanhã uma liberdade que a lei e o contrato não tenham previamente delimitado.

47. Com essas fundações, passo ao exame do marco legislativo que instituiu e progressivamente ampliou os mecanismos de investimento cruzado nos setores rodoviário e ferroviário.

III – O Programa de Parcerias de Investimentos, a Lei 13.448/2017 e o novo marco ferroviário: evolução normativa dos investimentos cruzados

48. As premissas expostas no capítulo anterior encontram correspondência direta na evolução legislativa do setor. A partir de 2016, o legislador passou a estruturar instrumentos destinados a ampliar a mobilização de capital privado, adaptar contratos existentes e permitir que capacidades econômicas formadas no próprio sistema concessório fossem convertidas, com maior flexibilidade, em investimentos de infraestrutura.

III.1 – O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e a Lei 13.448/2017: investimento, adaptação e solução de contratos estressados

49. A Lei 13.334/2016 instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para ampliar a interação entre Estado e iniciativa privada na infraestrutura. Entre seus objetivos estão a ampliação das oportunidades de investimento, a expansão da infraestrutura com tarifas adequadas, a estabilidade e a segurança jurídica e o fortalecimento da regulação. A própria lei caracteriza os contratos de parceria por sua complexidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos e incertezas.

50. A Lei 13.448/2017 aprofundou essa política diante de dificuldades concretas das concessões existentes. A medida provisória que lhe deu origem buscava viabilizar investimentos imediatos, modernizar contratos e oferecer solução para ajustes cuja continuidade se encontrava comprometida, inclusive aproveitando empreendimentos já em operação e com histórico de receitas para facilitar a obtenção de financiamento.

51. O art. 25 da Lei 13.448/2017 é especialmente revelador. Consoante dispõe seu § 1º:

"*§1º O órgão ou a entidade competente poderá, de comum acordo com os contratados, buscar soluções para todo o sistema e adotar medidas diferenciadas por contrato ou por trecho ferroviário que considerem a reconfiguração de malhas, admitida a previsão de investimentos pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.*" (grifou-se).

52. Ainda, como prescreve o art. 30 da mesma Lei:

"*Art. 30. São a União e os entes da administração pública federal indireta, em conjunto ou isoladamente, autorizados a compensar haveres e deveres de natureza não tributária, incluindo multas, com os respectivos contratados, no âmbito dos contratos nos setores rodoviário e ferroviário.*" (grifou-se).

53. E seu § 2º acrescenta:

"*§2º Os valores apurados com base no caput deste artigo poderão ser utilizados para o investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários, em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.*" (grifou-se).

54. Os dispositivos revelam uma opção legislativa por soluções sistêmicas e pela alocação direta de capacidades econômicas em investimentos de infraestrutura, inclusive entre diferentes malhas e contratos.

55. Ao autorizar a compensação de "*haveres e deveres*" e a aplicação dos valores diretamente pelos concessionários, preservado o equilíbrio econômico-financeiro e vedada a dupla remuneração, a Lei 13.448/2017 construiu mecanismo próprio de financiamento concessório, em um microssistema no qual o investimento não pressupõe, como etapa necessária, o prévio ingresso dos recursos no caixa da União para posterior execução orçamentária.

III.2 – A Lei 14.273/2021 e a consolidação de canais alternativos de investimento ferroviário

56. A Lei 14.273/2021 aprofundou essa mesma orientação. Ao disciplinar a desativação ou devolução de trechos ferroviários, o art. 15, § 2º, estabeleceu destinos alternativos para a indenização devida pela concessionária, admitindo sua compensação, sua aplicação em investimentos ou seu pagamento. Consoante regra o dispositivo:

"*§ 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação ou da devolução dos trechos de que trata o caput deste artigo:*

I - deve ser apurado pelo regulador ferroviário, nos termos do contrato e da metodologia de cálculo vigente, ficando permitida a compensação de eventuais créditos de titularidade da concessionária perante o poder concedente e o regulador ferroviário;

II - pode ser investido na expansão da capacidade e na ampliação da malha que remanescer sob responsabilidade do concessionário, ressalvada a obrigação prevista em contrato, na solução de conflitos urbanos, na preservação do patrimônio ferroviário ou em outra malha de interesse do poder concedente, conforme acordado entre o regulador ferroviário e a concessionária, na forma da regulamentação;

III - pode ser pago no momento da cisão da malha ou ao termo do contrato de concessão, conforme regulamentação." (grifou-se).

57. O inciso II, especificamente, também foi reproduzido no Parecer 00002/2026/CNIR/CGU/AGU, ao examinar a base positiva do investimento cruzado. A instrução da AudPortoFerrovia igualmente reconhece que o art. 15, § 2º, permite que os valores, em vez de serem auferidos como receita orçamentária, sejam investidos diretamente pelo concessionário em malha de interesse do Poder Concedente. Trata-se do investimento cruzado "intercontratual".

58. Nessa estrutura normativa, o legislador distinguiu expressamente compensar, investir e pagar. O investimento não aparece como simples destinação posterior de valor já arrecadado pela União, mas como alternativa jurídica ao pagamento, inclusive em outra malha de interesse do Poder Concedente.

59. Lidos conjuntamente, o art. 15 da Lei 14.273/2021 e os arts. 25 e 30 da Lei 13.448/2017 estampam uma arquitetura normativa coerente com as características e desafios anteriormente examinados do setor de infraestrutura: capacidades econômicas formadas nas relações concessórias podem, nas hipóteses legalmente previstas, ser convertidas diretamente em investimentos de infraestrutura.

60. A disciplina busca preservar recursos no próprio circuito concessório e permitir sua alocação segundo as necessidades do sistema, sem confundir essa hipótese com os valores que efetivamente venham a ser pagos e auferidos pela União.

61. A diferença traçada é reveladora porque, se a própria lei trata investimento e pagamento como alternativas, não se faz correto partir da premissa de que ambos produzam necessariamente, desde o primeiro momento, os mesmos efeitos patrimoniais e financeiro-orçamentários. A natureza do recurso dependerá do caminho jurídico efetivamente adotado para cumprimento da obrigação.

III.3 – O art. 66 da Lei 14.273/2021 e a distinção entre investimento cruzado e receita efetivamente auferida pela União

62. É nesse ponto que se insere o art. 66 da Lei 14.273/2021. O dispositivo atualmente vigente determina, ressalvada a legislação específica, que valores não tributários, multas, outorgas e indenizações que a União auferir junto às operadoras ferroviárias sejam reinvestidos em infraestrutura logística ou de mobilidade de titularidade pública. A hipótese normativa, portanto, refere-se expressamente aos valores auferidos pela União.

63. Como positiva a Lei 14.273/2021:

"*Art. 66. Ressalvado o disposto em legislação específica, valores não tributários, multas, outorgas e indenizações que a União auferir junto a operadoras ferroviárias devem ser reinvestidos em infraestrutura logística ou de mobilidade de titularidade pública.*

§ 1º Pelo menos metade dos recursos provenientes das outorgas e indenizações referidas no caput deste artigo deverão ser aplicados em projetos de Estados ou do Distrito Federal, de forma proporcional à extensão da malha ferroviária que os originou, incluídos nesse cômputo os trechos devolvidos na forma do art. 15 desta Lei." (grifou-se).

64. A história legislativa é particularmente esclarecedora. O **caput** do dispositivo foi originalmente vetado. Nas razões do veto, afirmou-se que a vinculação dessas receitas reduziria a flexibilidade da gestão do caixa público, congelaria prioridades por longos períodos e impediria seu direcionamento à Conta Única, assim como sua alocação pelo processo orçamentário. No veto do Presidente da República, entendia-se que esses valores eram públicos – tal qual defende a unidade técnica.

65. A mesma Mensagem 726, de 23 de dezembro de 2021, por outro lado, consignou que a ausência daquela vinculação não impediria a aplicação de recursos em projetos ferroviários, diante da existência de instrumentos legais e regulatórios de investimentos cruzados, inclusive intermodais. Em questão especialmente auspiciosa, o fundamento do veto distinguia, assim, o circuito das receitas submetidas ao caixa público dos mecanismos de investimento cruzado próprios do regime concessório (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-726.htm).

66. O Congresso Nacional, posteriormente rejeitou o veto ao **caput** e ao § 1º do art. 66. Não se concordou, em maioria qualificada do Congresso Nacional, com a tese que embasou o veto. Restabeleceu-se, com isso, a vinculação legal dos valores alcançados pela hipótese do dispositivo, sem supressão da ressalva à legislação específica nem dos mecanismos de investimento previstos nos demais diplomas.

67. Dito de outra forma, a derrubada do veto não permite atribuir ao Congresso concordância com a premissa de que todo fluxo econômico oriundo das concessões deva previamente ingressar na Conta Única. Ao contrário, o texto restabelecido preservou expressamente a legislação específica e limitou sua incidência aos valores que a União efetivamente auferir.

68. Logo, uma coisa é afirmar que valores efetivamente auferidos pela União submetem-se ao regime jurídico correspondente às receitas públicas e à destinação prevista no art. 66. Outra é sustentar que todo crédito ou obrigação econômica surgido em uma concessão deve necessariamente ser primeiro convertido em receita pública para somente depois financiar investimentos. A segunda proposição (defendida pela unidade técnica) não decorre do texto legal e reduziria substancialmente a funcionalidade dos mecanismos especiais antes examinados.

69. A própria arquitetura legislativa fornece importante elemento para a controvérsia sobre a natureza dos recursos. Sem antecipar o exame das situações contratuais concretas, a autorização para investimento direto pelo concessionário, a distinção legal entre investir e pagar, bem como a referência do art. 66 aos valores que a União efetivamente auferir tornam inadequada a premissa de que toda expressão econômica destinada a investimento cruzado já constitua, necessariamente e desde a origem, numerário público.

70. Julgo que a qualificação dependerá da obrigação juridicamente vigente, dos efeitos atribuídos ao seu cumprimento e do momento em que eventualmente ocorrer transferência patrimonial à União.

71. A interpretação narrada preserva os dois circuitos admitidos pelo ordenamento jurídico, quais sejam, a aplicação do regime financeiro aos recursos que efetivamente ingressam no patrimônio público, assim como a manutenção funcional da estratégia legislativa de converter, nas hipóteses legalmente previstas, obrigações econômicas do sistema concessório diretamente em investimentos de infraestrutura. É sob essa distinção que serão examinadas, adiante, as conclusões da unidade técnica.

IV – Resumo das conclusões da unidade técnica e respectivos encaminhamentos

72. Após as sucessivas instruções e a análise das manifestações dos jurisdicionados, a

AudPortoFerrovia consolidou entendimento que, embora admita a utilização das contas vinculadas e reconheça a juridicidade do investimento cruzado inclusive mediante transferência de recursos financeiros, submete esses mecanismos a consequências distintas conforme a natureza da obrigação contratual e o momento em que se considere ocorrido seu pagamento.

73. A conta vinculada é tratada, nesse raciocínio, como instrumento de segregação, afetação e governança dos valores. A definição de sua titularidade decorreria, sobretudo, do efeito jurídico atribuído ao cumprimento da obrigação subjacente.

74. No âmbito intracontratual, o auditor-instrutor, anuído pelo corpo dirigente, concluiu que os recursos depositados para fazer frente a obrigações decorrentes de riscos contratualmente atribuídos ao Poder Concedente são de propriedade pública. Dessa premissa, extraiu-se a impossibilidade de sua transferência para custear obrigações de contratos distintos, salvo previsão legal específica, e a necessidade de transparência proativa acerca dos valores, movimentações, rendimentos, custos e demais informações das contas vinculadas.

75. Quanto aos investimentos cruzados, a instrução especializada repartiu duas estruturas contratuais. Se o depósito em conta vinculada constituir, nos termos do próprio ajuste, pagamento e quitação da obrigação do concessionário, a AudPortoFerrovia ajuizou que, consumado esse marco, a titularidade dos valores é transferida ao Poder Concedente. Esses recursos seriam, então, "*públicos afetados*" às finalidades legal e contratual específicas: públicos quanto à propriedade, guarda, aplicação, prestação de contas e controle, mas não necessariamente receita orçamentária ordinária sujeita, como consequência automática, ao fluxo comum da Conta Única do Tesouro Nacional.

76. Também foi examinada a modelagem alternativa apresentada pela AGU, em que o depósito constitui apenas etapa de segregação ou garantia, permanecendo a quitação diferida até a entrega dos recursos ao concessionário responsável pelo investimento. Nessa situação, admitiu-se que os valores possam permanecer privados antes do marco contratual de vencimento. Ainda assim, houve a sustentação de que, uma vez alcançado o vencimento ou pagamento contratualmente estipulado, os recursos assumem

natureza pública, inclusive quando transferidos diretamente do concessionário fonte ao concessionário destinatário.

77. Para essa segunda modelagem, a unidade reputou inadequada a exigência de garantia integral da obrigação exclusivamente mediante caução e considerou inválido condicionar a quitação do concessionário à autorização discricionária da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), por entender caracterizada condição puramente potestativa. Em contrapartida, recomendou a estipulação de marcos objetivos de vencimento, pagamento e liberação e a avaliação, mediante análise de impacto regulatório, da conveniência e dos custos de se manterem contas vinculadas para recursos que, até esse momento, ainda seriam privados.

78. Nos casos concretos das autocomposições da Malha Regional Sudeste (MRS) e da Rumo Malha Paulista, a unidade interpretou os instrumentos celebrados como tendo atribuído efeito de pagamento aos depósitos efetuados. Por isso, considerou os respectivos valores de titularidade pública e propôs que sua custódia ocorra em contas administradas por instituição financeira selecionada mediante certame ou, alternativamente, em instituição financeira federal oficial, com transferência para essas contas dos recursos já pagos pelos concessionários.

79. A qualificação dos valores repercutiu também sobre a governança dos recursos. Para dinheiros que já tenham adquirido natureza pública, a AudPortoFerrovia considerou aplicáveis exigências de impessoalidade e vantajosidade na escolha da instituição financeira custodiante. Em todos os casos, propôs que a ANTT avalie, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados de registro contábil de todo o ciclo de depósito, guarda, disposição e utilização, distinguindo os períodos em que os valores ainda sejam privados daqueles posteriores à sua publicização.

80. Por fim, a unidade técnica vinculou a regularidade do investimento cruzado à suficiente definição prévia de seu objeto, entendendo necessária sua caracterização por projeto, orçamento, cronograma e demais elementos pertinentes. Sustentou também que alterações posteriores significativas – capazes de modificar substancialmente escopo, destinação, custo, cronograma, riscos ou premissas anteriormente examinados – devem ser novamente submetidas ao

TCU, sem estender essa exigência aos simples detalhamentos e ajustes ordinários decorrentes da maturação do empreendimento.

81. Feita a síntese, passo a julgar cada item de encaminhamento proposto.

V – Análise do relator

82. Em lastro para o exame de cada um dos encaminhamentos propostos pela AudPortoFerrovia, convém resolver questão transversal, impactante em boa parte das conclusões sugeridas: a natureza jurídica dos recursos destinados aos investimentos cruzados.

83. Como demonstrado nos capítulos anteriores, as Leis 13.448/2017 e 14.273/2021 permitem que obrigações econômicas surgidas no âmbito das concessões sejam convertidas em investimentos no próprio contrato ou em outras malhas. A definição de sua governança exige estabelecer se os valores permanecem privados durante esse percurso ou se, e em que momento, ingressam no patrimônio público.

84. A distinção produz consequências sobre todas as propostas engendradas, abrangendo orçamento, Conta Única, contabilidade, custódia, contratação da instituição financeira, transferências entre concessionários e destino dos saldos.

85. A AudPortoFerrovia construiu seu entendimento a partir do momento em que considera adimplida a obrigação do concessionário. Se o contrato, termo de autocomposição ou aditivo atribuir ao depósito em conta vinculada efeitos de pagamento e quitação, entende que ocorre transferência patrimonial ao Poder Concedente. Foi essa, particularmente, sua leitura dos instrumentos da Rumo Malha Paulista e da MRS.

86. A partir dessa verdade, a unidade técnica qualifica os valores como "*recursos públicos afetados*": pertencentes ao Poder Público, mas preservados no circuito do investimento cruzado em razão de sua destinação legal ou contratual. A natureza pública acompanharia o movimento mesmo quando os recursos fossem transferidos diretamente entre concessionários, sem ingressar materialmente na disponibilidade financeira ordinária da União.

87. A construção procura conciliar a publicização decorrente do pagamento com a necessidade de preservar os recursos para o investimento ao qual foram destinados. É justamente nessa conciliação que reside, a meu ver, sua principal dificuldade.

88. A Advocacia-Geral da União (AGU) parte de hipótese diversa. Para a AGU, a obrigação de investimento cruzado não constitui, em regra, compromisso de pagar numerário à União, mas de realizar investimento em infraestrutura. O depósito funcionaria como instrumento de segregação e governança, sem efeito liberatório, permanecendo privados os valores enquanto pendente a obrigação de investir.

89. A Subsecretaria de Administração Financeira Federal (Suafi/STN) também oferece critério particularmente útil para resolver a controvérsia, situando que a aplicação das regras orçamentário-financeiras pressupõe a prévia definição da natureza jurídica dos recursos: enquanto privados, não se submetem ao regime das disponibilidades federais; uma vez caracterizados como receita da União, devem se sujeitar à Conta Única, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e às demais normas pertinentes.

90. Concordo com essa lógica, em termos de precisão conceitual. Finalidade pública, afetação, direção regulatória ou relevância jurídico-fiscal não se confunde necessariamente com titularidade patrimonial pública. Uma vez caracterizada, contudo, efetiva incorporação do numerário ao patrimônio da União, não julgo satisfatória, sem fundamento legal específico, a criação interpretativa de categoria na qual o recurso seja público para fins de propriedade, mas permaneça imune às consequências orçamentárias e financeiras inerentes a tal titularidade.

91. Merecem comentário específico, nesse ponto, os Acórdãos 244 e 245/2023-Plenário e 1.592/2024-Plenário, todos de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, mencionados pela unidade técnica. Nos dois primeiros, relativos às concessões dos Portos de São Sebastião e Itajaí, este Tribunal determinou a retirada das contas vinculadas das respectivas modelagens.

92. No Acórdão 244/2023, determinou que se "exclua a conta vinculada" do edital; no Acórdão 245/2023, que se revisasse a modelagem para "*excluir o mecanismo de reserva de recursos para indenizações e reequilíbrios econômico-financeiros denominado 'conta vinculada'*". Posteriormente, ao examinar as concessões rodoviárias dos lotes 3 e 6 do Paraná, no Acórdão 1.592/2024, o relator reiterou a premissa de que "*não existe respaldo jurídico para que valores devidos à União pela outorga fossem destinados, por*

contrato, para conta de titularidade da concessionária".

93. Não identifico, contudo, incompatibilidade entre a razão central desses precedentes e a distinção adotada neste voto. Converge-se integralmente com a conclusão de que valores que constituam outorga ou outra receita juridicamente devida à União, uma vez pagos ao Poder Concedente ou submetidos a outro fato jurídico com eficácia de transferência patrimonial, não podem permanecer em caixa paralelo para financiar despesas públicas à margem do regime orçamentário-financeiro.

94. A questão distinta examinada nestes autos é saber quando essa publicização ocorre. Se o instrumento jurídico não constitui obrigação de pagar outorga à União, mas obrigação de executar ou financiar investimento, e o depósito, a segregação ou a transferência não produz pagamento ou quitação perante o Poder Concedente, não está caracterizado o mesmo fato jurídico sobre o qual se assentaram aqueles julgados. A divergência, portanto, não recai sobre o regime aplicável depois da incorporação dos valores ao patrimônio público, mas sobre a identificação do fato jurídico que a produz. Nos investimentos cruzados, acresce a existência de disciplina legal específica dos setores rodoviário e ferroviário, não aplicável às modelagens portuárias examinadas nos Acórdãos 244 e 245/2023.

95. Há, ademais, precedente setorial que reforça essa distinção. No Acórdão 2.032/2021-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, este Tribunal admitiu modelagem na qual parte do valor econômico associado às autorizações de radiofrequência foi convertida em compromissos de investimento a serem executados pelas vencedoras, inclusive mediante aportes a entidade privada constituída para essa finalidade, sem exigir que esses valores fossem previamente arrecadados pela União para posterior execução orçamentária.

96. A experiência foi posteriormente examinada no Acórdão 740/2023-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que avaliou os compromissos de investimento utilizados no setor de telecomunicações em substituição ao pagamento de recursos à União e dirigiu seus encaminhamentos ao aperfeiçoamento do planejamento, da fiscalização e da transparência. Não se trata de importar para os transportes o regime jurídico das telecomunicações,

mas de reconhecer que esta Corte já distinguiu, em hipóteses admitidas pelo ordenamento, o ingresso de receita pública do cumprimento privado de obrigação regulatória de investimento.

97. O recente Acórdão 297/2025-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, referente ao Programa Pé-de-Meia, já havia evidenciado a preocupação deste Tribunal com a utilização de recursos federais em estruturas situadas fora dos canais ordinários do orçamento e da Conta Única. Muito embora a medida cautelar então examinada tenha sido revogada em razão dos riscos decorrentes da interrupção da política pública, permaneceu relevante a controvérsia acerca da necessidade de submissão ao regime orçamentário de valores efetivamente pertencentes à União.

98. A jurisprudência ainda mais contemporânea acrescentou, contudo, maior precisão a debate, mediante o Acórdão 1.372/2026-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas. Na ocasião, fortaleceu-se a tese de que, sendo público, o trânsito no Orçamento Geral da União (OGU) deveria ser observado. Abriu-se espaço, contudo, para que, ainda que exista um múnus público, haja a caracterização de um recurso privado, não atrelado ao Tesouro, desde que preenchida uma série de condicionantes.

