TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ATA Nº 36, DE 16 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Walton Alencar Rodrigues e Ministro Jorge Oliveira (Vice-Presidente)
Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha; do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (convocado em razão de vacância do cargo de Ministro); e do Representante do Ministério Público, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

Ausentes os Ministros Vital do Rêgo e Jhonatan de Jesus, em missão oficial, e os Ministros-Substitutos Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 35, referente à sessão realizada em 9 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.

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

Da Presidência:

Comunicação sobre o acompanhamento da situação da Ponte do Estreito dos Mosquitos, na BR-135, diante do comprometimento estrutural e das restrições de tráfego. Registro da decisão do DNIT de demolir e reconstruir a estrutura interditada, mediante contratação emergencial no valor de R$ 176,7 milhões, com início das obras previsto para setembro de 2026 e conclusão em 2027. A AudRodoviaAviação e a Secretaria do TCU no Maranhão continuarão acompanhando as providências adotadas e a execução das obras.

Do Ministro Augusto Nardes:

Registro da realização das Olimpíadas de Integração dos Tribunais – OIT 2026, evento destinado a promover a integração entre instituições por meio do esporte, da amizade e da cooperação. Homenagem aos atletas, organizadores e participantes.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

TC-011.624/2026-4, TC-014.557/2025-8, TC-015.352/2025-0 e TC-017.603/2024-2, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

TC-013.942/2026-3, TC-022.517/2022-7 e TC-024.623/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

TC-007.081/2024-3 e TC-044.559/2021-6, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

TC-008.865/2026-4 e TC-036.058/2019-0, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e

TC-008.083/2023-1 e TC-023.370/2025-4, cujo relator é o Ministro Odair Cunha.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2466 a 2509.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2510 a 2515 e 2517 a 2561, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

NÚMERO DE ACÓRDÃO NÃO UTILIZADO

Não foi utilizado na numeração dos Acórdãos o n° 2516.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 23 de setembro de 2026. O adiamento, que ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista, visa possibilitar a participação da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva e do Ministro Jhonatan de Jesus, que manifestaram interesse em oferecer contribuições à apreciação da matéria. 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 §13 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-036.798/2019-3, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 23 de setembro de 2026. O adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 5 de agosto de 2026 pelo Ministro Augusto Nardes (Ata nº 30/2026-Plenário).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foram realizadas as sustentações orais requeridas pelo Dr. Rogerio Telles Correia das Neves, em nome do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; e pelo Dr. Gustavo Leonardo Maia Pereira, em nome do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Acórdão nº 2517.

Na apreciação do processo TC-010.311/2026-2, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, o Dr. Marcus Paulo Santiago Teles Cunha realizou sustentação oral em nome de R & R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda. O Representante do Ministério Público manifestou-se oralmente, em consonância com o art. 109 do Regimento Interno. Acórdão nº 2518.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Lucas Nonato Pininga em nome de Aline Kariele Teixeira da Cruz, referente ao processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 23 de setembro de 2026.

Na apreciação do processo TC-003.645/2025-8, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Tony Gleydson da Silva Barros não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Robson Silva da Rocha. Acórdão nº 2510.

A sustentação oral solicitada pela Dra. Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes e pelos Drs. Jaques Fernando Reolon e Luiz Carlos Quintella Neto, em nome de Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, referente ao processo TC-036.798/2019-3, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 23 de setembro de 2026.