99. Naquela assentada, examinaram-se os mecanismos utilizados pela União para executar políticas públicas com recursos que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União. Este Tribunal examinou, de maneira sistêmica, diferentes mecanismos de financiamento e execução de políticas públicas fora dos canais ordinários do OGU, da Conta Única e do Siafi. Em vez de conferir tratamento uniforme a estruturas materialmente distintas, a deliberação adotou análise que pondera a origem dos recursos, a finalidade do arranjo, sua conformação concreta, a disponibilidade privada, o grau de direção estatal sobre sua aplicação e seus efeitos fiscais.

100. No exame do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), nada obstante esta Corte ter reconhecido natureza jurídico-fiscal pública aos aportes decorrentes de contrapartidas associadas a benefícios fiscais ou obrigações regulatórias, admitiu-se expressamente a possibilidade de compatibilização dessa característica com uma lógica privada de aplicação dos recursos. Para tanto, exigiram-se diversos condicionantes.

101. Ao mesmo tempo, ressalvou-se a necessidade de conformação ao regime orçamentário-financeiro caso o desenho adotado assumisse função substitutiva de despesa federal. Em trecho relevante da tese do Min. Bruno Dantas:

"*A finalidade pública da política não basta para transformar, automaticamente, compromissos empresariais de investimento em recursos orçamentários; a aplicação privada, por sua vez, exige governança compatível, transparência verificável e ausência de substituição de despesa federal*".

102. Ainda que as estruturas jurídicas naquele caso analisado não sejam idênticas as ora tratadas – o que impacta nos condicionantes delineados pelo relator para a efetiva caracterização do recurso como privado –, estabeleceu-se que a finalidade pública, a afetação, a transparência, a prestação de contas e o controle externo podem incidir intensamente sobre determinado fluxo sem que, apenas por isso, se opere transferência patrimonial à União. Inversamente, quando o numerário efetivamente ingressa no patrimônio público, a utilização de uma estrutura privada de custódia ou aplicação não é suficiente para afastar o regime financeiro correspondente.

103. Na verdade, o precedente reforça a necessidade de distinguir titularidade patrimonial e afetação pública. É o que cuidarei de fazer.

104. Ou: os efeitos patrimoniais validamente produzidos por relações jurídicas existentes devem ser reconhecidos conforme o regime que efetivamente as disciplinou, sem que isso impeça a conformação prospectiva de fluxos futuros por novo instrumento ou aditamento juridicamente válido. Adotarei essa diferença doravante.

105. A solução parte da obrigação contratual juridicamente vigente. Se a exegese pactuada entre as partes consiste em realizar determinado investimento e – tal qual defende a AGU – o depósito em conta vinculada não extingue a obrigação nem confere quitação ao concessionário, os valores podem permanecer privados, embora juridicamente afetados à finalidade pública estabelecida em lei e contrato.

106. A afetação justifica segregação, restrição de movimentação, fiscalização, rastreabilidade e prestação de contas. Não demanda, sozinha, transferência de propriedade. Trata-se de recursos privados afetados, contratualmente, a uma finalidade pública.

107. A questão decisiva, desse modo, não seria em que lugar está depositado o dinheiro nem o nome originalmente atribuído à vantagem econômica. Uma vez que as transferências de contas são legalmente previstas, o núcleo do debate é verificar qual a natureza da obrigação (se legal ou contratual), qual exatamente é o fato gerador do desembolso, quem é o destinatário patrimonial da prestação e que efeito jurídico foi atribuído contratualmente ao depósito. A conta vinculada é um instrumento e não constitui categoria patrimonial.

108. De forma direta, caso o contrato estabelecer que o depósito constitui pagamento de obrigação pecuniária à União e libera o concessionário, haverá pagamento, quitação e transferência patrimonial. O recurso torna-se público e passa, em princípio, a se sujeitar ao regime das disponibilidades públicas, ressalvada disciplina legal específica.

109. Nesse aspecto, não acompanho integralmente a tese geral da AGU. Sua construção é adequada quando o depósito constitui mera segregação destinada ao cumprimento futuro da obrigação de investimento. Não pode haver, contudo, prevalência contra contrato já celebrado que tenha atribuído expressamente ao depósito efeito de pagamento e quitação. Os contratos existentes devem ser interpretados segundo o regime jurídico que efetivamente instituíram, sem requalificação retroativa destinada apenas a modificar suas consequências patrimoniais.

110. Para as modelagens futuras, a conclusão é distinta. Conforme visto, o legislador admitiu, em hipóteses específicas, o investimento direto como alternativa ao pagamento. Não há razão para estruturar esses mecanismos de modo a provocar necessariamente a prévia publicização de valores que a própria legislação permite manter no circuito concessório até a realização do investimento.

111. Nessas situações, a conta vinculada pode funcionar como instrumento de segregação e compromisso. Os recursos permanecem privados, embora deixem de estar livremente disponíveis, submetendo-se à finalidade, às condições de movimentação e aos controles previstos na modelagem. Trata-se de patrimônio privado juridicamente afetado a finalidade pública e sujeito a governança regulatória reforçada, sem que a Administração adquira, por essa razão, titularidade ou livre disponibilidade sobre o numerário.

112. Firme-se que a solução é coerente com as características das concessões de longa duração e com os objetivos regulatórios já examinados como base hermenêutica que expus no introito deste voto.

113. Não se cria, com isso, exceção informal ao direito financeiro – como, com as devidas vênias, leva a linha defendida pela unidade técnica. Enquanto privados, os recursos permanecem no circuito concessório sob governança reforçada. Quando houver efetiva transferência patrimonial à União, passam ao regime público. Evita-se tanto a publicização artificial do capital privado quanto a manutenção extrafiscal de recursos que efetivamente já se tornaram públicos.

114. Adoto, dessa maneira, a seguinte premissa: a natureza dos recursos acompanha a obrigação jurídica e os efeitos de seu adimplemento. O investimento cruzado pode ser financiado por recursos privados juridicamente afetados à finalidade pública. Se, porém, o negócio jurídico conferir ao depósito efeitos de pagamento e quitação em favor da União, compromete-se a "afetação" do recurso privado e haverá transferência patrimonial e incidência do regime público correspondente.

V-1 – Da natureza jurídica dos recursos destinados à cobertura de riscos atribuídos ao Poder Concedente no âmbito da própria concessão

115. A unidade técnica assim sugeriu:

"*a. nas hipóteses de contas vinculadas a concessões de serviço público para liquidar obrigações decorrentes da efetivação de riscos contratualmente definidos de responsabilidade do Poder Concedente no âmbito intraconcessório (analisado no âmbito da Instrução Inicial Conclusiva (peça 164):*

i. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de que os recursos financeiros depositados em contas vinculadas a concessões de serviço público para liquidar obrigações decorrentes da efetivação de riscos contratualmente definidos de responsabilidade do Poder Concedente são de propriedade pública para todos os fins, em respeito ao art. 11, inciso I, da Lei 14.133, de 2021, e o art. 884, do Código Civil;"

116. A AudPortoFerrovia não rejeita, em si, a utilização intracontratual da conta vinculada para fazer frente a obrigações decorrentes de riscos atribuídos ao Poder Concedente. Sua conclusão é de natureza patrimonial. Avalia-se que os valores reservados para liquidar débitos do Poder Público integram parcela econômica que juridicamente lhe pertence, considera essa fração como propriedade pública ainda que permaneçam segregados no ambiente financeiro da concessão.

117. A instrução adota, para esse fim, critério ligado à finalidade obrigacional prevista no contrato, para o

qual os valores destinados à liquidação de obrigações atribuídas ao Poder Concedente seriam públicos, enquanto aqueles destinados ao cumprimento de obrigações da concessionária permaneceriam privados.

118. Ao que importa ao presente encaminhamento, a unidade instrutora considera que a obrigação imputável ao Poder Concedente não poderia ser satisfeita mediante recursos pertencentes à própria concessionária, pois isso equivaleria a utilizar patrimônio do credor para extinguir dívida do devedor, com possível enriquecimento sem causa, nos termos do art. 884 do Código Civil.

119. Também se utiliza um argumento de base econômica para o fortalecimento da tese. Segundo se constrói, a proposta vencedora fixa a rentabilidade requerida pelo investidor e a parcela econômica excedente deveria ser apropriada pelo Poder Concedente, seja por menor tarifa, maior outorga ou outra forma de captura em benefício público. Daí se tira que recursos segregados para fazer frente aos riscos do Poder Concedente integrariam essa parcela econômica pública. Invocou-se, em supedâneo, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa previsto no art. 11 da Lei 14.133/2021.

120. As manifestações dos órgãos envolvidos seguiram, predominantemente, direção diversa. ANTT, Ministério dos Transportes e SPPI trataram os valores como recursos gerados no âmbito da própria concessão, cuja segregação contratual restringe a disponibilidade sem necessariamente modificar a titularidade. Ressaltaram a função das contas como reserva de liquidez para reequilíbrios, instrumento de estabilidade tarifária, proteção da higidez econômico-financeira e redução da incerteza para financiadores e investidores.

121. A AGU igualmente distingue afetação de transferência patrimonial. A conta vinculada seria instrumento de segregação e governança, não fato constitutivo de propriedade.

V.1.1 – Análise

122. Quem pode mais, pode menos. Se a lei permitiu que houvesse a compensação de haveres e deveres entre diferentes concessões, quanto mais uma compensação intracontratual.

123. Como regra, o art. 30 da Lei 13.448/2017:

"*Art. 30. São a União e os entes da administração pública federal indireta, em conjunto ou isoladamente, autorizados a compensar haveres e deveres de natureza não tributária, incluindo multas, com os respectivos contratados, no âmbito dos contratos nos setores rodoviário e ferroviário.*" (grifou-se).

124. Tal aspecto é central nas preocupações de financiabilidade e segurança jurídica dos contratos concessórios e alinhado com a tese das particularidades do setor de infraestrutura.

125. Ao viabilizar uma compensação célere dentro do próprio contrato, em face de potenciais eventos que possam gerar alguma contraprestação pública ao processo, mas sem impactar as tarifas, conferem-se certeza e estabilidade ao negócio. Na medida em que tal modelagem já estiver prevista no contrato de edital do leilão de concessão – e essa é a condição –, oportuniza-se maior atratividade e menores riscos aos potenciais concorrentes.

126. Há outros aspectos. Como dito, a posição instrutiva é consequência de um raciocínio sobre a titularidade da conta, mas entendo de forma diversa. A alocação contratual do risco ao Poder Concedente define quem suporta economicamente as consequências de sua materialização, e não a titularidade de todo capital previamente reservado para esse fim.

127. Enquanto o evento não ocorreu e não houve pagamento, quitação ou outro fato jurídico apto a produzir transferência patrimonial, é perfeitamente possível que se esteja diante de capital privado contratualmente afetado.

128. A circunstância de o numerário estar reservado para assegurar o rápido adimplemento de obrigação atribuída ao Poder Concedente não antecipa, por si só, sua incorporação ao patrimônio público. Essa modificação patrimonial somente se opera quando, verificada a hipótese contratualmente prevista, os recursos são efetivamente empregados na satisfação da obrigação, deixando então de constituir mera reserva privada afetada para cumprir a finalidade que justificou sua segregação.

129. Também não acompanho a premissa de que a obrigação do Poder Concedente somente possa ser recomposta mediante numerário que já lhe pertença. O equilíbrio econômico-financeiro das concessões pode ser restaurado por diferentes técnicas (tarifárias, temporais, obrigacionais ou financeiras). A conta vinculada constitui apenas uma dessas possíveis arquiteturas.

130. O dinheiro, até a sua utilização efetiva, ainda não pertence à União. A **scrow account** é uma técnica contratual intermediária viabilizadora – de cumprimento impositivo para a concessionária – de lastro financeiro para possibilitar obrigação futura de fazer, mas não eventualmente definida.

131. Nessa visão, ao permitir maior estabilidade contratual e menores riscos ao empreendedor, ao reverso, em vez de macular o princípio do melhor resultado licitatório, a prática lhe fortalece.

132. Em desenvolvimento do argumento, quanto à titularidade, se edital e contrato previram desde a origem que parcela dos fluxos seria segregada para determinados riscos, considerada essa estrutura na competição e na equação econômico-financeira, sua utilização posterior não quer dizer que a concessionária esteja pagando a si própria dívida da Administração. Significa, sim, executar o mecanismo contratual previamente estabelecido.

133. Diversa é a situação ao término da concessão. Concluído o ajuste final, satisfeitos os créditos e obrigações remanescentes e esgotadas as finalidades que justificavam a afetação privada dos valores, eventual saldo existente deverá receber a destinação prevista no contrato. Nos modelos examinados nestes autos, a disciplina contratual prevê sua transferência à Conta Única do Tesouro Nacional quando remanescente em favor do Poder Concedente. Não há, portanto, distinção patrimonial a ensejar enriquecimento sem causa durante a execução do mecanismo, sem prejuízo da publicização do saldo residual no marco contratualmente estabelecido.

134. Tampouco a noção econômica de rentabilidade excedente converte automaticamente determinado fluxo em propriedade pública. A capacidade econômica do empreendimento pode ser apropriada, conforme a modelagem, por redução tarifária, investimentos adicionais, outorga, reservas contratuais ou outras obrigações. Essas escolhas produzem efeitos econômicos distintos.

135. Há ainda a dificuldade apontada pela unidade especializada da STN, com a qual concordo. Se os valores são públicos "*para todos os fins*", essa qualificação deve acarretar as consequências correspondentes. Possui frágil consistência, no meu entender, afirmar simultaneamente a propriedade estatal e preservar os valores fora do regime financeiro

público apenas para conservar a funcionalidade da conta vinculada.

136. A interpretação ora posta preserva a função para a qual o mecanismo foi concebido. Retomando a tônica interpretativa que comecei neste voto, em concessões de longa duração, intensivas em capital e sujeitas a contingências cuja ocorrência e dimensão não podem ser sincronizadas com os ciclos orçamentários, a reserva de liquidez pode dar efetividade à própria matriz de riscos. Maior previsibilidade quanto à recomposição reduz incertezas incorporadas por concessionários e financiadores ao custo do capital, com potenciais efeitos sobre investimento, competição e modicidade tarifária.

137. Há, ainda, ponto adicional a explicitar, de sorte a conferir a esperada segurança jurídica advinda do presente julgamento. Não identifiquei proposta específica da unidade técnica voltada a examinar, em toda a sua extensão, as possíveis finalidades das contas vinculadas. A discussão desenvolvida neste subitem se concentrou em sua utilização para assegurar liquidez diante de riscos atribuídos ao Poder Concedente. O instrumento, contudo, não precisa se restringir a essa finalidade – e via de regra, as previsões dos contratos já em operação a extrapolam.

138. Não vislumbro impedimento jurídico, em tese, a que a modelagem concessória utilize contas vinculadas também para constituir reservas destinadas a riscos ou obrigações atribuídos à própria concessionária, desde que isso esteja previsto no edital e no contrato e integrado à respectiva equação econômico-financeira. Nesse caso, tratando-se de recursos privados, a segregação não altera sua titularidade nem transfere ao Poder Concedente o ônus econômico do risco, tampouco poderá servir de fundamento para dupla recomposição ou reequilíbrio por evento que permaneça alocado à concessionária.

139. Nada impede, igualmente, que a modelagem estabeleça contratualmente, de modo ainda mais amplo, a segregação de parcela dos fluxos da concessão – inclusive de receitas tarifárias ou de parcela econômica que, conforme a estrutura jurídica adotada, possa ser destinada a investimento em vez de convertida em pagamento de outorga à União – para assegurar a execução, pela própria concessionária, de obra ou de outra obrigação de investimento previamente prevista no contrato ou posteriormente incorporada mediante instrumento juridicamente

válido. Trata-se, inclusive, de hipótese de utilização da conta vinculada para a implantação da infraestrutura contratualmente definida e sua utilização integra a própria equação econômico-financeira da concessão.

140. Nas hipóteses legalmente admitidas de investimento cruzado, essa mesma lógica pode alcançar obra ou obrigação incorporada a outra concessão ou a outro trecho de malha de interesse da Administração.

141. Quero dizer que, de acordo com a legislação, a conta vinculada pode funcionar como mecanismo de preservação dos recursos necessários à implantação de infraestrutura prevista no próprio contrato ou regularmente incorporada a aquele instrumento. Também poderá, quando houver fundamento legal para investimento cruzado, financiar obrigação incorporada a outra concessão ou malha. O elemento essencial é que o investimento esteja juridicamente inserido em determinada relação concessória, como obrigação do concessionário responsável por sua execução, submetida à correspondente matriz de riscos, aos mecanismos de fiscalização e ao regime empresarial daquele contrato.

142. Essa possibilidade não autoriza – que fique claro – a formação de reserva financeira genérica sob livre disponibilidade da Administração. Não seria compatível com o modelo aqui reconhecido constituir uma conta desvinculada de obrigação concessória suficientemente delimitada para que o Poder Público, posteriormente, escolhesse livremente obras, fornecedores ou empreiteiras, definisse preços, administrasse aditivos e ordenasse pagamentos diretamente com aqueles recursos. Nessa hipótese, a Administração deixaria de apenas regular e fiscalizar obrigação de investimento do concessionário e passaria a assumir materialmente a posição de contratante da obra ou do serviço. Aí, contratação deveria, então, observar o art. 37, inciso XXI, da Constituição e o regime licitatório aplicável, sem que a denominação "*conta vinculada*" pudesse servir para afastar tais exigências.

143. A fronteira, portanto, está na vinculação contratual e na responsabilidade pela execução. Os valores podem financiar obrigação existente no próprio contrato de concessão ou, nas hipóteses legalmente admitidas, obrigação incorporada a outro contrato mediante investimento cruzado.

144. O que não se admite é sua transformação em disponibilidade financeira geral do Poder Público para realizar investimentos à margem de uma relação concessória determinada. Quanto maior for o domínio estatal sobre a escolha do objeto, do executor, do preço, das alterações e dos pagamentos, menos sustentável será tratar o fluxo como simples recurso privado contratualmente afetado.

145. Rejeito, isso posto, a proposta engendrada pela unidade técnica. Em substituição, proponho:

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que não há impedimento jurídico, em tese, à previsão, nos contratos de concessão, de contas vinculadas ou de outros mecanismos de segregação destinados: (i) a assegurar liquidez para o tratamento de riscos contratualmente atribuídos ao Poder Concedente; (ii) a assegurar o cumprimento de riscos ou obrigações atribuídos à própria concessionária; e (iii) à preservação e aplicação de recursos destinados à execução de obrigações de investimento no próprio contrato de concessão ou, nas hipóteses legalmente admitidas, em outra concessão ou malha mediante investimento cruzado, podendo os recursos de natureza privada permanecer contratualmente afetados enquanto não ocorrer fato jurídico de transferência patrimonial ao Poder Público, desde que a modelagem:*

a) seja compatível com a legislação setorial, com a matriz de riscos e com a equação econômico-financeira da concessão;

b) estabeleça a origem e a titularidade dos recursos, as hipóteses de utilização, as obrigações às quais estejam vinculados e os marcos capazes de alterar sua natureza patrimonial;

c) discipline sua segregação, custódia, movimentação, aplicação, fiscalização, prestação de contas e destinação dos rendimentos e saldos, assegurada a rastreabilidade;

d) quando destinada à cobertura de riscos ou obrigações atribuídos à concessionária, não transfira ao Poder Concedente o respectivo ônus econômico nem dê ensejo a dupla recomposição, reequilíbrio ou indenização por evento que permaneça contratualmente alocado à concessionária;

e) quando destinada à realização de investimentos, assegure que a respectiva obrigação esteja prevista no contrato de concessão ou nele seja regularmente incorporada, ou, nas hipóteses legalmente admitidas de investimento cruzado, seja incorporada à concessão ou ao contrato destinatário, submetendo-se à respectiva matriz de riscos, aos mecanismos de fiscalização e ao regime de execução do concessionário responsável;

f) não permita a formação de reserva financeira genérica sob livre disponibilidade da Administração para escolha direta de obras, serviços, fornecedores ou empreiteiros, definição de preços, administração de alterações contratuais ou ordenação de pagamentos fora de relação concessória determinada, hipótese em que deverão ser observados o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o regime de contratação pública aplicável;

g) previna desvio de finalidade, apropriação indevida, mistura de recursos de origens ou titularidades distintas e utilização dos valores para finalidade diversa daquela contratual ou legalmente estabelecida; e

h) assegure que os recursos de natureza pública, bem como aqueles que venham a ser efetivamente incorporados ao patrimônio público, submetam-se ao correspondente regime orçamentário, financeiro e contábil.

dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que, nas modelagens em que os recursos mantidos em contas vinculadas para cobertura de riscos atribuídos ao Poder Concedente permaneçam privados durante a execução da concessão, os instrumentos contratuais devem disciplinar expressamente sua destinação ao término do contrato, assegurando que, concluído o ajuste final, satisfeitos os créditos e obrigações contratuais pendentes e inexistindo finalidade juridicamente subsistente que justifique a manutenção da afetação, eventual saldo remanescente em favor do Poder Concedente seja transferido à União e recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional, com os correspondentes registros financeiros e contábeis, ressalvada disposição legal específica que estabeleça destinação diversa."