Na apreciação do processo TC-045.517/2021-5, cujo relator é o Ministro Odair Cunha, o Dr. Helcimar Araujo Belem Filho não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de William Cubits Capela. Acórdão nº 2519.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-020.184/2022-0 (Ata nº 23/2026-Plenário), cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues. O revisor, Ministro Odair Cunha, apresentou voto divergente. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2517, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, na qual foi acompanhado pelos Ministros Benjamin Zymler e Antonio Anastasia e pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Vencida a proposta apresentada pelo Ministro Odair Cunha, acompanhado pelo Ministro Augusto Nardes.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-039.907/2023-6 (Ata nº 25/2026-Plenário), cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues. O revisor, Ministro Augusto Nardes, apresentou voto divergente, no qual foi acompanhado pelos Ministros Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha, bem como pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Vencida, com um voto, a proposta apresentada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. Acórdão nº 2520.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-001.722/2025-5 (Ata nº 22/2026-Plenário), cujo relator é o Ministro Augusto Nardes. O Ministro Benjamin Zymler apresentou voto revisor com sugestões que foram acolhidas pelo relator. O Ministro Walton Alencar Rodrigues apresentou declaração de voto. O Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 2521.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-023.968/2025-7 (Ata nº 26/2026-Plenário), cujo relator é o Ministro Augusto Nardes e o revisor é o Ministro Walton Alencar Rodrigues. Em virtude do afastamento definitivo do Ministro Bruno Dantas, restou prejudicado o pedido de vista por ele formulado. O Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 2522.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-007.866/2025-9 (Ata nº 34/2026-Plenário), cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia e o revisor é o Ministro Benjamin Zymler. O Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 2529.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2466/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do RI/TCU, ACORDAM, por unanimidade, em determinar o apostilamento do Acórdão 2.314/2025-TCU-Plenário, na forma abaixo especificada, para correção de erro material, conforme pareceres emitidos nos autos, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão:

Onde se lê: "9.3. aplicar à Sra. Katia Maria Lisboa Jardim e ao Sr. Domingos Malvessi multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992" (...)

Leia-se: "9.3. aplicar, individualmente, à Sra. Katia Maria Lisboa Jardim e ao Sr. Domingos Malvessi multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992" (...)

1. Processo TC-008.975/2025-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Domingos Malvessi (450.702.370-04); Katia Maria Lisboa Jardim (476.101.230-72)

1.2. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do Inss - Novo Hamburgo/rs - Inss/mps.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

1.6. Representação legal: Vinicius Jahn Vargas (69938/OAB-RS) e Dora Luisa Jahn Vargas (26140/OAB-RS), representando Domingos Malvessi.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2467/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de acompanhamento das concessões de pontes rodoviárias binacionais brasileiras cuja exploração se pretende conceder à iniciativa privada, incluindo aquelas ainda em construção ou planejadas, no âmbito do Ministério dos Transportes e do Ministério das Relações Exteriores;

Considerando que ao processo foi apensado o TC 028.956/2024-9, representação relativa a possíveis irregularidades na Concorrência Internacional Edital de Concessão 1/2024, referente à Ponte Rodoviária Binacional sobre o Rio Uruguai, entre São Borja/RS e Santo Tomé (Argentina), a qual foi considerada parcialmente procedente e teve sua continuidade prejudicada por perda de objeto, nos termos do Acórdão 978/2025-TCU-Plenário;

Considerando que, após a prolação do referido Acórdão, realizou-se novo leilão da ponte de São Borja/RS, em 16/7/2025, sem apontamentos de indícios de irregularidades, resultando em contrato de concessão já vigente;

Considerando que, em resposta às diligências efetuadas junto ao Ministério dos Transportes acerca das situações referentes às pontes binacionais com planos de concessão, a pasta informou que, além da ponte de São Borja/RS, com contrato de concessão já em vigor, apenas a Ponte em Porto Xavier/RS, sobre o Rio Uruguai, teve sua licitação homologada (em abril de 2025), tendo o governo argentino, contudo, solicitado nova análise do projeto licitado;

Considerando que a futura Segunda Ponte Internacional sobre o Rio Jaguarão e acessos encontra-se em estudo quanto à sua eventual inclusão no projeto de concessão da denominada "Rota Portuária do Sul" ou à sua implementação pelo Dnit;

Considerando que o MT informou, mediante a Nota Informativa 15/2026/CGOR/DOUT-SNTR/SNTR e o Ofício 212/2026/SE, que "não há previsão de realização de leilões ou publicação de editais de concessões binacionais, a similaridade da Ponte de São Borja, para o ano de 2026, sobretudo pela necessidade de serem firmados acordos internacionais para que se efetivem";

Considerando que o planejamento a respeito das demais pontes binacionais encontra-se em etapas iniciais, sem informações de acordos binacionais firmados ou procedimentos em andamento que justifiquem a persistência deste acompanhamento;

Considerando que o Manual de Acompanhamento do TCU estabelece que o processo de acompanhamento poderá permanecer aberto por até dois anos, prazo que se completará, no caso destes autos, em 16/12/2026;