V-2 – Da utilização, em outros contratos, de recursos destinados à cobertura de riscos do Poder Concedente

146. Passo ao exame do subitem a.ii da proposta da unidade técnica:

"*a. nas hipóteses de contas vinculadas a concessões de serviço público para liquidar obrigações decorrentes da efetivação de riscos contratualmente definidos de responsabilidade do Poder Concedente no âmbito intraconcessório (analisado no âmbito da Instrução Inicial Conclusiva (peça 164):*

[...]

ii. *determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que, salvo previsão legal específica, se abstenha de promover a transferência de recursos financeiros depositados em contas vinculadas a concessões de serviços públicos para liquidar obrigações do Poder Concedente em contratos diversos daquele que deu origem aos referidos valores, em respeito ao art. 48, inciso II, da Constituição Federal, e ao Princípio de Separação dos Poderes;*"

147. A AudPortoFerrovia identificou, nas minutas e contratos examinados, cláusulas que admitiam a formação das contas vinculadas não apenas com recursos provenientes da própria concessão, mas também com valores oriundos de outros contratos, conforme decisão do Poder Concedente.

148. Disposições dessa natureza foram encontradas, entre outros casos, nas concessões da BR-040/DF/GO/MG, RioSP, EcoRioMinas e BR-381/MG. Para a unidade técnica, a redação abria espaço para que recursos vinculados fossem movimentados entre concessões como se constituíssem disponibilidade financeira compartilhada.

149. A objeção, novamente, decorre da concepção patrimonial adotada. Muito embora se admita a manutenção de recursos vinculados fora da Conta Única enquanto empregados na arquitetura econômico-financeira da concessão que os originou, considera-os créditos públicos cuja segregação se justificaria pela modelagem endocontratual e pelas necessidades de continuidade, adequação e equilíbrio daquele ajuste. Esgotada essa finalidade, não haveria,

na ausência de autorização legal específica, espaço discricionário para deslocá-los à relação contratual diversa; os valores excedentes deveriam ser apropriados pelo Poder Concedente como receita pública.

150. A transferência intercontratual representaria, nessa compreensão, mudança qualitativa do instituto, deixando de constituir mecanismo financeiro interno da concessão e passando a permitir que a Administração escolhesse diretamente outras finalidades para recursos reputados públicos.

151. A unidade técnica entendeu que essa destinação somente poderia decorrer de autorização legislativa específica, pois, do contrário, haveria interferência na competência do Congresso Nacional sobre o orçamento, com ofensa ao art. 48, II, da Constituição, à separação dos Poderes e ao sistema de freios e contrapesos.

152. Daí a proposta de impedir a transferência, "*salvo previsão legal específica*".

153. O relatório instrutivo acrescenta que a autorização legal para investimentos em outras malhas não equivaleria a permissão genérica para deslocar numerário entre contratos, particularmente quando a operação se limitasse a liquidar obrigação de outra concessão sem enquadramento em hipótese legal de compensação ou investimento. A preocupação advém do limite finalístico da autorização: o art. 30 não transformaria qualquer reserva ou obrigação do Poder Concedente em disponibilidade irrestrita para transferências intercontratuais.

154. A AGU, tal qual já situado, rejeitou justamente essa premissa patrimonial. O Ministério dos Transportes (MT) acompanhou, em essência, a posição jurídica da AGU quanto à natureza privada dos valores. Posteriormente, a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário acrescentou que o investimento cruzado constitui instrumento legítimo de política pública para suprir lacunas de viabilidade, aproveitar capacidades econômicas existentes no sistema e reduzir a necessidade de aportes orçamentários, desde que submetido à segregação, rastreabilidade, transparência e governança reforçada.

V.2.1 – Análise

155. Começo pelo texto da própria lei. O art. 30 da Lei 13.448/2017, em seu **caput**, autoriza a União e os entes da Administração Pública Federal indireta a

"*compensar haveres e deveres de natureza não tributária*" com seus contratados nos "*setores rodoviário e ferroviário*" (grifou-se).

156. Os §§ 2º e 3º preveem ainda:

"*§ 2º Os valores apurados com base no caput deste artigo poderão ser utilizados para o investimento, diretamente pelos respectivos concessionários e subconcessionários, em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.*

§ 3º A parcela dos investimentos correspondente aos valores compensados não poderá ser utilizada para fins de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e indenização.

§ 4º O órgão ou a entidade competente realizará estudo técnico que fundamente a inclusão dos novos investimentos ou serviços a serem considerados, podendo valer-se para tanto de estudos técnicos realizados pelo respectivo parceiro contratado." (grifou-se).

157. Os dispositivos – tomando "*investimentos*" de maneira ampla – permitem que os valores daí apurados sejam empregados diretamente pelos concessionários e subconcessionários em malha própria ou em malhas de interesse da Administração Pública, mas impedem que a parcela assim financiada seja posteriormente utilizada para reequilíbrio ou indenização. O § 4º exige estudo técnico para fundamentar os novos investimentos ou serviços.

158. A expressão "*haveres e deveres*" deve produzir consequência jurídica, em sua máxima intenção legislativa. Se, por força da lei, do contrato e da matriz de riscos, a materialização de determinado evento constitui obrigação econômica do Poder Concedente perante a concessionária, há, uma vez reconhecida e apurada essa obrigação, um dever de natureza não tributária. Não perfilho entendimento de ser possível preservar a amplitude do termo "*haveres*" e, ao mesmo tempo, esvaziar a palavra "*deveres*", justamente quando a obrigação recai sobre o Poder Público.

159. Naturalmente, uma reserva constituída para responder a riscos ainda hipotéticos não equivale, por esse simples fato, a um dever líquido suscetível de compensação. É preciso distinguir, tal qual salvaguarda a AGU, a provisão financeira para evento futuro da obrigação (ainda que em outro contrato, autorizado por lei) já constituída em decorrência da materialização do risco.

160. Ainda que se argumente que se trata de reserva financeira com natureza de "garantia", em espécie não prevista no art. 96 da Lei 14.133/2021 – utilizada subsidiariamente –, o regime das concessões possui arquitetura econômico-financeira própria. Mecanismos de segregação, contas-reserva, **escrows** e outras estruturas contratualmente concebidas não se

transformam, apenas por exercerem função protetiva, nas garantias típicas disciplinadas para os contratos administrativos ordinários.

161. E ainda que se assuma que esses **escrows** possuam, de fato, natureza garantidora, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de não considerar absolutos os dizeres da Lei Geral de Licitações, em sua aplicação subsidiária – a exemplo da ausência de limite de alterações contratuais. A forma de arrecadação de receitas, a longa duração, a financiabilidade e outras peculiaridades tornam alguns institutos da Lei 14.133/2021 inviáveis à natureza de diversas obrigações concessórias.

162. Havendo previsão contratual motivada de instituto salvaguardado no direito privado, de sorte a prestigiar a estrutura garantidora e de financiamento concessório previstas nas Leis 13.448/2017 e 14.273/2021, a utilização do instituto se faz lícita.

163. Quer dizer que, ocorrido o evento previsto em contrato, alocado como risco do Poder Público, reconhecida sua alocação ao Poder Concedente e apurado o correspondente valor (de natureza privada) segundo a própria avença, a interpretação do art. 30 não pode requalificar a obrigação apenas para retirar da norma a possibilidade de compensação que ela expressamente prevê.

164. Em encadeamento lógico de previsões legais: o art. 25, § 1º, da Lei 13.448/2017 admite "*soluções para todo o sistema*", inclusive mediante investimentos em outras malhas de interesse da Administração. Já o art. 30 permite compensar deveres e obrigações e direcionar os respectivos valores diretamente a investimentos. O art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 voltou a admitir aplicação de valores em outra malha de interesse do Poder Concedente:

"*Art. 15. A concessionária pode requerer ao regulador ferroviário a desativação ou a devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que:*

I - não apresentem tráfego comercial nos últimos 4 (quatro) anos anteriores à apresentação do pedido; ou

II - sejam de operação comprovadamente antieconômica no âmbito do respectivo contrato de concessão, independentemente de prazo sem tráfego comercial, em função da extinção ou do exaurimento das fontes da carga.

[...]

§ 2º O valor da indenização devida pela concessionária em razão da desativação ou da devolução dos trechos de que trata o caput deste artigo:

I - deve ser apurado pelo regulador ferroviário, nos termos do contrato e da metodologia de cálculo vigente, ficando permitida a compensação de eventuais créditos de titularidade da concessionária perante o poder concedente e o regulador ferroviário;

II - pode ser investido na expansão da capacidade e na ampliação da malha que remanescer sob responsabilidade do concessionário, ressalvada a obrigação prevista em contrato, na solução de conflitos urbanos, na preservação do patrimônio ferroviário ou em outra malha de interesse do poder concedente, conforme acordado entre o regulador ferroviário e a concessionária, na forma da regulamentação;

III - pode ser pago no momento da cisão da malha ou ao termo do contrato de concessão, conforme regulamentação." (grifou-se).

165. Não se trata de dizeres isolados, mas de manifestações convergentes, em diplomas e dispositivos diversos de uma opção legislativa por soluções sistêmicas no ambiente concessório.

166. O legislador criou mecanismos capazes de coordenar essas diferenças sem exigir, em todas as hipóteses, que o fluxo econômico seja primeiramente convertido em receita pública para somente depois retornar ao setor sob a forma de despesa.

V.2.1.1 – Limites para a utilização cruzada de investimentos

167. Há um contraponto, sob pena, aí sim, de desvirtuamento da intenção prevista em lei: a autorização para compensar haveres e deveres não transforma contas vinculadas em caixa setorial fungível. A utilização de "*haveres e deveres*" extracontratuais pressupõe relação jurídica identificável, valores apurados e finalidade juridicamente admissível. Não pode autorizar que reservas constituídas em diferentes concessões sejam reunidas em massa financeira indistinta, sob livre disponibilidade administrativa, para definição posterior de objetos e beneficiários.

168. A flexibilidade material conferida pela lei – por se tratar de um recurso privado afetado a uma aplicação pública – exige, por isso mesmo, rigidez de governança. Cada operação deve manter identificáveis sua origem, causa jurídica, obrigação que lhe deu fundamento, valor e memória de cálculo, finalidade, contrato ou malha destinatária e estágio de execução. A coordenação sistêmica permitida pela lei não se confunde com comunhão patrimonial entre concessões. Esse entendimento converge para a inteligência do art. 30, § 4º, ao exigir estudos fundamentados para justificar a transferência de valores.

169. Também convém a demonstração de vantagem da solução adotada em relação às alternativas disponíveis, preservados o equilíbrio econômico-financeiro e a matriz de riscos de cada contrato e afastadas a dupla remuneração, a indenização ou futuro reequilíbrio sobre parcela já financiada com os valores compensados. Quando o investimento for incorporado a outra concessão, deverá se refletir adequadamente em sua equação econômico-financeira.

170. Apesar de a definição do investimento poder amadurecer progressivamente – como também já exposto neste voto, em face da indeterminabilidade da necessidade em tão longo prazo – essa flexibilidade deve encontrar limite antes da liberação dos recursos. Há de existir a identificação da concessão, da malha ou da obrigação destinatária em grau suficiente para impedir que o mecanismo se converta em disponibilidade genérica da Administração. Alterações posteriores relevantes de objeto, destinatário ou montante exigem, em obrigação de prestação de contas e em boa governança, nova motivação e atualização dos estudos que sustentaram a operação.

171. Reconheço, nesse sentido, a pertinência da preocupação da AudPortoFerrovia com transferências discricionárias. A solução, porém, não está em proibir genericamente a circulação intercontratual nem em liberá-la sem condicionantes. Deve-se exigir que cada operação permaneça dentro da hipótese legal que a autoriza e seja acompanhada de governança suficiente para impedir desvio de finalidade, fungibilidade patrimonial, transferência arbitrária de riqueza entre concessões ou utilização dos recursos como sucedâneo de disponibilidade orçamentária estatal.

172. Por essas razões, não acolho o subitem a.ii nos termos propostos no relatório antecessor. Em seu lugar, considero imperativo cientificar a ANTT e o Ministério dos Transportes acerca das premissas e condições que devem orientar essas operações.

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que a legislação setorial admite, nas hipóteses legalmente previstas, a compensação de haveres e deveres e a destinação de recursos privados contratualmente afetados a investimentos em concessão ou malha diversa daquela em que se originou a obrigação, não constituindo essa utilização, por si só, irregularidade, desde que a operação:*

a) esteja amparada em fundamento legal específico e em instrumento contratual ou regulatório compatível, com identificação da hipótese jurídica que autoriza a compensação ou o investimento cruzado;

b) quando fundada na compensação de haveres e deveres, tenha por objeto obrigações juridicamente constituídas e com valores devidamente apurados segundo critérios objetivos previstos na legislação, no contrato e na respectiva matriz de riscos, não se admitindo a livre utilização de reservas destinadas a riscos meramente hipotético;

c) seja precedida de motivação e estudo técnico que identifiquem a origem e a causa dos valores, sua memória de cálculo, as alternativas consideradas, a finalidade, a concessão, malha ou obrigação destinatária e as vantagens técnicas e econômicas da solução adotada;

d) preserve o equilíbrio econômico-financeiro e a matriz de riscos dos contratos envolvidos e impeça dupla remuneração, reequilíbrio ou indenização sobre parcela já financiada pelos valores compensados, assegurado o adequado tratamento do ingresso na equação econômico-financeira da concessão destinatária, quando cabível;

e) mantenha segregação e rastreabilidade por contrato de origem, causa, obrigação, valor e destinação, vedada a formação de caixa ou fundo fungível sob disponibilidade genérica da Administração;

f) assegure que, antes da liberação ou aplicação dos recursos, esteja identificada em grau suficiente a concessão, a malha ou a obrigação destinatária, sem prejuízo da determinabilidade progressiva do objeto nos estágios anteriores de maturação do investimento;

g) assegure transparência das movimentações, rendimentos, aplicações, saldos e alterações supervenientes, inclusive mediante registros que permitam reconstruir integralmente o fluxo financeiro desde sua origem até sua utilização final;

h) em caso de mudança relevante de destinação, objeto, beneficiário ou montante, seja acompanhada de motivação específica e da atualização dos estudos e memórias de cálculo necessários à demonstração de sua legalidade, economicidade e aderência ao interesse público; e

i) permaneça sujeita à regulação e fiscalização da ANTT e ao controle externo do Tribunal de Contas da União, observado, quanto à seleção e intensidade das ações de fiscalização, o exame de materialidade, relevância, oportunidade e risco."

V.3 – Da transparência e da divulgação das informações relativas às contas vinculadas

173. Consta como encaminhamento da instrução anterior:

"***recomendar* à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária promova a transparência proativa, com atualização periódica e tempestividade adequada, por meio de relatórios e tabelas autoexplicativas, a serem publicadas em sítio eletrônico oficial, dos montantes de recursos vinculados depositados em cada conta do mecanismo de contas vinculadas de cada concessão – inclusas, no mínimo, as Contas Centralizadora; de Aporte; de Ajuste; de Retenção; contas especiais de Free Flow e outras específicas previstas em cada contrato, ainda que por trecho ou segmento concedido – e de sua evolução, bem assim de informações que permitam a compreensão detalhada da posição patrimonial mais atual, por meio da especificação dos instrumentos financeiros nos quais os valores vinculados estão investidos, das respectivas quantidades, cotações unitárias e valores totais; dos rendimentos auferidos durante cada período de análise considerado; dos custos e das despesas cobrados pelos agentes bancários e financeiros, quando houver; e de todas as demais entradas e saídas de recursos financeiros das referidas contas, em respeito ao art. 6º, incisos I e II, art. 8º da Lei 12.527, de 2011; (parágrafos 609 a 619 da Instrução Inicial Conclusiva - peça 164)**"

174. A recomendação é fundamentada pela necessidade de conferir transparência periódica e inteligível aos saldos, movimentações, aplicações, rendimentos, custos e demais elementos necessários à compreensão da posição financeira das contas vinculadas, com fundamento nos deveres de transparência ativa previstos na Lei 12.527/2011.

V.3.1 – Análise

175. Concordo com o núcleo da proposta, embora a conclusão não dependa da premissa de que todos os valores sejam públicos. Mesmo quando permaneçam privados, sua afetação a obrigações concessórias de interesse público, a disciplina regulatória de sua movimentação e sua repercussão sobre a equação econômico-financeira justificam transparência, rastreabilidade e prestação de contas reforçadas.

176. A divulgação deve, naturalmente, como salvaguarda a AudPortoFerrovia, preservar informações protegidas por sigilo legal e ser calibrada à utilidade dos dados para o controle, evitando exposição de informações comerciais ou financeiras cuja publicidade não seja necessária à fiscalização.

177. Entendo, unicamente, que a transparência do gasto seja um dever, em linha com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Apesar de privados, os recursos possuem afetação pública. Ademais, a transparência do montante total recolhido e utilizado possui direta relação com a sua governança e demais valores constitucionais afetos. Acolho, portanto, a proposta, mas na forma de determinação, com ajuste de fundamento:

"*determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que promova transparência ativa, periódica e tempestiva das contas vinculadas e estruturas equivalentes utilizadas nas concessões sob sua regulação, divulgando, ressalvadas as informações protegidas por sigilo legal, os saldos e sua evolução, a origem e a causa jurídica dos valores, entradas e saídas, aplicações financeiras, rendimentos, custos e tarifas, destinações e demais movimentações relevantes, em nível suficiente para permitir o acompanhamento regulatório, o controle externo e a compreensão pelos interessados*."

V-4 – Propriedade dos recursos em contas cruzadas em caso de pagamento ou quitação de obrigação contratual

178. A unidade técnica assim entendeu:

"*b. nas hipóteses de contas vinculadas a investimento cruzado em que o depósito dos recursos constituir pagamento do concessionário e a decorrente quitação da obrigação contratual:*

i. *dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que os recursos financeiros depositados pelo concessionário em contas vinculadas a concessão*

de serviço público com fins de liquidação dos seus débitos relacionados a investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, da Lei 14.273/2021; 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, após o vencimento contratual, são de propriedade pública para todos os fins, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil;"

179. Diferentemente das hipóteses examinadas anteriormente, a unidade técnica não se apoia, aqui, apenas na destinação pública dos valores. O fundamento passa a ser o adimplemento de obrigação pecuniária e eventual quitação da obrigação. Se o concessionário devia determinada quantia ao Poder Concedente e o contrato estabeleceu o depósito na conta vinculada como forma de pagamento, o cumprimento da prestação extinguiria a obrigação e transferiria a titularidade do numerário ao credor.

180. A AudPortoFerrovia invocou os arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil para sustentar que o pagamento produz efeito liberatório em favor do devedor e, simultaneamente, efeito aquisitivo para o credor. Nessa hipótese, a segregação posterior dos valores ou sua destinação a investimento cruzado não desfaria a transferência patrimonial já consumada.

181. A própria instrução, contudo, distinguiu corretamente três fenômenos que não se confundem: depósito, pagamento e quitação. O depósito é ato material que pode desempenhar funções distintas – segregação, garantia, etapa preparatória ou, se assim dispuser o negócio jurídico, forma de pagamento. A quitação, por sua vez, evidencia que o credor reconheceu o cumprimento da prestação e a liberação do devedor. A unidade reconheceu expressamente que pode haver depósito sem respectivo pagamento e que a eficácia liberatória depende do regime contratual aplicável.

182. Ao examinar os ajustes da MRS Logística e da Rumo Malha Paulista, entendeu-se que os instrumentos celebrados apresentariam precisamente essa segunda configuração. Quanto à MRS, destacou cláusulas que qualificariam os aportes como "*pagamentos*", definiriam a obrigação como "*obrigação de pagar*" e atribuiriam à disponibilização dos valores "*plena, irrevogável e irretratável quitação*". A partir dessas disposições, concluiu que o concessionário fonte se liberaria de sua obrigação com o aporte dos recursos, ficando sua futura aplicação no investimento sob outra estrutura de governança.

183. A AGU e a ANTT, novamente, desenvolveram leitura diferente, avaliando que a obrigação assumida pelo concessionário é, em sua essência, obrigação de

investimento, exercendo uma função de **escrow**. Permaneceria privado, portanto.

184. A STN, de outro lado, chamou atenção para que, caracterizado verdadeiro ingresso patrimonial em favor da União, os valores passam a se submeter ao regime próprio dos recursos públicos, com seus correspondentes reflexos contábeis, financeiros e orçamentários. A instrução final registra expressamente essa divergência.

185. A AudPortoFerrovia não rejeitou a possibilidade de utilização futura da estrutura proposta pela AGU. Ao contrário, reconheceu que o investimento cruzado poderia ser modelado de maneira a manter a obrigação do concessionário fonte até momento posterior, fazendo do depósito apenas instrumento de garantia e segregação. Nessa hipótese, admite que os efeitos patrimoniais seriam distintos. Haveria, contudo, de existir regra contratual inequívoca.

V-4.1 – Análise

186. Concordo, em essência, com o encaminhamento proposto pela unidade técnica, com a ressalva de que o marco determinante para a transferência da titularidade dos recursos não é o simples vencimento da obrigação, mas o seu efetivo adimplemento com efeito liberatório.

187. As menções específicas aos contratos da MRS Logística e da Rumo Malha Paulista serão todavia, tratados em capítulo próprio, mas à frente.

188. De modo geral – e em tese – concordo que se o instrumento jurídico estabelecer, de forma incontroversa, que o depósito em conta vinculada constitui pagamento da obrigação perante o Poder Concedente e produz quitação do concessionário, ocorre transferência efetiva patrimonial, e os valores passam a ostentar natureza pública, submetendo-se ao regime jurídico correspondente.

189. Diversamente, o mero depósito, a segregação dos recursos ou o vencimento da obrigação não são suficientes, isoladamente, para produzir esse efeito. Nas hipóteses em que o concessionário permaneça responsável pelo investimento e o depósito não implique quitação, os valores podem conservar natureza privada, ainda que juridicamente afetados à finalidade contratualmente estabelecida.