Considerando que, diante de os dois casos de concessão já estarem homologados, de estes autos atingirem em 16/12/2026 o prazo para permanecerem abertos previsto no citado Manual, da inexistência de previsão, para o ano de 2026, de nova concessão de ponte binacional nos moldes daquela de São Borja/RS, que motivou os presentes autos, e de que novo certame como aquele ainda dependeria da celebração de acordo internacional, este processo cumpriu seu objetivo de acompanhamento previsto no art. 241 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o art. 143, inciso V, alínea "a", do Regimento Interno do TCU autoriza submeter ao Plenário, mediante Relação, processos em que o relator formule proposta de deliberação acerca do arquivamento de processos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 169, inciso V, e 241 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) arquivar os autos, por terem cumprido seu objetivo de acompanhamento, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU; e

b) dar ciência desta deliberação ao Ministério dos Transportes e à Comissão Mista Argentina-Brasileira para a Ponte Internacional Santo Tomé - São Borja.

1. Processo TC-028.873/2024-6 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 028.956/2024-9 (REPRESENTAÇÃO).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério dos Transportes.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2468/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no processo regulatório e-MEC 202018071, conduzido no âmbito do Ministério da Educação (MEC), referente à autorização e ao reconhecimento de curso de graduação da Universidade Cesumar (UniCesumar);

Considerando que o denunciante alegou que a instituição de ensino inseriu informações inverídicas no sistema e-MEC ao declarar, como "Docente Doutor em regime CLT parcial", profissional que, na realidade, exercia a função de "Tutor EAD" em regime de 40 horas e possuía apenas o título de Mestre, conduta que teria o objetivo de inflar artificialmente indicadores de qualidade do curso (CPC e IGC);

Considerando que o denunciante solicitou a adoção de medida cautelar, nos termos do art. 276 do RITCU, para suspender os efeitos das Portarias MEC/Seres 383/2023 e 612/2025, referentes ao

reconhecimento e à oferta do curso, até que fosse apurada a regularidade das informações prestadas ao MEC;

Considerando que a denúncia atende aos 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 a análise do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) e dos registros acadêmicos demonstrou que o referido profissional não integra o corpo docente do curso, ficando evidenciado que não houve declaração de informações inverídicas sobre sua titulação ou regime de trabalho com o propósito de manipular indicadores de qualidade, o que descaracteriza a irregularidade aventada;

Considerando, por fim, que a avaliação do curso foi realizada por comissão de especialistas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), segundo a legislação vigente, com resultado global favorável em todas as dimensões e requisitos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente denúncia para, no mérito, julgá-la improcedente; considerar prejudicado o exame do pedido de cautelar ante a ausência de amparo fático, e adotar as providências constantes do subitem 1.9:

1. Processo TC-008.311/2026-9 (DENÚNCIA)

1.1. Apensos: 011.514/2026-4 (SOLICITAÇÃO).

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

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

1.4. Órgão/Entidade: Ministério da Educação; Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

1.5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.8. Representação legal: não há.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.9.1. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contêm informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, bem como das peças 23 e 36, consoante o art. 102 do Decreto 9.235/2017;

1.9.2. dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Ministério da Educação (MEC); e

1.9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2469/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Editais 2/2026 e 3/2026, sob responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), cujo objeto é o provimento de cargos efetivos da Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação (TAE) e da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT);

Considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, tendo sido conhecida por meio do despacho, peça 15;

Considerando que o denunciante apontou a inserção de cláusulas padronizadas que afrontam as garantias legais de acessibilidade e a cota legal de vagas para Pessoas com Deficiência (PcD);

Considerando que não deferi a medida cautelar, por entender ausentes os pressupostos necessários à concessão da providência excepcional, e determinei a realização de oitiva prévia do IFMT;

Considerando que, em resposta à oitiva, o IFMT reconheceu a necessidade de correção dos instrumentos convocatórios e promoveu a retificação dos Editais 2/2026 e 3/2026, por meio dos Editais Retificadores 2/2026 e 4/2026, publicados em 20/8/2026, antes da realização das provas objetivas;

Considerando que, promovidas as retificações tempestivamente pela própria Administração, antes da realização das provas, e ausentes evidências de prejuízo concreto aos candidatos ou de comprometimento da regularidade dos certames, as desconformidades inicialmente identificadas assumiram natureza formal;