190. Na hipótese, legal e contratualmente prevista, de transferência direta dos recursos ao concessionário responsável pelo investimento, pode ocorrer a extinção

da obrigação do concessionário fonte sem que daí resulte aquisição do numerário pelo Poder Público. A quitação, nesse caso, traduz o efeito liberatório do adimplemento, e não, necessariamente, efeito aquisitivo em favor da União. Se a obrigação juridicamente constituída consiste em financiar investimento em outra concessão, seu cumprimento pode se realizar pela entrega dos recursos diretamente ao concessionário destinatário, que passa a submetê-los às obrigações de aplicação, execução, rastreabilidade e prestação de contas próprias de seu contrato.

191. O fluxo, portanto, permanece entre patrimônios privados juridicamente afetados. Não há um instante lógico – em lapso infinitesimal – em que o dinheiro seja adquirido pela União apenas para, em seguida, ser transferido ao segundo concessionário. O resultado do investimento submeter-se-á ao regime patrimonial do contrato destinatário, inclusive quanto à afetação e à reversibilidade dos bens.

192. Essa distinção preserva os efeitos dos contratos já celebrados e permite, para as modelagens futuras, estruturar o investimento cruzado de modo coerente com a natureza jurídica pretendida para os recursos.

193. Em acréscimo, também deve ser apartado o tratamento aplicável ao encerramento da relação concessória. A manutenção temporária de recursos privados em conta vinculada somente se justifica enquanto subsistirem a relação contratual e a finalidade jurídica que fundamenta sua afetação. Encerrada a vigência do contrato, realizado o ajuste final e extintas as obrigações às quais os valores estavam vinculados, eventual saldo cuja titularidade passe a pertencer à União – inclusive em razão de quitação ou de outro efeito contratualmente previsto de transferência patrimonial – assume natureza pública e deve ser recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional, ressalvada disposição legal específica em sentido diverso.

194. Essa conclusão não significa que o mero advento do termo contratual converta automaticamente todo saldo existente em recurso público. É necessário identificar, conforme o contrato e o ajuste final, a quem pertence o valor remanescente e quais efeitos patrimoniais decorrem da extinção da obrigação. Nada obstante, uma vez reconhecido que o saldo é devido à União ou que se consumou fato jurídico de transferência patrimonial em seu favor, deixa de existir

fundamento para sua permanência em conta vinculada privada, incidindo integralmente o regime das disponibilidades públicas federais.

195. Ante o exposto, não acolho o encaminhamento na redação proposta, pois o simples vencimento não constitui, por si só, marco de transferência patrimonial. Em substituição, proponho:

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que, nas hipóteses em que o instrumento jurídico atribua ao depósito em conta vinculada eficácia de pagamento de obrigação pecuniária titularizada pelo Poder Concedente e efeito de transferência patrimonial ao Poder Público, os valores tornam-se públicos a partir do efetivo adimplemento, não bastando, para esse efeito, o mero vencimento da obrigação ou a simples segregação do numerário; do mesmo modo, encerrada a vigência do contrato, realizado o ajuste final e extintas as obrigações que justificavam a afetação dos recursos, eventual saldo que, nos termos do instrumento aplicável, seja devido à União ou cuja titularidade lhe seja transferida, inclusive em decorrência de quitação com esse efeito patrimonial, deverá ser recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional, ressalvada disposição legal específica em sentido diverso.*"

V-5 – Da conta vinculada como instrumento de segregação, e não como garantia típica da Lei 14.133/2021

196. Passo ao exame do subitem c.i.1 da proposta da unidade técnica:

"***c.*** *nas hipóteses em que o pagamento do concessionário e a quitação da obrigação contratual apenas se consumar com a entrega dos recursos ao concessionário responsável pela execução do objeto do investimento cruzado:*

1. *na estruturação contratual da garantia ao pagamento dos recursos previstos para investimento cruzado, a garantia integral do valor a ser pago, unicamente sob a modalidade de caução, afronta os arts. 18 da Lei 8.987/1995; e 96 a 102 da Lei 14.133/2021;"*

197. A AudPortoFerrovia considerou que, ao contrário do subitem anterior, se o depósito feito pela concessionária não produz quitação e os valores permanecem privados até sua entrega ao concessionário destinatário, a retenção integral do numerário corresponderia a caução de 100% da obrigação.

198. Aplicou, então, o regime dos arts. 96 a 102 da Lei 14.133/2021, tanto aos limites quantitativos da garantia quanto ao direito de escolha entre as modalidades legalmente previstas.

199. A AGU e a ANTT partiram de compreensão funcionalmente distinta. Nessa modelagem, a conta vinculada não serve apenas para indenizar o Poder Público em caso de inadimplemento. Sua finalidade é segregar o próprio capital que deverá financiar o investimento futuro, preservando sua disponibilidade até o momento de transferência ou aplicação. O

depósito, sem quitação, mantém os valores privados e afetados ao cumprimento da obrigação.

V-5.1 – Análise

200. Já refutei tal linha argumentativa.

201. A conclusão proposta pela instrução técnica pressupõe que toda segregação integral de recursos em conta vinculada seja juridicamente equivalente à garantia de fiel cumprimento disciplinada na Lei 14.133/2021.

202. Uma providência é oferecer caução, seguro ou fiança para responder pelo inadimplemento de uma obrigação principal. Outra é segregar antecipadamente o próprio numerário que constitui o objeto econômico da prestação futura. Nessa segunda hipótese, a conta pode exercer também função garantidora, mas essa característica acessória não a converte automaticamente na garantia típica disciplinada pela Lei 14.133/2021.

203. A distinção é ainda mais relevante nas concessões. A Lei 14.133/2021 incide subsidiariamente, e a Lei 8.987/1995 admite que a modelagem discipline direitos, obrigações e garantias compatíveis com as particularidades do contrato. Não vejo fundamento, no entanto, para transformar o rol e os limites quantitativos dos arts. 96 a 102 em disciplina exaustiva de toda técnica de segregação financeira empregada em contratos concessórios.

204. Pela mesma razão – por motivos que igualmente já dissertei – não há irregularidade abstrata no emprego de mecanismos típicos ou atípicos de garantia admitidos pelo ordenamento, desde que compatíveis com a axiologia do direito público e adequadamente estruturados no contrato.

205. Há, novamente, uma preocupação da AudPortoFerrovia que merece acolhimento. Isso não significa que a imobilização integral e antecipada dos recursos seja sempre adequada. A técnica pode, sim, gerar custo financeiro e afetar liquidez, financiabilidade e preço da concessão. Logo, sua adoção deve ser tecnicamente justificada, proporcional ao risco que pretende mitigar e considerada na equação econômico-financeira, além de vir acompanhada de disciplina clara sobre custódia, aplicação, rendimentos, liberação, insolvência, bloqueios e destino dos saldos.

206. A questão, isso posto, é de adequação e proporcionalidade da modelagem, não de ilegalidade

abstrata. Não acolho, por isso, o subitem c.i.1 na redação proposta, sem prejuízo de sugerir um novo texto condicional:

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que, nas estruturas de investimento cruzado em que o depósito em conta vinculada não produza pagamento ou quitação perante o Poder Concedente, não constitui, por si só, irregularidade a segregação de até a integralidade dos recursos destinados ao cumprimento da obrigação, nem se aplicam automaticamente a esse mecanismo os limites quantitativos e as modalidades de garantia previstos nos arts. 96 a 102 da Lei 14.133/2021, devendo a modelagem, todavia, demonstrar sua adequação e proporcionalidade, sua compatibilidade com a matriz de riscos e com a equação econômico-financeira e disciplinar a governança dos valores durante todo o período de afetação.*"

V-6 – Da eficácia liberatória diferida e dos limites ao condicionamento da quitação à atuação da agência reguladora

207. Avanço para o exame do subitem c.i.2:

"*nas hipóteses em que o pagamento do concessionário e a quitação da obrigação contratual apenas se consumar com a entrega dos recursos ao concessionário responsável pela execução do objeto do investimento cruzado:*

[...]

2. o condicionamento da efetiva quitação do concessionário fonte à autorização da agência configura condição puramente potestativa, o que afronta o art. 122 do Código Civil; (parágrafos 849 a 870 desta Instrução)"

208. Entendeu-se que o depósito em conta vinculada não extingue a obrigação do concessionário fonte. A quitação somente ocorreria em momento posterior, com a entrega dos recursos ao concessionário responsável pela execução do investimento cruzado.

209. A partir daí, considerou-se inadequado subordinar a liberação do concessionário fonte a ato discricionário da agência reguladora. Para o relatório de auditoria, se a quitação depender de autorização livre da ANTT, sem critérios previamente definidos, haveria condição puramente potestativa, incompatível com a segurança jurídica e com a própria exigibilidade da obrigação.

210. Em substituição a essa modelagem, foi sugerido que os instrumentos contratuais estabeleçam marcos objetivos para vencimento, pagamento, liberação dos recursos e quitação. A preocupação central, portanto, não é negar a possibilidade de quitação diferida, mas impedir que o adimplemento permaneça indefinidamente dependente de ato administrativo sem parâmetros verificáveis.

211. A AGU e a ANTT defenderam a funcionalidade da estrutura em que o depósito em conta vinculada opera como instrumento de segregação e governança, sem

produzir, por si só, pagamento ou quitação. Nessa leitura, a atuação da agência seria parte do controle regulatório necessário à boa aplicação dos recursos, e não exercício arbitrário de vontade.

V-6.1 – Análise

212. Acolho a preocupação da unidade técnica, mas não em toda a sua extensão.

213. Entendo que a "*autorização da Agência*" não diz respeito a um juízo de conveniência e oportunidade, mas de avaliação estrita de conformidade.

214. Coerentemente com esse juízo, não seria admissível que a quitação do concessionário fique subordinada ao puro arbítrio do regulador. Existiria, aí sim, uma imprecisão contratual que elevaria a insegurança jurídica, nesse caso, em dissonância com a segurança e financiabilidade global idealizadas pelo "ainda novo" instituto.

215. Em contratos de concessão de longa duração, nos quais a previsibilidade dos fluxos financeiros integra a própria financiabilidade da modelagem, o concessionário deve conhecer previamente quais atos, documentos, eventos ou verificações produzirão sua liberação. Essa "certeza" também se relaciona a atratividade do setor e ao estabelecimento de um ambiente convidativo para o aporte de recursos privados.

216. Nessa bússola, o instrumento contratual estabelece que a obrigação somente será quitada com a entrega dos recursos ao concessionário executor ou com sua efetiva aplicação no investimento cruzado, esse marco deve ser objetivo, verificável e controlável, não devendo depender de autorização genérica, imotivada ou indefinidamente postergável da Administração.

217. Tal aspecto, porém, não leva a entendimento de que a Agência esteja impedida de exercer controle regulatório sobre a liberação dos recursos. A ANTT não atua, nessa hipótese, como titular patrimonial do numerário, mas como reguladora responsável por verificar se a operação permanece aderente à lei, ao contrato, à matriz de riscos e à finalidade pública que justificou a afetação dos valores. Não se confunda "*condição puramente potestativa*" com condição regulatória fundada em critérios objetivos, previamente pactuados, tecnicamente motivados e sujeitos a controle.

218. Assim, não há ilicitude em condicionar a liberação dos recursos à verificação, pela ANTT, de requisitos como: identificação da concessão ou malha destinatária, existência de instrumento contratual apto, aprovação dos estudos necessários, demonstração de que não haverá dupla remuneração, aderência à matriz de riscos, preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos envolvidos e rastreabilidade do fluxo financeiro.

219. Convém que se regulamente esses arbítrios, contratualmente ou, preferencialmente, em ato regulatório mais geral.

220. Por isso, acolho parcialmente o encaminhamento da unidade técnica. Faz-se procedente a crítica a cláusulas que condicionem a quitação do concessionário à autorização puramente discricionária da ANTT. Não se deve, porém, vedar o controle regulatório objetivo da agência sobre a liberação dos recursos.

221. O teor dispositivo da proposta deve ser ajustado:

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que, nas estruturas de investimento cruzado em que o depósito em conta vinculada não produza pagamento ou quitação perante o Poder Concedente, o reconhecimento do adimplemento da obrigação do concessionário fonte e a liberação dos recursos ao concessionário executor devem estar vinculados a marcos contratuais objetivos, previamente definidos e verificáveis, vedado o condicionamento a autorização puramente discricionária da agência reguladora; sem prejuízo do exercício, pela ANTT, de controle regulatório técnico, motivado e sujeito a prazo compatível com a finalidade do mecanismo, especialmente quanto à aderência da operação à lei, ao contrato, à matriz de riscos, à finalidade do investimento, à rastreabilidade dos valores e à prevenção de dupla remuneração, reequilíbrio ou indenização sobre parcela já financiada.*"

V-7 – Da natureza dos recursos depositados em contas vinculadas a partir do vencimento contratual

222. Passo ao exame do subitem c.ii.1 da proposta de encaminhamento:

"*ii. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que:*

1. os recursos financeiros destinados à liquidação de obrigações relacionadas a investimento cruzado com base nos arts. 15, §2º, da Lei 14.273/2021, e 25, §1º, e 30, §2º, da Lei 13.448/2017, e que venham a ser depositados em contas vinculadas, serão de propriedade pública para todos os fins, a partir do vencimento contratual, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil; (parágrafos 604 a 662 desta Instrução)."

223. Trata-se de reafirmação da tese central da unidade, acerca da natureza pública dos recursos constantes das contas vinculadas. Como já visto, a unidade técnica sustenta que o vencimento contratual constitui o marco a partir do qual os valores passam a ser de propriedade pública, por entender que a obrigação pecuniária já se

tornou exigível e que os recursos segregados se destinam à sua satisfação.

224. Até se admite que, nessa modelagem, os valores possam permanecer privados durante a fase inicial de segregação. Sustentou-se, contudo, que, uma vez alcançado o vencimento, pagamento ou marco contratual de liberação, os recursos assumiriam natureza pública, ainda que transferidos diretamente do concessionário fonte ao concessionário responsável pela execução do investimento cruzado.

V-7.1 – Análise

225. Antes de avançar, convém explicitar o problema concreto examinado neste item. Não se discute apenas a natureza dos valores enquanto permanecem parados na conta vinculada. A dúvida é saber se essa natureza se altera quando, em uma operação de investimento cruzado, os recursos são liberados, transferidos para outra conta vinculada ou repassados ao concessionário responsável pela execução do investimento.

226. Já tratei dessa tese, lateralmente, no subitem I-4.1. Ali, fiz constar que:

"*Na hipótese, legal e contratualmente prevista, de transferência direta dos recursos ao concessionário responsável pelo investimento, pode ocorrer a extinção da obrigação do concessionário fonte sem que daí resulte aquisição do numerário pelo Poder Público. A quitação, nesse caso, traduz o efeito liberatório do adimplemento, e não, necessariamente, efeito aquisitivo em favor da União: se a obrigação juridicamente constituída consiste em financiar investimento em outra concessão, seu cumprimento pode realizar-se pela entrega dos recursos diretamente ao concessionário destinatário, que passa a submetê-los às obrigações de aplicação, execução, rastreabilidade e prestação de contas próprias de seu contrato. O fluxo, portanto, permanece entre patrimônios privados juridicamente afetados; não há um instante lógico em que o dinheiro seja adquirido pela União apenas para, em seguida, ser transferido ao segundo concessionário. O resultado do investimento submeter-se-á ao regime patrimonial do contrato destinatário, inclusive quanto à afetação e à reversibilidade dos bens.*"

227. De forma prática, a premissa inicial de que o recurso provindo da conta vinculada já nasce privado desmonta o lastro argumentativo produzido na instrução inicial. Em termos concretos, não vejo como os valores privados segregados em uma concessão para cumprir determinada obrigação deixariam de ser privados apenas porque foram deslocados para viabilizar investimento em outra concessão ou malha de interesse público.

228. A liberação dos valores ou sua transferência ao concessionário executor não se constitui como despesa pública, pagamento feito pela União ou ingresso prévio dos recursos no patrimônio do Poder Público.

Representa apenas a forma contratualmente prevista para execução da obrigação de investimento cruzado.

229. Pode haver extinção, total ou parcial, da obrigação assumida no contrato de origem e, simultaneamente, constituição, ativação ou financiamento da obrigação correspondente no contrato de destino. O que se modifica é a relação contratual a que o recurso passa a servir, não necessariamente sua titularidade. O recurso permanece privado durante todo o fluxo. Há obrigações que se transmutam em cada contrato.

230. O raciocínio só se altera se o instrumento jurídico atribuir ao depósito, ao vencimento, à liberação ou à transferência efeitos de pagamento e quitação em favor da União. Nesse caso, haverá transferência patrimonial ao Poder Público, com incidência do regime jurídico próprio dos recursos públicos, nos termos já assentados.

231. Assim, não acolho a proposta da unidade técnica se interpretada no sentido de que o vencimento da obrigação, a liberação regulatória ou a transferência dos valores ao concessionário executor publiciza, por si só, os recursos. A natureza pública somente decorrerá de pagamento com eficácia liberatória em favor do Poder Concedente, de quitação perante a União ou de outro fato jurídico expressamente definido como transferência patrimonial ao Poder Público.

232. Em substituição, proponho o seguinte encaminhamento:

"dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que, nas estruturas de investimento cruzado em que o depósito em conta vinculada não produza pagamento ou quitação perante o Poder Concedente, a segregação, o vencimento da obrigação, a liberação regulatória, a transferência entre contas vinculadas ou o repasse direto dos valores ao concessionário responsável pela execução do investimento não altera, por si mesmo, a natureza privada dos recursos, que permanecerão juridicamente afetados à finalidade pública pactuada até que ocorra pagamento com eficácia liberatória em favor da União, quitação perante o Poder Concedente ou outro fato jurídico expressamente definido como transferência patrimonial ao Poder Público."

V-8 – Da natureza dos recursos transferidos diretamente entre concessionários para investimento cruzado

233. Enfrente-se o subitem seguinte do encaminhamento:

"*ii. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que:*

[...]

2. os recursos aplicados a título de investimento cruzado, ainda que venham a ser transferidos direta e imediatamente do concessionário fonte ao concessionário destinatário, conservarão a natureza pública a partir do pagamento contratualmente estipulado, porquanto se originam de créditos contratuais públicos, de natureza patrimonial, titularizados pelo Poder Concedente, razão pela qual permanecem sujeitos ao regime de direito público quanto à guarda, ao uso, à aplicação, à rastreabilidade, à prestação de contas e ao controle, de acordo com o regime de direito público aplicável, em respeito aos arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil; e ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; (parágrafos 873 a 894 desta Instrução)"

234. A hipótese aqui examinada pressupõe, efetivamente, transferência de recursos entre contas privadas. O concessionário fonte repassa valores direta e imediatamente ao concessionário destinatário. A controvérsia não está na existência da transferência, mas no efeito jurídico atribuído a esse repasse: saber se equivale a pagamento de crédito público titularizado pelo Poder Concedente ou se constitui modo de cumprimento de obrigação privada de investimento cruzado, contratualmente afetada a finalidade pública.

235. Para a AudPortoFerrovia, ainda que a transferência ocorra diretamente entre concessionários, os valores conservariam natureza pública a partir do pagamento contratualmente estipulado. Trata-se de firmamento de tese, em forma de ciência, da base argumentativa utilizada nos relatórios instrutivos antecessores.

236. A tese instrutiva não se funda na existência de trânsito material pela Conta Única nem na passagem dos valores por conta pública. O supedâneo é diverso, para o qual a obrigação subjacente corresponderia a crédito patrimonial do Poder Concedente, de modo que a transferência direta ao concessionário destinatário seria apenas forma operacional de aplicação de recurso já publicizado pelo pagamento contratualmente previsto.

V-8.1 – Análise

237. Não obstante creditar que minha convicção sobre o assunto já esteja devidamente fundada, teço comentários adicionais acerca do tema.

238. Em tese reduzida (já demonstrada): o repasse direto ao concessionário destinatário constitui modo de cumprimento da obrigação privada de investimento cruzado. A liberação e quitação do concessionário fonte não alteram, por si sós, a natureza do recurso. Apenas se reconhece que a obrigação assumida no contrato de origem foi cumprida na forma pactuada. O que se transfere é a disponibilidade econômica privada para execução de obrigação correlata em outra

concessão. Não há, nesse percurso, incorporação necessária dos valores ao patrimônio da União.

239. A afetação pública do resultado – investimento em infraestrutura de interesse do Poder Concedente – justifica rastreabilidade, transparência, prestação de contas, controle regulatório e prevenção de dupla remuneração. Mas afetação e controle não se confundem com titularidade pública.

240. O raciocínio somente se alteraria se o instrumento jurídico qualificasse expressamente o repasse como pagamento de obrigação pecuniária à União, com transferência patrimonial ao Poder Concedente. Fora dessa hipótese, a transferência direta entre concessionários preserva a natureza privada dos recursos, ainda que o montante passe a servir a obrigação vinculada a outro contrato concessório.

241. Tampouco o art. 70, parágrafo único, da Constituição altera essa conclusão. O dispositivo amplia o alcance do dever de prestar contas e permite submeter particulares responsáveis pela aplicação de valores afetados a finalidade pública à fiscalização correspondente, não se constitui regra autônoma de transferência dominial, nem transforma, sozinho, patrimônio privado juridicamente afetado em disponibilidade financeira da União.

242. A quitação do concessionário fonte também não resolve isoladamente a titularidade do numerário. Se a prestação juridicamente vigente consistir em realizar, financiar ou viabilizar investimento no contrato destinatário, o repasse direto pode extinguir a obrigação de origem sem que a União tenha, em qualquer momento intermediário, adquirido a propriedade dos valores. Controle e prestação de contas decorrem da afetação e da função regulatória; titularidade pública depende de fato jurídico translativo.

243. Em substituição, a tese a ser cientificada aos jurisdicionados é:

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que, nas estruturas de investimento cruzado em que a obrigação do concessionário fonte seja estruturada como obrigação de realizar, financiar ou viabilizar investimento, a transferência direta e imediata de recursos ao concessionário destinatário não altera, por si só, a natureza privada dos valores, ainda que produza a liberação total ou parcial do concessionário fonte no contrato de origem e passe a financiar obrigação vinculada ao contrato de destino; devendo a modelagem assegurar que os recursos permaneçam afetados à finalidade pública pactuada, com identificação da origem, causa jurídica, valor, destinação, contrato beneficiado e obrigação financiada, além de rastreabilidade, transparência, prestação de contas, controles regulatório e*

externo, e prevenção de dupla remuneração, reequilíbrio ou indenização sobre parcela já financiada."

V-9 – Dos marcos objetivos de vencimento, adimplemento, liberação e comprovação do investimento cruzado

244. O item iii seguinte trata de recomendação:

"*iii. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres para que avalie:*

1. a possibilidade de previsão de marcos contratuais objetivos de vencimento da obrigação de pagar, a exemplo de prazos, condições e modos de pagamento pré-determinados no contrato, em respeito aos Princípios da Eficiência e ao art. 11 da Lei 14.133/2021; (parágrafos 849 a 871 desta Instrução)"

245. A AudPortoFerrovia defendeu que, nas modelagens em que o depósito em conta vinculada não produzir imediata quitação do concessionário fonte, os instrumentos contratuais devem prever marcos objetivos de vencimento, pagamento e liberação dos recursos. Há de se evitar que a obrigação permaneça indefinida quanto ao momento de exigibilidade, à forma de cumprimento e aos efeitos liberatórios.

246. A unidade técnica associa essa exigência à necessidade de segurança jurídica, previsibilidade e controle. Em sua compreensão, sem marcos objetivos, a conta vinculada poderia converter-se em reserva financeira sem disciplina suficiente quanto ao momento de sua utilização, à liberação do concessionário fonte e à destinação efetiva dos valores.

247. A AGU e a ANTT, embora divirjam da unidade quanto à natureza pública dos valores, também reconhecem a necessidade de disciplina contratual suficiente. Para esses órgãos, a conta vinculada e a transferência direta de recursos somente se justificam como instrumentos de segregação e governança se houver regras claras sobre origem, movimentação, liberação, aplicação e comprovação do investimento.

V-9.1 – Da definição de marcos contratuais objetivos para vencimento e adimplemento das obrigações de investimento cruzado

248. Acolho a recomendação da unidade técnica quanto à necessidade de previsão de marcos contratuais objetivos.

249. Em estruturas de investimento cruzado, especialmente quando envolvem segregação de recursos, conta vinculada, transferência entre concessionários ou aplicação futura em outra concessão, é indispensável que o instrumento jurídico indique, com clareza, quando a obrigação nasce, quando se torna exigível, quando deve ser cumprida,

de que forma os recursos serão liberados ou transferidos e em que momento se reconhecerá o adimplemento do concessionário fonte.

250. Alerte-se somente que a existência de uma obrigação de pagar não resolve a natureza jurídica dos recursos. O pagamento pode ter diferentes destinatários e efeitos. É possível que se constitua em pagamento à União, em aporte em conta vinculada, em transferência ao concessionário destinatário ou em outro modo contratualmente previsto de financiar o investimento cruzado.

251. Por isso, a exegese de marcos objetivos de vencimento da obrigação de pagar é adequada, desde que não se presuma que todo pagamento de numerário corresponda a pagamento de crédito público ao Poder Concedente. O efeito jurídico do pagamento dependerá da modelagem contratual.

252. Reconheço que a utilidade da recomendação da unidade técnica está em evitar ambiguidade. O contrato não deve deixar indeterminado se o vencimento torna a obrigação apenas exigível, se o depósito representa mera segregação, se a transferência ao concessionário destinatário constitui cumprimento da obrigação de investimento, ou se algum desses atos produz quitação perante o Poder Concedente.

253. Assim, devem ser previstos gatilhos objetivos para, por exemplo: constituição da obrigação; apuração do valor; vencimento; forma de cumprimento; eventual depósito ou segregação; condições de liberação; transferência dos recursos, quando cabível; comprovação da aplicação; tratamento de rendimentos e saldos; e momento de reconhecimento do adimplemento do concessionário fonte.

254. Entendo, todavia, que o teor do dispositivo não deve assumir a forma de recomendação, mas de determinação. O estabelecimento de marcos contratuais objetivos e verificáveis para a constituição, exigibilidade, cumprimento e adimplemento das obrigações de investimento cruzado é condição para impedir que a flexibilidade admitida na modelagem resulte na formação de caixa informal ou fungível, sujeito à disponibilidade genérica da Administração e desprovido de adequada rastreabilidade e controle.

255. Há, ainda, ressalva redacional para que a expressão "*obrigação de pagar*" não seja interpretada, automaticamente, como obrigação de pagar numerário

à União ou como causa necessária de publicização dos recursos.

256. Proponho, assim, o seguinte encaminhamento:

"*determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, em articulação com o Ministério dos Transportes, que, na estruturação dos mecanismos de investimento cruzado, estabeleça marcos contratuais objetivos e verificáveis para a constituição da obrigação, a apuração dos valores, o vencimento da obrigação de pagar, aportar, transferir ou financiar o investimento, a forma de cumprimento, as condições de depósito, segregação, liberação ou transferência dos recursos, a comprovação da aplicação, o tratamento de rendimentos e saldos e o reconhecimento do adimplemento do concessionário fonte, explicitando os efeitos patrimoniais atribuídos a cada marco.*"

V-10 – Da avaliação da conveniência e dos custos da segregação antecipada de recursos privados

257. A recomendação seguinte propugnada foi a seguinte:

"*iii. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres para que avalie:*

[...]

2. a necessidade da instituição de contas vinculadas para o gerenciamento de recursos privados, antes do marco contratual de vencimento da obrigação de pagar, especialmente quanto aos custos e benefícios da referida medida, por meio da devida análise de impacto regulatório, em respeito aos arts. 5º da Lei 13.874/2019; 6º da Lei 13.848/2019 e art. 7º, II, do Decreto 10.411/2020; (parágrafos 813 a 826 desta Instrução)"

258. A unidade representante sugeriu que a ANTT avalie, mediante análise de impacto regulatório, a conveniência de manter contas vinculadas quando os recursos nelas depositados ainda não tiverem produzido pagamento ou quitação perante o Poder Concedente.

259. A preocupação é que, se os valores permanecem privados até determinado marco contratual, sua segregação antecipada não deve ser adotada de modo automático. A conta vinculada pode produzir benefícios relevantes de governança, liquidez, rastreabilidade e segurança quanto ao futuro cumprimento da obrigação, mas também pode impor custos de oportunidade, custos financeiros, custos operacionais e restrições à gestão eficiente do capital privado.

260. A controvérsia, portanto, não está na licitude da conta vinculada em si, já reconhecida neste voto quando adequadamente estruturada, mas na necessidade de demonstrar que, para aquela obrigação, naquele momento e com aquele grau de maturidade do investimento, a segregação antecipada é medida adequada, necessária e proporcional em relação às alternativas disponíveis.

V-10.1 – Análise

261. Concordo, em essência, com a recomendação.

262. A conta vinculada é instrumento, não finalidade em si mesma. Sua adoção deve decorrer de uma razão regulatória identificável, assegurar disponibilidade financeira futura, reduzir risco de inadimplemento, proteger a destinação dos valores, conferir rastreabilidade ao fluxo, preservar a financiabilidade da operação ou permitir controle mais efetivo sobre a aplicação dos recursos. Contribui-se, assim, para dar azo às preocupações do legislador concernente à continuidade das concessões e financiabilidade do setor.

263. Esses benefícios, certamente, devem ser confrontados com os respectivos custos. Vale a máxima: quanto maiores os riscos, maiores os controles. Ou: o custo do controle não pode ser maior que o do respectivo risco.

264. A imobilização antecipada de recursos privados pode afetar liquidez, custo de capital, estrutura de financiamento, eficiência econômica da concessão e, em última análise, preço, tarifa, outorga ou equilíbrio econômico-financeiro. Quanto maior o volume bloqueado e quanto mais distante ou incerta a aplicação final, maior deve ser a justificativa técnica para a segregação.

265. Só não considero necessário afirmar, de modo absoluto, que toda decisão de utilização de conta vinculada dependa de análise de impacto regulatório (AIR) formal. Creio não ter sido essa a intenção da unidade.

266. Há de se prover estudos para que, avaliando e escutando o mercado, de forma geral, e utilizando-se dos meios próprios previstos (inclusive em AIR), se possa regrar de forma mais transparente, eficiente e salutar formatos e oportunidades de uso. Nesse viés, acolho a proposta de recomendação com leve alteração em sua redação:

"*recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, em articulação com o Ministério dos Transportes, que avalie, por meio de análise técnica proporcional à materialidade, ao risco e à complexidade das operações – e, quando cabível, mediante análise de impacto regulatório, com participação dos agentes interessados –, a conveniência, os custos e as oportunidades de utilização de contas vinculadas ou de outros mecanismos de segregação antecipada de recursos privados destinados a investimento cruzado, considerando, entre outros aspectos, os benefícios esperados para a financiabilidade, a segurança do adimplemento, a rastreabilidade e o controle, bem como os custos financeiros e operacionais, os impactos sobre liquidez, custo de*

capital, equilíbrio econômico-financeiro, modicidade tarifária, o momento adequado de constituição dos valores, as alternativas disponíveis e o tratamento de rendimentos e saldos."

V-11 – Da custódia dos recursos oriundos das autocomposições da MRS e da Rumo Malha Paulista

267. O próximo subitem de encaminhamento a ser analisado refere-se à avaliação de caso concreto:

"*d. especificamente no que tange aos recursos pagos em contas vinculadas no âmbito das autocomposições da Malha Regional Sudeste e Rumo Malha Paulista com fins de investimento cruzado:*

i. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres para que promova a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira ou, alternativamente, ajuste com instituições financeiras federais oficiais a abertura de contas específicas destinadas à administração dos recursos vinculados a futuros investimentos cruzados que tenham sido originados dos contratos de concessão da MRS e da Rumo Malha Paulista e transfira os recursos pagos pelos concessionários para as referidas contas, em respeito ao art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal; (parágrafos 744 a 774 desta Instrução)"

268. A unidade técnica interpretou os instrumentos celebrados nesses dois casos como tendo atribuído efeitos de pagamento e quitação aos depósitos efetuados pelos concessionários. A partir dessa leitura, considerou que os valores já teriam ingressado na esfera patrimonial pública e, por consequência, deveriam ser custodiados em contas administradas por instituição financeira selecionada mediante certame ou, alternativamente, por instituição financeira federal oficial.

269. A AGU e a ANTT, como já narrado, sustentaram compreensão diversa porquanto a sua opinião quanto à natureza do numerário. A STN também manteve sua linha argumentativa no sentido de que, reconhecida a natureza pública, os valores devem submeter-se ao regime financeiro correspondente, inclusive à Conta Única e aos registros orçamentários, financeiros e contábeis aplicáveis.

V-11.1 – Análise

270. A questão posta neste item deve ser resolvida de modo coerente com a premissa central adotada até aqui.

271. Se o instrumento juridicamente vigente estabelecer que o depósito constitui pagamento de obrigação pecuniária titularizada pela União e lhe atribuir efeito de transferência patrimonial ao Poder Público, os valores assumirão natureza pública e se submeterão ao regime correspondente.

272. A análise dos casos concretos, contudo, não revela que exista a quitação, da forma vislumbrada pela unidade instrutiva. Na Rumo Malha Paulista, por exemplo, não identifiquei cláusula expressa que atribua ao depósito na Conta de Aporte efeito de quitação ou de transferência patrimonial à União. Quanto à MRS, embora o Termo de Autocomposição contenha, segundo a instrução técnica, cláusula expressa de quitação, o 7º Termo Aditivo que disciplina a Conta de Aporte não afirma que isso importe, por si só, a aquisição definitiva dos recursos pela União.

273. Para esclarecer essa distinção, solicitei à unidade técnica cópia dos aditamentos e examinei aqueles termos aditivos celebrados na sequência das autocomposições: o 6º e o 7º Termos Aditivos da Rumo Malha Paulista e o 7º Termo Aditivo da MRS. Os instrumentos confirmam obrigações qualificadas como pagamento e disciplinam a utilização de Contas de Aporte, mas não contêm disposição expressa segundo a qual o depósito nessas contas produza transferência patrimonial imediata à União.

274. Na MRS, registro, em particular, que o item 9.10 do Termo de Autocomposição, conforme reproduzido na instrução técnica, atribui "*plena, irrevogável e irretratável quitação*" às obrigações ali pactuadas. Essa cláusula, contudo, não é reproduzida no 7º Termo Aditivo que operacionaliza a Conta de Aporte.

275. No caso do 6º TA da RMP, em sua subcláusula 12.2.2, consta esta obrigação da concessionária:

"*efetuar o pagamento das parcelas exigidas em decorrência do Termo de Autocomposição [...] na forma estabelecida na Cláusula 18ª*".

276. Logo depois, a própria rubrica da cláusula é *"18A Pagamento Decorrente do Termo de Autocomposição"* e a subcláusula 18A.1 estabelece:

"A Concessionária deverá pagar à ANTT [...] 04 (quatro) parcelas anuais de R$ 167.500.000,00 [...]*"*.

277. Mais importante para a discussão, o dispositivo 18A.5 estabelece:

"A ANTT implementará as diretrizes de política pública do Ministério dos Transportes acerca do pagamento das parcelas [...] que poderá ser realizado por meio de depósito bancário em conta específica a ser definida."

278. Não há, nesse ajuste cláusula apondo que o depósito "*dará quitação*", "*importará quitação*", "*liberará a concessionária*", "*extinguirá a obrigação*" ou expressão equivalente. Tampouco não identifiquei,

no 6º Termo Aditivo, menção expressa a eficácia liberatória do depósito ou transferência patrimonial dos valores à União.

279. O Termo de Autocomposição da RMP, tal como reproduzido pela própria unidade técnica, também utiliza a expressão "*pagamento*". O trecho que a instrução conseguiu apontar é o item 4.1.1:

"O Valor de Vantajosidade será acrescido à Outorga, o qual deverá ser pago pelo concessionário em 4 (quatro) parcelas anuais [...]*".*

280. Há diferença em relação à MRS: quando a instrução procura demonstrar a quitação da Rumo, não se cita qualquer cláusula de quitação do respectivo contrato. Incluiu-se, unicamente, essa "*obrigação de pagamento*" e, em seguida, infere-se juridicamente que o pagamento realizado pelo depósito produziria quitação.

281. No 7º Termo Aditivo da RMP – justamente o instrumento posterior que materializou a conta vinculada – consta no introito do ajuste prescrição de que a conta receberá "*recursos decorrentes do pagamento de Valor de Vantajosidade*", mas passa a disciplinar uma conta mantida em nome e sob titularidade da própria concessionária.

282. A subcláusula 3.5 é particularmente também decisiva:

"A Conta de Aporte é de titularidade da Concessionária [...]*".*

283. Esse 7º TA também estabelece que a concessionária deve manter a conta até a "*transferência integral do valor disponível para a conta a ser indicada pela ANTT*" (grifou-se). O Banco Depositário somente transfere recursos mediante Notificação de Transferência; e, na cláusula 4.1:

"O valor da segunda, terceira e quarta parcelas anuais [...] deverá ser depositado na Conta de Aporte [...]*".*

284. Já no item 4.2 consta:

"*Os recursos da Conta de Aporte são destinados à realização de obras e investimentos do Plano Nacional de Ferrovias* [...]".

285. Ou seja, a obrigação é chamada de "pagamento", podendo ser operacionalizado mediante depósito, mas o respectivo aporte é empreendido em conta de titularidade da própria RMP. Novamente, o acordo entre as partes não menciona que, com o depósito do numerário, a concessionária recebe quitação nem que a União adquire a titularidade do numerário.

286. Por sua vez, a MRS apresenta configuração semelhante em alguns aspectos, embora com uma diferença relevante. O 7º Termo Aditivo refere-se a "*valores devidos ao Poder Concedente*", define o Adicional de Vantajosidade como "*valor financeiro a ser pago pela concessionária*" e estabelece que "*A Concessionária deverá pagar ao Poder Concedente*" as parcelas previstas na cláusula 18A. Há, novamente, linguagem inequívoca de pagamento.

287. Ao disciplinar sua operacionalização, porém, o mesmo Termo Aditivo estabelece a abertura de conta de aporte em nome da concessionária, destinada ao recebimento dos valores que serão reinvestidos no setor ferroviário. Mais uma vez, essa conta é de titularidade da concessionária e sua movimentação depende de autorização da ANTT.

288. A cláusula 6.3, em acréscimo, prevê expressamente hipóteses em que os valores serão recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional mediante Guia de Recolhimento da União (GRU), inclusive se houver reprovação do mecanismo de contas pelo TCU. O próprio desenho contratual, portanto, distingue o depósito na Conta de Aporte do eventual recolhimento posterior à Conta Única.

289. É verdade que, segundo a transcrição constante da instrução técnica, o item 9.10 do Termo de Autocomposição da MRS atribuiu "*plena, irrevogável e irretratável quitação*" às obrigações pactuadas. Essa previsão sustenta a existência de efeito liberatório da obrigação, mas não resolve, por si só, questão distinta, qual seja, se o depósito em conta expressamente titulada pela concessionária produziu aquisição imediata do numerário pela União.

290. A questão é que – salvo disposição inequívoca contratual – a quitação do devedor e a transferência patrimonial ao credor não devem ser tratadas como fenômenos necessariamente idênticos em qualquer estrutura contratual

291. Nesse quadro, não considero demonstrada, com segurança suficiente para sustentar a determinação proposta pela unidade técnica, a premissa de que os depósitos realizados nas Contas de Aporte da RMP e da MRS tenham produzido, necessariamente, transferência patrimonial à União. Na RMP, não há cláusula expressa de quitação do depósito; na MRS, há previsão de quitação no Termo de Autocomposição, mas os instrumentos que operacionalizam a Conta de Aporte não estabelecem de modo igualmente expresso

que essa quitação importe aquisição do numerário pelo Poder Público.

292. Independentemente dessa conclusão quanto às estruturas atualmente vigentes, nada impede que, para obrigações ou parcelas futuras ainda não adimplidas, a Administração e a concessionária, nas hipóteses legalmente admitidas, reestruturem prospectivamente o mecanismo por meio de instrumento próprio, substituindo obrigação de pagamento por obrigação de realizar, financiar ou viabilizar investimento, de modo que o depósito funcione como mecanismo de segregação e não produza, por si só, transferência patrimonial à União.

293. Essa alteração não poderá, evidentemente, requalificar retroativamente valores cuja incorporação ao patrimônio público já se tenha consumado, importar renúncia indevida a crédito público ou limitar-se à mudança nominal da obrigação, devendo preservar equivalência econômica, matriz de riscos, equilíbrio econômico-financeiro, marcos objetivos de adimplemento e adequada governança dos recursos.

V-12 – Do registro contábil e da rastreabilidade do ciclo financeiro das contas vinculadas

294. Segue-se o exame do subitem e.i da unidade técnica:

"*e. Em todos os casos:*

i. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que avalie, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, a pertinência, em cada caso, do estabelecimento de procedimentos padronizados de registro contábil do ciclo de depósito, guarda, disposição e uso dos recursos depositados em contas vinculadas, tanto na hipótese de recursos que se tornam propriedade pública a partir do pagamento (quitação de obrigação contratual), quanto na hipótese em que os recursos vinculados permaneçam privados porquanto ainda não ocorrido o vencimento contratual da obrigação de pagamento, com fulcro nos arts. 87, 89, 104 e 105 da Lei 4.320/1964; (parágrafos 716 a 743 desta Instrução)"

295. O acervo instrutivo propôs que a ANTT avalie, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, procedimentos padronizados de registro de todo o ciclo de depósito, guarda, disposição e utilização dos valores, distinguindo os períodos em que os recursos ainda sejam privados daqueles posteriores à sua eventual publicização.

296. Levanta-se o risco para a gestão dos recursos vinculados, em face da ausência de registros claros sobre origem, natureza, finalidade, movimentação, rendimentos, saldos, destinação e efeitos jurídicos dos aportes, o que favorece justamente a confusão entre recurso privado afetado e recurso público.

297. Veja-se que, na origem, a premissa patrimonial da unidade técnica qualificou como públicos os fluxos que, a seu juízo, se destinavam à satisfação de obrigações do Poder Concedente ou correspondiam a pagamentos efetuados pelos concessionários, admitindo natureza privada em outras hipóteses, especialmente antes dos marcos de adimplemento considerados na instrução.

V-12.1 – Do registro contábil e da rastreabilidade do ciclo financeiro das contas vinculadas

298. Tem razão a AudPortoFerrovia quando defende a necessidade de disciplina padronizada de registro, rastreabilidade e governança dos fluxos financeiros associados às contas vinculadas e aos investimentos cruzados, com os ajustes decorrentes da distinção adotada neste voto entre recursos privados afetados e recursos públicos.

299. Todo fluxo associado a conta vinculada ou investimento cruzado deve ser reconstruível desde sua origem até sua aplicação final. Devem estar identificados, no mínimo, a causa jurídica do valor, o contrato de origem, o evento que gerou a obrigação, a memória de cálculo, a natureza privada ou pública do recurso, a estrutura de guarda, as movimentações realizadas, os rendimentos, os custos, os saldos, a destinação, o contrato ou malha beneficiada e o efeito jurídico atribuído a cada etapa.

300. Essa rastreabilidade e auditabilidade são imprescindíveis tanto para recursos privados afetados quanto para recursos públicos. A diferença está no regime aplicável a cada caso.

301. Quando se tratar de recurso privado afetado, o registro deve ter natureza regulatória, contratual e gerencial, apta a permitir fiscalização da ANTT, prestação de contas, controle externo e prevenção de desvio de finalidade, dupla remuneração, reequilíbrio ou indenização indevida.

302. Quando houver pagamento com eficácia liberatória em favor do Poder Concedente, quitação perante a União ou outro fato jurídico de transferência patrimonial ao Poder Público, devem incidir os correspondentes registros orçamentários, financeiros e contábeis, inclusive os procedimentos aplicáveis à Conta Única e aos sistemas oficiais, ressalvada disciplina legal específica.

303. A articulação com a STN – especificamente quanto à parcela pública – é adequada para dois fins: o de definir os tratamentos contábil e financeiro dos valores

que efetivamente se tornem públicos; e o de auxiliar na padronização das informações mínimas necessárias para distinguir, com segurança, recursos privados afetados de recursos publicizados.

304. A necessária articulação não deve ser compreendida como autorização para criação de regime intermediário, no qual valores públicos permaneçam fora do sistema financeiro público apenas porque afetados a investimento cruzado. Tampouco deve conduzir à conclusão inversa, de que todo recurso privado afetado deva ser registrado como disponibilidade pública.

305. Há, ainda, consequência prática de reconhecer a natureza privada dos recursos afetados sem reduzir o nível de governança. Como não se trata de despesa pública ordinária nem de contratação pública submetida ao regime licitatório geral, a legitimidade do mecanismo depende de disciplina regulatória própria, capaz de assegurar planejamento, motivação, rastreabilidade, transparência e responsabilização.

306. O investimento cruzado deve partir de previsões legal, regulatória e contratual minimamente determináveis. Essas previsões não impedem ajustes posteriores. A "*determinabilidade progressiva*", já definida nesse arrazoado, permite que escopo, solução técnica, cronograma, custos e demais elementos sejam densificados à medida que o projeto amadureça. O que não se admite é que essa flexibilidade converta recursos privados afetados em caixa livre, sem destinatário, critério decisório ou controle externo possível.

307. Por isso, os registros padronizados devem abranger não apenas depósitos, liberações, transferências e saldos, mas também as modificações supervenientes da previsão inicial: alteração de objeto, destinação, concessionário destinatário, montante, cronograma, premissas de custo, matriz de riscos ou forma de execução. Cada alteração relevante deve ser motivada, documentada, publicizada em grau compatível com sua materialidade e acompanhada da atualização dos estudos que justificam a solução.

308. A governança exigida é ainda mais necessária porque a gestão de recursos privados afetados aproxima-se, em seus efeitos, da gestão de valores destinados a finalidade pública, embora não se submeta integralmente ao regime das despesas públicas.

309. Daí a necessidade de regulação prévia sobre como os investimentos serão previstos, como poderão ser alterados, quais mudanças serão meramente ordinárias, quais exigirão nova motivação técnica e quais deverão ser submetidas ao controle do TCU, conforme materialidade, relevância, risco e aderência às premissas originalmente examinadas.

310. Anuo, portanto, à proposta da unidade técnica, com ajuste de redação para explicitar que a padronização deve distinguir o regime dos recursos privados afetados daquele aplicável aos recursos públicos, bem como disciplinar a governança das alterações supervenientes.

311. A providência deve comportar duas dimensões complementares. A primeira relativa ao registro e à rastreabilidade dos fluxos financeiros. A segunda referente à necessidade de a ANTT estruturar, em bases regulatórias, diretrizes gerais para a previsão, alteração, transparência e controle dos investimentos cruzados financiados por recursos privados afetados, justamente porque tais valores, embora não constituam despesa pública ordinária, destinam-se a finalidade pública e devem permanecer sujeitos a prestação de contas, fiscalização regulatória e controle externo.

312. Ajuízo, assim, necessário determinar o seguinte:

"*determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, que desenvolvam procedimentos padronizados de registro, acompanhamento e rastreabilidade dos fluxos financeiros associados a contas vinculadas e investimentos cruzados, contemplando, no mínimo, origem, causa jurídica, contrato de origem, evento gerador, memória de cálculo, natureza pública ou privada dos recursos, marcos de eventual alteração patrimonial, depósitos, transferências, liberações, rendimentos, custos, saldos, destinação, contrato ou malha beneficiada, comprovação da aplicação e efeitos jurídicos de cada etapa; distinguindo-se os registros regulatórios, contratuais e gerenciais aplicáveis a recursos privados afetados dos registros orçamentários, financeiros e contábeis exigíveis quando houver pagamento com eficácia liberatória, quitação perante o Poder Concedente ou outro fato jurídico de transferência patrimonial ao Poder Público; e prevendo governança específica para alterações supervenientes de objeto, destinação, montante, cronograma, premissas de custo, matriz de riscos ou forma de execução, motivação, atualização dos estudos, transparência compatível com a materialidade e identificação das hipóteses em que a legislação, as instruções normativas deste Tribunal ou deliberação específica do TCU imponham nova submissão ao controle externo.*"

313. Além disso, deve-se:

"*determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que elabore e submeta a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação destinado à regulamentação da utilização de contas vinculadas, transferências diretas entre concessionários e demais mecanismos de investimento cruzado com recursos privados afetados, contemplando, no mínimo:*

a) etapas, responsáveis, produtos esperados e cronograma para edição ou revisão dos atos normativos pertinentes;

b) diretrizes para a previsão inicial dos investimentos, com identificação mínima da finalidade, contrato de origem, causa jurídica, valor estimado ou critério de apuração, universo elegível de destinações e respectivos critérios de elegibilidade, bem como, quando já definida, a concessão, malha ou obrigação destinatária, assegurada sua identificação suficiente antes da liberação ou aplicação dos recursos, e compatibilidade com a legislação setorial;

c) regras para alteração superveniente de objeto, destinação, montante, cronograma, premissas de custo, matriz de riscos, concessionário destinatário ou forma de execução, distinguindo ajustes ordinários de modificações relevantes que exijam nova motivação, atualização de estudos, publicidade específica ou, quando previsto na legislação, nas instruções normativas deste Tribunal ou em deliberação específica do TCU, nova submissão ao controle externo;

d) critérios de transparência ativa, prestação de contas, rastreabilidade e divulgação de informações suficientes para permitir o acompanhamento pela agência reguladora, pelos órgãos setoriais, pelo controle externo e pelos demais interessados;

e) mecanismos de prevenção de desvio de finalidade, formação de caixa fungível, dupla remuneração, reequilíbrio ou indenização sobre parcela já financiada pelos recursos afetados; e

f) previsão de participação dos agentes interessados e, quando cabível, utilização dos instrumentos próprios de análise de impacto regulatório ou de avaliação técnica equivalente, proporcional à materialidade, ao risco e à complexidade da matéria."

V-13 – Do regime de seleção da instituição financeira custodiante das contas vinculadas

314. Sigo avaliando item relativo ao regime de escolha da instituição financeira responsável pela guarda, movimentação ou administração operacional de contas vinculadas utilizadas em mecanismos de investimento cruzado.

"*ii. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres de que a abertura de contas vinculadas destinadas à guarda, administração ou aplicação de recursos públicos vinculados a concessões – e a investimentos cruzados, com base no art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017 – originados de pagamentos de concessionários, sem providenciar a abertura de certame licitatório para seleção de instituição financeira com a proposta mais vantajosa para a administração pública ou, alternativamente, caso justificável, sem ajuste com instituições financeiras oficiais para abertura de contas específicas destinadas à administração dos referidos recursos, afronta o art. 11, incisos I, II e III, da Lei 14.133/2021 e os princípios da isonomia, impessoalidade, Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária moralidade e eficiência estampados no art. 37 da Constituição Federal; (parágrafos 744 a 774 desta Instrução)*"

315. Ponderou-se que a escolha da instituição financeira custodiante deve observar critérios de impessoalidade, isonomia, moralidade, eficiência e vantajosidade, em razão da natureza e da destinação dos valores movimentados por meio das contas vinculadas.

316. Especialmente nas hipóteses em que os valores já tenham adquirido natureza pública, não se vislumbrou

admissível que a instituição financeira responsável pela guarda ou administração dos recursos fosse escolhida livremente pelos concessionários ou pela agência, sem procedimento que assegurasse tratamento impessoal, transparência, comparação de custos e segurança operacional.

317. A preocupação da unidade relaciona-se, ainda, à necessidade de preservar a rastreabilidade dos valores, controlar rendimentos, custos e saldos, evitar favorecimentos indevidos e assegurar que a instituição custodiante possua condições de atender às exigências de controles regulatório e externo.

318. Registre-se que a proposta final da unidade técnica restringe expressamente essa exigência às contas destinadas à guarda, administração ou aplicação de recursos que já tenham natureza pública, não estendendo automaticamente o mesmo regime às contas que movimentem recursos ainda privados.

V-13.1 – Análise

319. O entendimento do relatório técnico, uma vez mais, centra-se na natureza pública do recurso. Sendo privado, não avalio compulsória a medida propugnada.

320. Ainda que os valores depositados nas contas já tiverem adquirido natureza pública, por pagamento com eficácia liberatória, quitação perante o Poder Concedente ou outro fato jurídico de transferência patrimonial à União, a questão não se resolve pela escolha impessoal de instituição custodiante. Nessa hipótese, o ponto central é submeter os recursos ao regime jurídico das disponibilidades públicas, inclusive quanto a ingresso, registro, movimentação, aplicação financeira, prestação de contas e controle.

321. Por outro lado, se os montantes permanecem privados, a conta vinculada ou estrutura equivalente integra as modelagens contratual e regulatória da concessão. Os numerários não se tornam públicos apenas porque estão segregados, controlados ou destinados a investimento de interesse público. Por isso, a escolha da instituição financeira deve ser disciplinada por critérios objetivos de governança, mas não pela transposição automática do regime de contratação pública.

322. Nesse raciocínio, entendo haver, sim, certo risco identificado pela unidade técnica. Mesmo quando os recursos permanecem privados, sua afetação a finalidade pública exige cautelas quanto a conflitos de interesse, custos bancários, remuneração de saldos,

segurança operacional, rastreabilidade, acesso da agência às informações e possibilidade de substituição da instituição financeira. Não obstante, essas questões devem ser tratadas na regulação e na modelagem contratual, não por meio de equiparação da conta vinculada privada a uma conta pública.

323. Cabe, assim, recomendação à ANTT para que, no âmbito da regulamentação dos mecanismos de investimento cruzado, discipline a governança aplicável à escolha, substituição e supervisão da instituição financeira responsável por contas vinculadas ou estruturas equivalentes que movimentem recursos privados afetados. Essa disciplina poderá admitir que a escolha seja realizada na própria modelagem contratual ou pelo concessionário responsável, desde que observados critérios objetivos previamente definidos e assegurada a fiscalização regulatória.

324. Proponho, nessa lógica:

"*recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, na regulamentação dos mecanismos de conta vinculada, transferência direta entre concessionários e demais estruturas de investimento cruzado com recursos privados afetados, estabeleça diretrizes para a escolha, substituição e supervisão da instituição financeira responsável pela guarda, movimentação ou administração operacional dos valores, admitida sua definição no contrato de concessão, em termo aditivo, em instrumento de autocomposição ou pelo concessionário responsável, conforme a modelagem adotada, desde que observados critérios objetivos e proporcionais de capacidade operacional, solidez financeira, segregação de saldos, segurança da informação, transparência de custos, tarifas, rendimentos e movimentações, prevenção de conflitos de interesse, acesso tempestivo da ANTT às informações necessárias à fiscalização e possibilidade de substituição da instituição em caso de descumprimento das condições estabelecidas.*"

V-14 – A determinabilidade progressiva do investimento cruzado

325. Propõe a unidade técnica:

"*iii. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que:*

1. a estipulação contratual de investimento cruzado com base no art. 15, § 2º, II, da Lei 14.273/2021, ou nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, sem prévia definição do objeto do investimento cruzado que permitam sua plena caracterização, inclusive por meio de projeto, orçamento, cronograma e demais elementos necessários, afronta os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964 e o art. 167, inciso IX, da Constituição Federal; (parágrafos 663 a 691 desta Instrução)"

326. A derradeira instrução não nega a juridicidade do investimento cruzado nem a possibilidade de seu cumprimento mediante transferência de recursos. Sua atenção está no grau de determinação do objeto no momento em que a obrigação é constituída.

327. Para a unidade, permitir que valores sejam segregados sem empreendimento suficientemente caracterizado aproximaria a conta vinculada de um fundo financeiro genérico, sujeito a posterior definição administrativa de prioridades. Daí a exigência de que, antes da estipulação contratual, estejam definidos o empreendimento destinatário, seu escopo, projeto ou elementos técnicos equivalentes, orçamento estimado, cronograma, finalidade setorial e demais parâmetros necessários à aferição de legalidade, economicidade e vantajosidade.

328. Invoca-se, como referência, a experiência da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), no âmbito da prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM). Naquela modelagem, a obrigação de construção foi precedida de projeto básico, orçamento detalhado e cronograma. Para a unidade, se esse nível de caracterização foi exigido quando o próprio concessionário fonte executaria a ferrovia, a transferência de recursos para investimento executado em concessão distinta deveria observar rigor ao menos equivalente.

329. A AGU e a ANTT contestaram essa compreensão. Para a Advocacia-Geral da União, exigir projeto, orçamento e cronograma completos já no momento da constituição da obrigação eliminaria justamente o descasamento temporal entre formação dos recursos e maturação do investimento que justifica a utilização da conta vinculada. A ANTT acrescentou que, na modalidade em que o concessionário de origem apenas disponibiliza os recursos e a execução compete ao operador da concessão destinatária, seria suficiente definir, no contrato fonte, a obrigação de investimento e os valores correspondentes, deixando a densificação técnica para a fase própria do empreendimento destinatário.

330. A Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário adotou posição semelhante, defendendo modelo de definição progressiva, no qual a caracterização integral ocorre no estágio apropriado de maturação, mediante estudos técnicos, Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), Plano de Outorga e submissão ao TCU quando cabível.

V-14.1 – Análise

331. A divergência é sobre o grau e o momento, e não sobre a necessidade de determinação do objeto. Possuo mesmo juízo da unidade técnica sobre o investimento

cruzado não poder nascer como simples autorização para acumular recursos e escolher posteriormente, sem parâmetros prévios, qualquer objeto de interesse da Administração. Desde a origem devem estar juridicamente delimitados a base legal, a causa da obrigação, sua finalidade, o valor ou critério de apuração, o universo elegível de destinações, os responsáveis pela decisão e os mecanismos de governança.

332. Não acompanho, contudo, a exigência de que, já nesse instante, estejam necessariamente concluídos projeto, orçamento definitivo, cronograma integral e todos os demais elementos executivos.

333. Como infirmei no início deste voto, em contratos de longa duração, a obrigação econômica pode surgir antes de o investimento destinatário alcançar tal nível de maturidade. Exigir antecipadamente informações que ainda não estão racionalmente disponíveis não acrescenta segurança: apenas substitui a determinação progressiva por estimativas precoces, sujeitas a posterior revisão.

334. O grau de detalhamento pode crescer à medida que o investimento amadurece. Antes da liberação ou aplicação dos recursos, porém, a flexibilidade encontra seu limite: deverão estar suficientemente identificadas a concessão, a malha ou a obrigação destinatária e a solução deverá alcançar o nível de desenvolvimento técnico necessário à sua incorporação à concessão de destino, com elementos de projeto básico compatíveis com os exigidos no art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995 e informações equivalentes aos riscos que serão assumidos pelo concessionário executor e com a respectiva matriz de riscos.

335. O precedente da FICO não conduz a conclusão diferente. Naquela situação, o próprio concessionário da EFVM assumiu obrigação de construir trecho ferroviário previamente determinado, apoiado em projeto básico existente. O rigor exigido respondia à forma específica de execução da obrigação construtiva e à necessidade de valorar e controlar empreendimento diretamente atribuído ao concessionário fonte. Não se extrai daí regra segundo a qual toda obrigação financeira de investimento cruzado, qualquer que seja sua estrutura ou o estágio de maturidade da concessão destinatária, deva nascer acompanhada do mesmo nível de desenvolvimento técnico.

336. Também não extraio conclusão diversa do Acórdão 1.382/2018-Plenário, de brilhante relatoria do Min.

Walton Alencar Rodrigues, igualmente invocado pela unidade técnica. Naquele processo, que resultou na aprovação da IN-TCU 81/2018, o relatório adotado consignou: "*Considerando que o Tribunal não adere nem participa da formulação ou execução dos projetos elaborados pela Administração Pública, mas apenas analisa a viabilidade e a robustez das estimativas ali empregadas segundo critérios de auditoria* [...]".

337. Convirjo com essa premissa. A necessidade de que os estudos submetidos a este Tribunal sejam suficientemente robustos não significa que toda obrigação de investimento constituída em contrato de longa duração deva nascer acompanhada de projeto definitivo, orçamento fechado e cronograma integral de empreendimento ainda não amadurecido. O precedente exige suficiência dos elementos necessários ao exercício do controle no estágio em que a decisão é tomada, mas não transfere a este Tribunal a formulação do projeto nem impõe antecipação artificial de informações que somente estarão racionalmente disponíveis em fase posterior.

338. A determinabilidade progressiva aqui admitida preserva exatamente a lógica de exigir delimitação jurídica suficiente desde a origem e crescente densificação técnica, até que, antes da liberação ou aplicação dos recursos, estejam disponíveis os elementos necessários à avaliação do investimento e à sua incorporação à concessão destinatária e à correspondente matriz de riscos.

339. Igualmente não considero suficientes, para impor essa conclusão em abstrato, os arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964 e o art. 167, IX, da Constituição. O argumento da unidade técnica está ligado à premissa de que se formaria estoque de recursos públicos funcionalmente semelhante a fundo especial. Para os recursos que permaneçam privados juridicamente afetados, essa premissa patrimonial não se verifica. Permanece, contudo, inteiramente válida a preocupação que lhe deu origem: a determinabilidade progressiva não pode ser utilizada para criar caixa fungível ou disponibilidade administrativa genérica.

340. Rejeito, pelo exposto, a proposta na extensão em que exige plena caracterização executiva desde o nascimento da obrigação, substituindo-a pela seguinte ciência:

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que a estipulação de obrigação de investimento cruzado não exige, necessariamente, que já estejam concluídos, desde sua origem, projeto, orçamento definitivo e cronograma integral do*

empreendimento, desde que o instrumento estabeleça elementos suficientes para tornar a obrigação determinável, com nível de detalhes e elementos de projeto básico equivalente ao exigível no art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995, inclusive base legal, causa, finalidade, valor ou critério de apuração, universo elegível de destinações, competências decisórias e mecanismos de governança, podendo a caracterização técnica ser progressivamente densificada e, antes da liberação ou aplicação dos recursos, estar suficientemente identificada a concessão, a malha ou a obrigação destinatária e desenvolvidos os elementos técnicos necessários à incorporação do investimento ao contrato destinatário e à correspondente matriz de riscos".

V-15 – Da necessidade de nova submissão ao TCU em caso de alteração significativa do investimento cruzado

341. Siga-se para a avaliação da proposta de ciência seguinte:

"*iii. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que:*

[...]

2. a não ressubmissão específica dos estudos do investimento cruzado para reavaliação pontual de eventuais alterações significativas de escopo ou dos objetos de investimentos cruzados estipulados em contratos de concessões fontes de recursos, com base no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, ainda que anteriormente já tenham sido avaliados pelo Tribunal, afronta o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa-TCU 81/2018; o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997; e o art. 11 da Lei 13.448/2017; (parágrafos 692 a 715 desta Instrução)"

342. A AudPortoFerrovia parte da premissa de que, quando o investimento cruzado integra a estrutura econômico-financeira examinada por este Tribunal em processo de desestatização, sua destinação, escopo, custo, cronograma e riscos também integram os juízos de legalidade e vantajosidade realizados pela Corte. Alteração posterior substancial poderia, assim, modificar os próprios pressupostos sobre os quais se assentou a apreciação anterior, razão pela qual não deveria ser tratada como simples ato ordinário de execução contratual.

343. Para fundamentar essa conclusão, invoca-se o art. 3º, VIII, da IN-TCU 81/2018, o art. 18, VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017. Menciona ainda o Acórdão 1.274/2026-Plenário, no qual este Tribunal determinou, em processos de desestatização ainda não licitados submetidos ao controle prévio desta Corte, nova apreciação de alterações estruturais realizadas após a deliberação plenária e antes da publicação do edital.

344. A proposta não alcança simples detalhamentos executivos ou refinamentos decorrentes da maturação normal do projeto. Sua incidência seria restrita às modificações capazes de alterar substancialmente o

objeto, a destinação, o custo, o cronograma, os riscos, a vantajosidade ou os pressupostos considerados na análise anteriormente realizada por este Tribunal.

345. A ANTT sustentou que alterações no empreendimento destinatário não deveriam necessariamente provocar nova análise da concessão fonte, sobretudo quando a obrigação dessa se limitasse à disponibilização dos recursos. A AGU igualmente defendeu que o controle deveria recair sobre a governança e a efetiva aplicação dos valores, sem necessidade de reapresentação da concessão fonte a cada modificação posterior. A Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, por sua vez, admitiu a progressiva definição dos projetos, com submissão ao TCU nos casos em que for juridicamente cabível.

V.15.1 – Análise

346. Os alertas lançados pela AudPortoFerrovia são procedentes quanto à necessidade de preservar a correspondência entre a decisão originalmente examinada, a motivação que a sustentou e o investimento que efetivamente será executado. Alteração relevante deve ser motivada, documentada, acompanhada da atualização dos estudos pertinentes e permanecer plenamente rastreável.

347. Não extraio, por outro lado, dos fundamentos normativos invocados, uma regra geral de aprovação prévia por este Tribunal de toda alteração significativa ocorrida durante a execução de contratos concessórios.

348. A IN-TCU 81/2018 e o art. 18, VIII, da Lei 9.491/1997 disciplinam a documentação e o controle dos processos de desestatização submetidos à esta Corte. O art. 11 da Lei 13.448/2017 regula, por sua vez, a remessa dos estudos e do termo aditivo no procedimento de prorrogação contratual previsto naquele diploma. Esses comandos não instituem, por si, tutela prévia permanente do TCU sobre toda decisão regulatória tomada durante décadas de execução contratual.

349. O Acórdão 1.274/2026-Plenário confirma, na realidade, a necessidade dessa distinção. A deliberação refere-se expressamente aos "*processos de desestatização ainda não licitados*" e às alterações produzidas "*após a deliberação plenária e previamente à publicação do edital*". Nesse intervalo, a ressubmissão de alteração estrutural é coerente com a própria natureza do controle prévio: o edital levado ao mercado não deve diferir substancialmente da

modelagem examinada por este Tribunal sem que esta Corte possa conhecer a mudança. A situação é diferente da gestão de contrato já celebrado e em execução.

350. Há, então, hipóteses em que nova submissão será obrigatória, quando assim determinar a legislação, as instruções normativas deste Tribunal, o estágio de processo de desestatização ainda sujeito ao controle prévio ou deliberação específica desta Corte. Fora delas, a ANTT deve exercer sua competência regulatória, motivar e registrar as alterações, enquanto o TCU selecionará as ações de controle segundo materialidade, relevância, risco e oportunidade. Isso não impede comunicação espontânea de alteração excepcionalmente relevante; apenas impede que essa comunicação seja convertida, sem base normativa, em condição constitutiva de validade de todo ato regulatório.

351. Não acolho, assim, a proposta na extensão em que estabelece dever geral de ressubmissão de toda alteração significativa. Em substituição:

"*dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes de que alterações supervenientes relevantes em investimentos cruzados, especialmente quanto a objeto, destinação, montante, cronograma, premissas de custo, matriz de riscos, concessionário destinatário ou forma de execução, devem ser formalmente motivadas, acompanhadas da atualização dos estudos pertinentes, registradas em sistema ou base concentrada, publicizadas em grau compatível com sua materialidade e mantidas integralmente rastreáveis, de modo a permitir a fiscalização regulatória e o controle externo; sem prejuízo da obrigatoriedade de nova submissão a este Tribunal nas hipóteses previstas em lei, nas instruções normativas do TCU, em processo de desestatização ainda sujeito a controle prévio ou em deliberação específica desta Corte.*"

VI – Diretriz prospectiva de governança sistêmica das contas vinculadas e dos investimentos cruzados

352. As conclusões anteriores resolvem os encaminhamentos concretos propostos pela unidade técnica. Há, contudo, uma diretriz prospectiva que merece registro, diante da tendência de expansão do uso de contas vinculadas, transferências diretas entre concessionários e outros mecanismos de investimento cruzado nos setores rodoviário e ferroviário.

353. A evolução desses instrumentos pode produzir uma realidade operacional complexa, de múltiplas contas, diferentes concessionários, diversos contratos de origem, obrigações de naturezas distintas, investimentos em malhas diversas, saldos, rendimentos, transferências e alterações sucessivas de escopo. O conjunto pode formar uma massa pulverizada de recursos privados afetados a finalidades

públicas, simultaneamente dispersa em sua titularidade e localização bancária, mas unitária quanto à necessidade de governança regulatória.

354. Essa realidade não recomenda a criação de uma "*Conta Única*" paralela, nem de fundo setorial informal. Se os recursos são públicos, deve incidir o regime das disponibilidades públicas. Se são privados afetados, devem permanecer segregados por causa jurídica, contrato de origem, obrigação, valor e destinação. A centralização necessária, portanto, não é patrimonial, mas informacional, regulatória e gerencial.

355. Quanto maior a flexibilidade conferida à modelagem privada de financiamento, maior deve ser a capacidade de reconstrução, fiscalização e explicação pública dos fluxos.

356. A centralização necessária, portanto, deve ser informacional e regulatória, por meio de sistema mantido pela ANTT que consolide registros, padronize informações e permita visão integrada dos fluxos, sem concentrar recursos, misturar titularidades ou criar disponibilidade financeira comum entre concessões.

357. A experiência regulatória do leilão do 5G oferece referência útil, sem que se pretenda transpor mecanicamente aquele modelo para o setor de transportes. No Acórdão 2.032/2021-Plenário, ao examinar a estrutura da Entidade Administradora da Faixa de 3,5 Hz (EAF), este Tribunal preservou a execução privada das obrigações, mas reforçou os mecanismos de controle que deveriam cercá-la. Determinou a existência de garantias de execução para os compromissos realizados por intermédio da entidade; exigiu clareza e transparência quanto à destinação dos saldos remanescentes; determinou que o edital explicitasse as condições em que os recursos geridos pela EAF poderiam ser remanejados entre finalidades previamente delimitadas; e exigiu maior precisão na representação e na governança do Grupo de Acompanhamento da Implantação das Soluções para os Problemas de Interferência na faixa de 3,5 GHz (Gaispi). A solução adotada não consistiu em substituir a execução privada por administração direta dos recursos, mas em cercá-la de garantias, critérios, responsabilidades e controles.

358. O sistema deve permitir visão consolidada e, ao mesmo tempo, rastreabilidade individualizada. O regulador deve conseguir identificar, para cada valor, sua origem, natureza, titularidade, fundamentos legal e

contratual, evento gerador, memória de cálculo, conta ou estrutura de guarda, movimentações, rendimentos, custos, destinação, concessionário responsável, investimento financiado, estágio de execução, alterações posteriores e eventual marco de publicização.

359. A governança sistêmica deve também prevenir dois riscos opostos. Um de fragmentação excessiva, em que cada conta vinculada é acompanhada isoladamente, sem visão global dos compromissos assumidos, dos saldos disponíveis e dos investimentos financiados; e outro da centralização indevida, em que a Administração passa a tratar recursos privados afetados como massa financeira fungível, deslocável conforme conveniência posterior.

360. O caminho adequado eventualmente estaria entre esses extremos: centralização informacional, segregação patrimonial e rastreabilidade por obrigação. A agência deve organizar o conjunto das contas e fluxos como um sistema regulatório integrado, mas sem dissolver a individualidade jurídica de cada recurso, contrato, concessionário e investimento.

361. Tal organização também deve dialogar com o controle externo. Não cabe transformar este Tribunal em instância de aprovação prévia de toda movimentação ou alteração. Mas é indispensável que as informações estejam disponíveis, estruturadas e publicizadas em grau suficiente para que o TCU possa exercer fiscalização conforme critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade.

362. O investimento cruzado tende a operar em rede. O valor pode nascer em uma concessão, ser segregado em outra estrutura, financiar obrigação em contrato diverso e produzir efeitos econômico-financeiros na concessão destinatária. Sem governança centralizada, há risco de perda de rastreabilidade, dupla remuneração, reequilíbrio indevido, desvio de finalidade, dificuldade de prestação de contas e assimetria de informação entre regulador, Poder Concedente, concessionários, usuários e controle externo.

363. Assim, além das determinações específicas já propostas, considero adequado recomendar que a ANTT e o Ministério dos Transportes avancem na construção de um modelo integrado de governança das contas vinculadas e dos investimentos cruzados, com

centralização informacional, transparência ativa e segregação patrimonial, na seguinte forma:

"*recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes que avaliem a instituição de modelo integrado de governança, registro e transparência das contas vinculadas, transferências diretas entre concessionários e demais mecanismos de investimento cruzado, priorizando centralizações informacional e regulatória, sem concentração patrimonial dos recursos, mistura de titularidades, formação de fundo informal ou criação de caixa setorial fungível; sem prejuízo de avaliar, quando tecnicamente justificado, soluções operacionais bancárias como instituição agente, subcontas ou estruturas equivalentes, desde que preservadas a segregação individualizada por origem, causa jurídica, contrato, obrigação, valor e destinação, rastreabilidade integral, transparência ativa, prestação de contas e acesso tempestivo das informações pelo controle externo*."

VII – Processos conexos e outras considerações

364. Convém reproduzir, finalmente, a nota contextual produzida pelo dirigente da AudPortoFerrovia, sobre a tramitação, no TCU, de processos de desestatização de trechos ferroviários que contemplam a previsão de uso de contas vinculadas, potencialmente impactados pelos entendimentos ora discutidos nestes autos:

a) 025.756/2020-6 - EF-170 (Ferrogrão); Rel. Min. Odair Cunha; em fase de diligência para recebimento da documentação atualizada;

b) 012.988/2026-0 - Malha Oeste; Rel. Min. Odair Cunha; sobrestado (aguarda apreciação de agravo e de proposta de escopo e completude da documentação);

c) 024.363/2025-1 - EF-118/ES/RJ (Anel Viário do Sudeste); Relator Min. Augusto Nardes; proposta de mérito submetida ao relator.

365. De acordo com o auditor-chefe da unidade, esse último é especialmente importante por prever a utilização de conta vinculada associada ao mecanismo de investimento cruzado com previsão de recursos originados dos contratos de concessão da Rumo Malha Paulista, MRS e EFVM.

366. O processo encontra-se para pronunciamento do relator e possui ritos disciplinados pela IN-TCU 81/2018 e Resolução TCU 349/2022. Tal situação caracteriza a grande relevância dos presentes autos, a fim de estabilizar entendimentos acerca do uso de contas vinculadas e do investimento cruzado nos setores rodoviário e ferroviário, sobretudo nesse último, em que o Governo Federal vislumbra o uso do investimento cruzado como fonte de financiamento setorial.

367. Por fim, acompanho a unidade técnica quanto ao pedido de ingresso como **amicus curiae** formulado pela entidade requerente.

368. Como bem assentado na instrução, o feito já se encontra suficientemente instruído para deliberação, tendo sido oportunizada a manifestação dos órgãos diretamente envolvidos na formulação, regulação e execução das modelagens examinadas. Além disso, a controvérsia submetida ao Plenário possui naturezas predominantemente jurídica, regulatória e financeiro-orçamentária, centrada na qualificação dos recursos, na governança das contas vinculadas e nos efeitos dos mecanismos de investimento cruzado.

VIII – Conclusões

369. Antes de concluir, registro a qualidade e a profundidade do trabalho desenvolvido pela AudPortoFerrovia. A matéria submetida a exame mostrou-se especialmente desafiadora.

370. Partiu-se de mecanismo inicialmente concebido para tratamento intracontratual de riscos e, ao longo da instrução, passou a abranger natureza patrimonial dos recursos, direito financeiro, investimentos cruzados, governança regulatória, contabilidade, garantias, custódia bancária e controle externo. A unidade promoveu sucessivas diligências, submeteu suas conclusões ao contraditório e sistematizou questões ainda pouco amadurecidas na legislação, na jurisprudência e na própria prática administrativa.

371. As divergências expostas neste voto não reduzem esse mérito. Ao contrário, a densidade da instrução permitiu identificar riscos reais que precisam ser enfrentados para que o emprego dessas estruturas se desenvolva com segurança. Muitas das preocupações levantadas pela unidade são aqui acolhidas, ainda que por fundamentos ou soluções parcialmente distintos: transparência ativa, marcos objetivos de adimplemento, proporcionalidade da segregação financeira, rastreabilidade integral dos fluxos, prevenção de dupla remuneração, disciplina da custódia, determinação suficiente do investimento e controle das alterações supervenientes. O dissenso reside sobretudo na qualificação patrimonial de determinados recursos e nas consequências jurídicas que dela decorrem.

372. A solução que proponho procura preservar os dois lados dessa equação. A legislação setorial admite mecanismos flexíveis e sistêmicos de investimento e não exige que toda obrigação econômica formada em uma concessão seja previamente convertida em receita da União.

373. A conta vinculada é instrumento, e não categoria patrimonial. Enquanto a obrigação juridicamente vigente consistir em realizar, financiar ou viabilizar investimento e não houver fato translativo em favor do Poder Público, os recursos podem permanecer privados juridicamente afetados, ainda que sujeitos a intensa regulação e controle. Se, ao contrário, o contrato atribuir ao depósito eficácia de pagamento e quitação perante a União, haverá transferência patrimonial, devendo o numerário receber o correspondente tratamento público.

374. Os contratos existentes devem ser respeitados segundo seus próprios termos, sem prejuízo de modelagens prospectivas distintas quando juridicamente cabíveis.

375. Flexibilidade, todavia, não se confunde com disponibilidade irrestrita. Quanto mais se amplia a capacidade de adaptação dos mecanismos concessórios, maior deve ser a precisão de sua governança. A determinabilidade pode ser progressiva, mas não pode resultar em caixa fungível; os fluxos devem conservar identidade por origem, causa, obrigação e destinação; os investimentos devem ingressar adequadamente na equação econômico-financeira e na matriz de riscos da concessão destinatária; e transparência, registros e controles devem permitir reconstruir integralmente cada operação.

376. Busca-se, assim, compatibilizar inovação e financiabilidade com legalidade financeira, segurança jurídica e controle, permitindo que o investimento cruzado cumpra a função que a legislação lhe atribuiu sem converter-se nem em atalho para a execução de despesas públicas fora do orçamento nem em espaço de discricionariedade financeira imune à fiscalização.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 008.723/2023-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério dos Transportes; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: André Bulhões Machado (66483/OAB-DF), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Isabelle de Carvalho Campelo (70158/OAB-DF), representando Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários — ANTF; Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE), Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP) e outros, representando Advocacia-Geral da União.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação destinada a examinar a legalidade, os riscos e as implicações da utilização de contas bancárias vinculadas em contratos de concessão, inclusive para a operacionalização de investimentos cruzados entre concessões,

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

9.1. dar ciência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e ao Ministério dos Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a reorientar as futuras modelagens e prevenir a ocorrência das irregularidades examinadas nestes autos, de que:

9.1.1. não há impedimento jurídico, em tese, à previsão, nos contratos de concessão, de contas vinculadas ou de outros mecanismos de segregação destinados a assegurar liquidez para o tratamento de riscos contratualmente alocados ao Poder Concedente ou à concessionária, bem como à preservação de recursos destinados a obrigações de investimento, podendo os recursos de natureza privada permanecer contratualmente afetados enquanto não ocorrer fato jurídico de transferência patrimonial ao Poder Público, desde que a modelagem, com base nos arts. 23 e 25 da Lei 8.987/1995, nos arts. 25, § 1º, e 30 da Lei 13.448/2017, no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e nos princípios da segurança jurídica, do equilíbrio econômico-financeiro e da eficiência (subitem V.1 do voto):

9.1.1.1. seja compatível com a legislação setorial, a matriz de riscos e a equação econômico-financeira;

9.1.1.2. estabeleça a origem e a titularidade dos recursos, as hipóteses de utilização e os marcos capazes de alterar sua natureza patrimonial;

9.1.1.3. discipline segregação, custódia, movimentação, aplicação, fiscalização, prestação de contas e destinação dos rendimentos e saldos;

9.1.1.4. previna dupla recomposição, transferência indevida ao Poder Concedente de riscos ou obrigações alocados à concessionária, utilização dos recursos para finalidade estranha àquela contratualmente delimitada, desvio de finalidade e apropriação indevida;

9.1.1.5. assegure que recursos de natureza pública, ou que venham a ser efetivamente incorporados ao patrimônio público, submetam-se ao correspondente regime orçamentário, financeiro e contábil;

9.1.1.6. quando destinada à realização de investimentos, assegure que a obrigação correspondente esteja prevista ou regularmente incorporada ao próprio contrato de concessão ou, nas hipóteses legalmente admitidas de investimento cruzado, ao contrato ou à concessão destinatária, submetendo-se à respectiva matriz de riscos, aos mecanismos de fiscalização e ao regime de execução do concessionário, vedada a utilização da conta como disponibilidade financeira genérica da Administração para escolha direta de obras, serviços, fornecedores ou empreiteiros fora de relação concessória determinada, hipótese em que deverão ser observados o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o regime de contratação pública aplicável;

9.1.2. nas modelagens em que os recursos destinados à cobertura de riscos do Poder Concedente permaneçam privados durante a execução da concessão, os instrumentos contratuais devem disciplinar expressamente sua destinação ao término do contrato, assegurando que, concluído o ajuste final, satisfeitos os créditos e as obrigações contratuais pendentes e inexistindo finalidade juridicamente subsistente que justifique a manutenção da afetação, eventual saldo remanescente em favor do Poder Concedente seja transferido à União e recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional, ressalvada disposição legal específica em sentido diverso, em consonância com o art. 164, § 3º, da Constituição Federal, o art. 56 da Lei 4.320/1964, os arts. 1º e 2º do Decreto 93.872/1986 e o princípio da unidade de tesouraria (subitem V.1 do voto);

9.1.3. a legislação setorial admite, nas hipóteses legalmente previstas, a compensação de haveres e deveres e a destinação de recursos privados juridicamente afetados a investimentos em concessão ou malha diversa daquela em que se originou a obrigação, não constituindo essa utilização, por si só, irregularidade, desde que, com supedâneo nos arts. 25, § 1º, e 30, **caput** e §§ 2º a 4º, da Lei 13.448/2017 e no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021, a operação (subitem V.2 do voto):

9.1.3.1. esteja amparada em fundamento legal específico e em instrumento contratual ou regulatório compatível;

9.1.3.2. quando fundamentada em compensação de haveres e deveres, tenha por objeto obrigações juridicamente constituídas e valores devidamente apurados, vedada a livre utilização de reservas destinadas a riscos meramente hipotéticos;

9.1.3.3. seja precedida de motivação e estudo técnico que identifiquem origem, causa, memória de cálculo, alternativas consideradas, finalidade, concessão, malha ou obrigação destinatária e vantagens técnicas e econômicas;

9.1.3.4. preserve o equilíbrio econômico-financeiro e a matriz de riscos dos contratos envolvidos, impedindo dupla remuneração, reequilíbrio ou indenização sobre parcela já financiada;

9.1.3.5. preserve segregação e rastreabilidade por contrato de origem, causa, obrigação, valor e destinação, vedada a formação de caixa ou fundo fungível sob disponibilidade genérica da Administração;

9.1.3.6. assegure que, antes da liberação ou aplicação dos recursos, esteja suficientemente identificada a concessão, a malha ou a obrigação destinatária, sem prejuízo da determinabilidade progressiva nos estágios anteriores;

9.1.3.7. assegure transparência das movimentações, dos rendimentos, das aplicações, dos saldos e das alterações supervenientes;

9.1.3.8. permaneça sujeita à regulação e fiscalização da ANTT e ao controle externo do Tribunal de Contas da União;

9.1.4. nas hipóteses em que o instrumento jurídico atribua ao depósito em conta vinculada eficácia de pagamento de obrigação pecuniária titularizada pelo Poder Concedente e efeito de transferência patrimonial ao Poder Público, os valores tornam-se públicos a partir do efetivo adimplemento, não bastando, para esse efeito, o mero vencimento da obrigação ou a simples segregação do numerário; do mesmo modo, encerrada a vigência do contrato, realizado o ajuste final e extintas as obrigações que justificavam a afetação dos recursos, eventual saldo que, nos termos do instrumento aplicável, seja devido à União ou cuja titularidade lhe seja transferida, inclusive em decorrência de quitação com esse efeito patrimonial, deverá ser recolhido à Conta Única do Tesouro

Nacional, ressalvada disposição legal específica em sentido diverso, em consonância com os arts. 304, 308, 315 e 319 do Código Civil, o art. 164, § 3º, da Constituição Federal, o art. 56 da Lei 4.320/1964 e os arts. 1º e 2º do Decreto 93.872/1986 (subitem V.4 do voto);;

9.1.5. nas estruturas de investimento cruzado em que o depósito em conta vinculada não produza pagamento ou quitação perante o Poder Concedente, não constitui, por si só, irregularidade a segregação de até a integralidade dos recursos destinados ao cumprimento da obrigação, nem se aplicam automaticamente ao mecanismo os limites quantitativos e as modalidades de garantia previstos nos arts. 96 a 102 da Lei 14.133/2021, sem prejuízo da necessidade de demonstração de adequação, proporcionalidade e compatibilidade com a matriz de riscos e com a equação econômico-financeira, tendo em vista a disciplina especial da Lei 8.987/1995 e a aplicação subsidiária da Lei 14.133/2021, em seu art. 186 (subitem V.5 do voto);

9.1.6. nas estruturas em que o depósito não produza pagamento ou quitação, o reconhecimento do adimplemento da obrigação do concessionário fonte e a liberação dos recursos devem estar vinculados a marcos contratuais objetivos, previamente definidos e verificáveis, vedado seu condicionamento a autorização puramente discricionária da agência reguladora, sem prejuízo de controle regulatório técnico e motivado da ANTT sobre a legalidade e a conformidade da operação, em consonância com o art. 122 do Código Civil, com o art. 24, incisos IV, V, VIII e IX, da Lei 10.233/2001 e com os princípios da segurança jurídica, motivação e eficiência (subitem V.6 do voto);

9.1.7. nas estruturas de investimento cruzado em que não tenha ocorrido pagamento ou quitação perante a União, a segregação, o vencimento da obrigação, a liberação regulatória, a transferência entre contas vinculadas ou o repasse direto dos valores ao concessionário responsável pela execução do investimento não alteram, por si mesmos, a natureza privada dos recursos, ainda que a operação produza a liberação total ou parcial do concessionário fonte, permanecendo os valores juridicamente afetados à finalidade pactuada e sujeitos a rastreabilidade, transparência, prestação de contas, controle regulatório e externo e prevenção de dupla remuneração, com lastro nos arts. 25, § 1º, e 30, § 2º, da Lei 13.448/2017, no art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal (subitens V.7 e V.8 do voto);

9.1.8. a estipulação de obrigação de investimento cruzado não exige, necessariamente, que já estejam concluídos, desde sua origem, projeto, orçamento definitivo e cronograma integral do empreendimento, desde que o instrumento estabeleça elementos suficientes para tornar a obrigação determinável, com nível de detalhes e elementos de projeto básico equivalente ao exigível no art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995, inclusive base legal, causa, finalidade, valor ou critério de apuração, universo elegível de destinações, competências decisórias e mecanismos de governança, podendo a caracterização técnica ser progressivamente densificada e, antes da liberação ou aplicação dos recursos, estar suficientemente identificadas a concessão, a malha ou a obrigação destinatária e desenvolvidos os elementos técnicos necessários à incorporação do investimento ao contrato destinatário e à correspondente matriz de riscos, tendo em vista os arts. 25, § 1º, e 30, especialmente seu § 4º, da Lei 13.448/2017, o art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e os princípios da eficiência, segurança jurídica, proporcionalidade e motivação (subitem V.14 do voto);

9.1.9. alterações supervenientes relevantes em investimentos cruzados, especialmente quanto a objeto, destinação, montante, cronograma, premissas de custo, matriz de riscos, concessionário destinatário ou forma de execução, devem ser formalmente motivadas, acompanhadas da atualização dos estudos pertinentes, registradas em sistema ou base concentrada, publicizadas em grau compatível com sua materialidade e mantidas integralmente rastreáveis, sem prejuízo da obrigatoriedade de nova submissão a este Tribunal quando prevista em lei, nas instruções normativas do TCU, em processo de desestatização ainda sujeito a controle prévio ou em deliberação específica desta Corte, não decorrendo dos dispositivos mencionados dever geral de ressubmissão prévia de toda alteração significativa ocorrida durante a execução de contrato concessório, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020 e em consonância com o art. 3º, inciso VIII, da Instrução Normativa TCU 81/2018, o art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997 e o art. 11 da Lei 13.448/2017

(subitem V.15 do voto);

9.2. determinar, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1. à Agência Nacional de Transportes Terrestres que:

9.2.1.1. elabore e submeta a este Tribunal plano de ação destinado à regulamentação da utilização de contas vinculadas, transferências diretas entre concessionários e demais mecanismos de investimento cruzado com recursos privados juridicamente afetados, em consonância com o art. 24, incisos IV, V, VIII e IX, da Lei 10.233/2001, os arts. 25, § 1º, e 30, §§ 2º a 4º, da Lei 13.448/2017 e o art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021, contemplando, no mínimo (subitem V.12 do voto):

9.2.1.1.1. etapas, responsáveis, produtos esperados e cronograma para edição ou revisão dos atos normativos pertinentes;

9.2.1.1.2. diretrizes para a previsão inicial dos investimentos, com identificação mínima de finalidade, contrato de origem, causa jurídica, valor estimado ou critério de apuração, universo elegível de destinações e respectivos critérios de elegibilidade, bem como, quando já definida, a concessão, malha ou obrigação destinatária, assegurada sua identificação suficiente antes da liberação ou aplicação dos recursos, e compatibilidade com a legislação setorial;

9.2.1.1.3. regras para alteração superveniente de objeto, destinação, montante, cronograma, premissas de custo, matriz de riscos, concessionário destinatário ou forma de execução, distinguindo ajustes ordinários de modificações relevantes que exijam nova motivação, atualização de estudos, publicidade específica ou, quando previsto na legislação, nas instruções normativas deste Tribunal ou em deliberação específica do TCU, nova submissão ao controle externo;

9.2.1.1.4. critérios de transparência ativa, prestação de contas, rastreabilidade e divulgação de informações;

9.2.1.1.5. mecanismos de prevenção de desvio de finalidade, formação de caixa fungível, dupla remuneração, reequilíbrio ou indenização sobre parcela já financiada pelos recursos afetados;

9.2.1.1.6. participação dos agentes interessados e, quando cabível, utilização dos instrumentos próprios de análise de impacto regulatório ou de avaliação técnica equivalente, proporcional à materialidade, ao risco e à complexidade da matéria;

9.2.1.2. promova transparência ativa, periódica e tempestiva das contas vinculadas e estruturas equivalentes utilizadas nas concessões sob sua regulação, em linha com os arts. 6º, incisos I e II, e 8º da Lei 12.527/2011 e com os princípios da publicidade, transparência e prestação de contas previstos nos arts. 37, **caput**, e 70 da Constituição Federal, divulgando, ressalvadas as informações protegidas por sigilo legal, os saldos e sua evolução, a origem e a causa jurídica de valores, entradas e saídas, aplicações financeiras, rendimentos, custos e tarifas, destinações e demais movimentações relevantes, em nível suficiente para permitir o acompanhamento regulatório, o controle externo e a compreensão pelos interessados (subitem V.3 do voto);

9.2.2. à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes, se necessário, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

9.2.2.1 desenvolvam procedimentos padronizados de registro, acompanhamento e rastreabilidade dos fluxos financeiros associados a contas vinculadas e investimentos cruzados, em consonância com as competências previstas no art. 24, incisos IV, V, VIII e IX, da Lei 10.233/2001, com os arts. 87, 89, 104 e 105 da Lei 4.320/1964, quando incidentes, e com os princípios da legalidade, eficiência, transparência, segurança jurídica e prestação de contas, contemplando, no mínimo (subitem V.12 do voto):

9.2.2.1.1 origem, causa jurídica, contrato de origem, evento gerador, memória de cálculo e natureza pública ou privada dos recursos;

9.2.2.1.2. marcos de eventual alteração patrimonial, depósitos, transferências, liberações, rendimentos, custos e saldos;

9.2.2.1.3. destinação, contrato ou malha beneficiada, comprovação da aplicação e efeitos jurídicos de cada etapa;

9.2.2.1.4. distinção entre os registros regulatórios, contratuais e gerenciais aplicáveis aos recursos privados juridicamente afetados e os registros orçamentários, financeiros e contábeis exigíveis quando houver pagamento com eficácia liberatória, quitação perante o Poder Concedente ou outro fato jurídico de transferência patrimonial ao Poder Público; e

9.2.2.1.5. governança aplicável às alterações supervenientes de objeto, destinação, montante, cronograma, premissas de custo, matriz de riscos ou forma de execução, com motivação, atualização dos estudos, transparência compatível com a materialidade e identificação das hipóteses em que a legislação, as instruções normativas deste Tribunal ou deliberação específica do TCU imponham nova submissão ao controle externo;

9.2.2.2. estabeleçam, na estruturação dos mecanismos de investimento cruzado, marcos contratuais objetivos e verificáveis para a constituição da obrigação, a apuração dos valores, o vencimento da obrigação de pagar, aportar, transferir ou financiar o investimento, a forma de cumprimento, as condições de depósito, segregação, liberação ou transferência dos recursos, a comprovação da aplicação, o tratamento de rendimentos e saldos e o reconhecimento do adimplemento do concessionário fonte, explicitando os efeitos patrimoniais atribuídos a cada marco, em consonância com os arts. 25, § 1º, e 30, §§ 2º a 4º, da Lei 13.448/2017, o art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e os princípios da segurança jurídica, eficiência, motivação e transparência (subitem V.9 do voto);

9.3. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.3.1. à Agência Nacional de Transportes Terrestres, que:

9.3.1.1. na regulamentação dos mecanismos de conta vinculada, transferência direta entre concessionários e demais estruturas de investimento cruzado com recursos privados juridicamente afetados, estabeleça diretrizes para a escolha, substituição e supervisão da instituição financeira responsável pela guarda, movimentação ou administração operacional dos valores, observados critérios objetivos e proporcionais de capacidade operacional, solidez financeira, segregação de saldos, segurança da informação, transparência de custos, tarifas, rendimentos e movimentações, prevenção de conflitos de interesse, acesso tempestivo da ANTT às informações necessárias à fiscalização e possibilidade de substituição da instituição em caso de descumprimento das condições estabelecidas, em consonância com o art. 24, incisos IV, V e VIII, da Lei 10.233/2001 e com o art. 31, inciso VIII, da Lei 8.987/1995 (subitem V.13 do voto);

9.3.2. à Agência Nacional de Transportes Terrestres, em articulação com o Ministério dos Transportes, que:

9.3.2.1. avalie, mediante análise técnica proporcional à materialidade, ao risco e à complexidade das operações e, quando cabível, mediante análise de impacto regulatório com participação dos agentes interessados, a conveniência, os custos e as oportunidades de utilização de contas vinculadas ou de outros mecanismos de segregação antecipada de recursos privados destinados a investimento cruzado, considerando, entre outros aspectos, os benefícios para a financiabilidade, segurança do adimplemento, rastreabilidade e controle, bem como os custos financeiros e operacionais, os impactos sobre liquidez, custo de capital, equilíbrio econômico-financeiro e modicidade tarifária, o momento adequado de constituição dos valores, as alternativas disponíveis e o tratamento de rendimentos e saldos, em linha com os arts. 5º da Lei 13.874/2019, 6º da Lei 13.848/2019 e 7º do Decreto 10.411/2020 (subitem V.10 do voto);

9.3.2.2. avalie a instituição de modelo integrado de governança, registro e transparência das contas vinculadas, transferências diretas entre concessionários e demais mecanismos de investimento cruzado, priorizando centralização informacional e regulatória, sem concentração patrimonial dos recursos, mistura de titularidades, formação de fundo informal ou criação de caixa setorial fungível, sem prejuízo de avaliar, quando tecnicamente justificadas, soluções operacionais bancárias como instituição agente, subcontas ou estruturas equivalentes, desde que preservadas a segregação individualizada por origem, causa jurídica, contrato, obrigação, valor e destinação, a rastreabilidade integral, a transparência ativa, a prestação de contas e o acesso tempestivo das

informações pelo controle externo, em harmonia com as competências regulatórias e fiscalizatórias previstas no art. 24, incisos IV, V, VIII e IX, da Lei 10.233/2001, com os arts. 25, § 1º, e 30 da Lei 13.448/2017, o art. 15, § 2º, da Lei 14.273/2021 e os princípios da eficiência, transparência, segurança jurídica e prestação de contas (subitem VI do voto);

9.4. autorizar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a autuar processo apartado para exame da legalidade e da legitimidade da instituição contratual de cobrança de "Verba de Fiscalização" destinada ao custeio de despesas relacionadas à fiscalização das concessões, conforme proposto pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia);

9.5. indeferir o pedido de ingresso da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) como **amicus curiae**, formulado à peça 298, diante da fase processual alcançada e da suficiência da instrução para julgamento do mérito;

9.6. quanto ao pedido de acesso formulado pela ANTF:

9.6.1. deferir, após o julgamento deste processo, o acesso às peças 102 e 176, em razão da cessação do sigilo próprio das instruções preliminares submetidas a comentários dos gestores, nos termos do art. 94 da Resolução-TCU 259/2014 e da disciplina processual aplicável;

9.6.2. indeferir o acesso às demais peças sigilosas de origem externa, sem prejuízo de solicitação perante os respectivos órgãos produtores, com fundamento no art. 27 da Resolução-TCU 249/2012 e em observância aos regimes legais específicos de proteção das respectivas informações;

9.7. informar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério dos Transportes, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Advocacia-Geral da União e aos demais órgãos e entidades que se manifestaram nos autos, bem como à Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários, acerca desta deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico deste Tribunal; e

9.8. arquivar os presentes autos após as providências cabíveis, sem prejuízo do monitoramento das disposições **supra**, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

ANEXO IV DA ATA Nº 34, DE 2 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU Nº 104, DE 2 DE SETEMBRO DE 2026

Estabelece diretrizes para a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

Considerando que a jurisdição do Tribunal abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social, nos termos do inciso V do art. 5º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando que os serviços sociais autônomos típicos, usualmente identificados como integrantes do denominado Sistema S, são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas ou autorizadas por lei, voltadas à prestação de serviços de interesse público ou social e financiadas, em parcela relevante, por contribuições compulsórias de natureza parafiscal.

Considerando que essas organizações receberam da Constituição Federal de 1988 e das legislações que as instituíram autonomia administrativa, estando sujeitas à fiscalização do TCU em razão da gestão de recursos públicos de natureza parafiscal.

Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa têm natureza jurídica de direito privado, não integram a administração pública, atuam em regime de colaboração com o poder público e possuem a prerrogativa de autogerir os seus recursos, submetendo-se, em seus procedimentos de seleção e contratação, ao regime jurídico que lhes é próprio, observados os princípios e demais normas que lhes sejam aplicáveis;

Considerando que o controle exercido pelo TCU sobre os serviços sociais autônomos, amparado nas competências previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, deve ser compatível com a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades dessas entidades, e, por isso, dirigir-se à atuação finalística, com enfoque em resultados e desempenho, sem prejuízo do exame de legalidade, legitimidade e economicidade à luz das normas aplicáveis às respectivas entidades;

Considerando os estudos desenvolvidos no âmbito do TC 016.022/2016-5, acerca do papel do controle externo sobre os serviços sociais autônomos, voltados à promoção da segurança jurídica, da coerência decisória e da máxima eficiência na atuação do Tribunal sobre as entidades do Sistema S;

Considerando a necessidade de conferir maior efetividade à fiscalização e, por conseguinte, de adequar os instrumentos e as ações de controle às peculiaridades das unidades jurisdicionadas e ao escopo do objeto a ser fiscalizado, resolve:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 1º O controle externo dos serviços sociais autônomos, a cargo do Tribunal de Contas da União, observará abordagem orientada a resultados e à verificação do cumprimento de suas finalidades institucionais, sem prejuízo das demais dimensões de fiscalização previstas na Constituição Federal, na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e nas normas de auditoria aplicáveis.

§ 1º As ações de controle serão orientadas para o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das atividades realizadas pelos serviços sociais autônomos, considerados, entre outros elementos, os indicadores e parâmetros por eles estabelecidos.

§ 2º O Tribunal examinará a confiabilidade, a aderência, a atualidade e a integridade dos indicadores e parâmetros de resultado e desempenho adotados pelos serviços sociais autônomos e, quando cabível, poderá considerar elementos complementares necessários à adequada avaliação da gestão, recomendando ou propondo as medidas de aperfeiçoamento pertinentes, sempre que possível com a participação das entidades na construção das deliberações.

§ 3º O Tribunal verificará ainda o grau de aderência a padrões de transparência, integridade e governança, segundo normas e políticas instituídas pelos serviços sociais autônomos, bem como em consonância com as disposições constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, conforme o art. 183 do Decreto-lei 200/1967.

CAPÍTULO II

Da Fiscalização

Art. 2º A fiscalização própria do Tribunal sobre os serviços sociais autônomos obedecerá ao Plano de Fiscalização e às normas de auditoria aplicáveis, com base em critérios de materialidade, relevância e risco, observadas a natureza privada, a autonomia administrativa e as peculiaridades das entidades fiscalizadas.

§ 1º A proposição de ações de fiscalização será precedida de evidenciação de que o objetivo, o escopo e o objeto estão correlacionados com as finalidades da entidade a ser fiscalizada, realizando o controle voltado a resultados.

§ 2º Havendo fundados indícios de desvio de finalidade, distorções relevantes de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, dano ao patrimônio, violação de norma de regência ou, ainda, diante do não atingimento reiterado dos resultados definidos para cada indicador ou das metas pactuadas, o Tribunal poderá examinar, na extensão necessária, os atos de gestão relacionados com a situação verificada.

§ 3º A seleção de atos, procedimentos ou registros para exame específico deverá ser motivada no processo de fiscalização, com indicação de sua relação com os objetivos e as finalidades da entidade, a avaliação de seus resultados ou as situações previstas no § 2º deste artigo.

Art. 3º A admissibilidade de denúncia ou de representação formulada em face dos serviços sociais autônomos, além de observar os requisitos estabelecidos nas normas regulamentares próprias, ficará condicionada à demonstração de que a irregularidade suscitada impacta o alcance de resultados da entidade ou se pauta em fundados indícios de desvio de finalidade, violação de norma instituidora e regência do serviço social autônomo ou dano ao seu patrimônio, em montante superior ao valor de referência para instauração de tomada de contas especial.

Parágrafo único. As representações formuladas por licitantes, contratados ou demais interessados em procedimentos de seleção, contratação ou execução contratual promovidos pelos serviços sociais autônomos serão apreciadas pelo Tribunal nos termos das Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 e das normas processuais aplicáveis, considerando-se os regulamentos próprios das entidades fiscalizadas e os critérios de materialidade, relevância e risco.

CAPÍTULO III

Das Contas

Seção I

Da Prestação de Contas Anual

Art. 4º A prestação de contas anual dos serviços sociais autônomos tem por finalidade demonstrar sua eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade, no cumprimento das missões sociais que lhes são legalmente atribuídas, dispensada a constituição de processo para fins de julgamento pelo Tribunal quando não atendidos os critérios de risco, relevância e materialidade dispostos na Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020, e suas alterações.

Art. 5º Integrarão a prestação de contas dos serviços sociais autônomos:

I – informações sobre:

a) objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da entidade;

b) valor gerado em termos de produtos e serviços, beneficiários e resultados alcançados, visando proporcionar compreensão abrangente da visão geral organizacional;

c) principais ações adotadas pelo serviço social autônomo, para a garantia da transparência e da integridade no cumprimento da sua missão e na aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade;

d) estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

e) programas, projetos, ações e atividades, com detalhamento da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com os valores alcançados no período e acumulados no exercício;

f) repasses ou transferências de recursos financeiros, detalhando os recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal direcionados às confederações e federações sindicais patronais;

g) rateio de despesas das áreas compartilhadas com outras entidades, contendo informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de divisão dos custos entre os departamentos nacionais e regionais com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;

h) valores arrecadados e execução orçamentária e financeira detalhada;

i) licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados;

j) estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico;

k) contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão;

II – rol de responsáveis, contemplando o dirigente máximo, membros da diretoria e responsáveis por atos de gestão que possam afetar o alcance de objetivos ou causar impacto na eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade do serviço social autônomo, com as seguintes informações:

e) nome e número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), em formato que resguarde a privacidade;

f) cargos ou funções exercidas;

g) períodos de gestão, por cargo ou função;

h) identificação dos atos de nomeação, designação ou dispensa.

III – demonstrações contábeis exigidas em lei, acompanhadas das respectivas notas explicativas, bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais específicas que regem sua atividade;

IV – parecer da auditoria independente e, se houver, das unidades de auditoria interna;

V – relatório de gestão, na forma de relato integrado.

§ 1º As informações que compõem as prestações de contas serão apresentadas de modo a demonstrar uma visão integrada das atividades e operações do serviço social autônomo.

§ 2º O relatório de gestão, na forma de relato integrado, oferecerá uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da entidade, no contexto de seu ambiente externo, levam à entrega de valor em curto, médio e longo prazos, bem como à sustentabilidade da entidade, e se prestará a demonstrar e a justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos.

Art. 6º Os departamentos nacionais e os departamentos regionais deverão publicar os respectivos relatórios de gestão em seus sítios oficiais, de acordo com o previsto no art. 8º, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 84/2020, nos seguintes prazos:

I - os departamentos regionais publicarão seus relatórios de gestão em seus sítios eletrônicos oficiais até 31 de março do exercício seguinte;

II - os departamentos nacionais publicarão seus relatórios de gestão até 31 de maio do exercício seguinte.

§ 1º Eventuais prorrogações de prazo para publicação dos relatórios de gestão dos departamentos regionais poderão ser solicitadas diretamente ao departamento nacional respectivo, desde que não prejudiquem a publicação do relatório de gestão deste último até a data-limite estabelecida no inciso II.

Art. 7º Integrará a prestação de contas a publicação, na aba específica "Transparência e prestação de contas" da página principal do sítio eletrônico da entidade, de arquivos eletrônicos estruturados em formato aberto, não proprietário e legível por máquina.

Parágrafo único. É de responsabilidade dos departamentos regionais a publicação das citadas informações em seus sítios na internet, cabendo ao respectivo departamento nacional supervisionar a disponibilização e verificar a tempestividade, a qualidade e a integridade da publicação.

Art. 8º Os arquivos a que se refere o artigo anterior devem permanecer ininterruptamente publicados e disponíveis nos sítios oficiais dos serviços sociais autônomos pelo prazo mínimo de cinco anos, contados do encerramento do exercício financeiro, conforme o art. 34 da Instrução Normativa-TCU 84/2020.

Seção II

Da Tomada de Contas Especial

Art. 9º Diante da ocorrência de dano, omissão de prestar contas ou não comprovação da aplicação dos recursos, a instauração de tomada de contas especial (TCE) prevista no art. 8º da Lei nº

8.443, de 16 de julho de 1992, pode ser realizada de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S.

§ 1º Preliminarmente à instauração de TCE, o serviço social autônomo deverá adotar todas as medidas necessárias com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.

§ 2º As entidades do Sistema S disciplinarão os procedimentos a serem adotados na fase interna da TCE ou na instrução do procedimento de apuração, garantindo-se observância aos princípios constitucionais, como o da ampla defesa e do contraditório, e estabelecendo-se rito para identificar os responsáveis pelos prejuízos e quantificar o dano.

Capítulo IV

Disposições finais

Art. 10. Aplicam-se subsidiariamente aos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S, as disposições da IN-TCU 84/2020 e demais normativos internos deste Tribunal.

Art. 11. Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

VITAL DO RÊGO

Presidente