Considerando que o pedido de medida cautelar perdeu seu objeto em razão das providências corretivas adotadas;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la procedente; considerar prejudicado o pedido de medida cautelar, em razão da perda superveniente de seu objeto, tendo em vista a retificação dos Editais 2/2026 e 3/2026; emitir as ciências do subitens 1.8; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; dar ciência desta deliberação ao denunciante e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-015.861/2026-0 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Orientações:

1.8.1. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, das impropriedades identificadas nos Editais 2/2026 e 3/2026, com vistas a prevenir a ocorrência, em futuros concursos e processos seletivos promovidos pela entidade, de que:

1.8.1.1. a previsão originalmente constante do item 6.7 dos Editais 2/2026 e 3/2026, ao excluir a disponibilização de prova em Braille e de prova em caracteres ampliados, mostrou-se incompatível com o art. 4º e o Anexo do Decreto 9.508/2018, que asseguram tais recursos de acessibilidade aos candidatos com deficiência visual, sem prejuízo da adoção de adaptações razoáveis adicionais;

1.8.1.2. a redação originalmente constante do item 2.5.1 dos Editais 2/2026 e 3/2026, ao prever para as vagas reservadas às pessoas com deficiência critério de arredondamento diverso daquele estabelecido no art. 1º, § 3º, do Decreto 9.508/2018, mostrou-se incompatível com a norma de regência.

Vistos e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada em face da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), por meio da qual são noticiadas supostas irregularidades relacionadas ao Processo de Pré-Qualificação PQL00001/2025, destinado à seleção de empresa para prestação de soluções financeiras e provimento de conta digital.

Considerando que, embora preenchido o requisito de legitimidade previsto no art. 234 do Regimento Interno do TCU, e presente o interesse público na matéria, inserida na competência desta Corte, a denúncia não se encontra acompanhada de indícios das irregularidades narradas, tendo em vista que se apoia em suposições e em cópias de conversas com inteligência artificial, desprovidas de valor probatório próprio;

Considerando que o Tribunal não deflagra fiscalizações ou requisita dados internos apenas para procurar vestígios de falhas não demonstradas na inicial, pois a atividade probatória exige motivação pautada por risco, materialidade e relevância;

Considerando, portanto, que não se mostra atendido o requisito de admissibilidade previsto no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, restando prejudicado o exame do pedido de medida cautelar;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, III, 169, VI, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, 105 e 108 da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer da documentação como denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade; considerar prejudicado o exame do pedido de medida cautelar; levantar o sigilo dos autos, à exceção das peças que contenham a identificação do denunciante; dar ciência desta deliberação ao denunciante e arquivar os autos.

1. Processo TC-017.050/2026-0 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.
1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2471/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará (Cremec), relacionadas à atribuição de atividades técnicas de engenharia a ocupante de cargo em comissão e à evolução remuneratória do respectivo empregado;

Considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

Considerando a incumbência do Conselho Federal de Medicina (CFM) para atuar como instância de controle, avaliação e supervisão da gestão dos conselhos regionais;

Considerando o baixo risco para a entidade apontado no exame sumário e a suficiência da atuação corretiva do CFM para conferir o adequado tratamento aos indícios de irregularidades noticiados, não sendo necessária a atuação direta do TCU;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente denúncia e adotar as providências constantes do subitem 1.8:

1. Processo TC-024.271/2025-0 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará.
1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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:
1.8.1. encaminhar cópia dos presentes autos ao Conselho Federal de Medicina (CFM), ressalvadas as peças sigilosas, para que, no exercício de sua competência institucional de coordenação, supervisão, normatização e fiscalização sobre os conselhos regionais:
1.8.1.1. apure a compatibilidade entre as atribuições efetivamente desempenhadas por Lucas Brandão Chaves e o regime constitucional aplicável aos cargos em comissão, especialmente à luz do art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, do Tema 1.010 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal e do Acórdão 1.941/2025-TCU-Plenário;
1.8.1.2. verifique a regularidade da evolução remuneratória do referido empregado, examinando sua conformidade com o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, os Acordos Coletivos de Trabalho, se aplicável, e os demais atos administrativos que tenham fundamentado eventual alteração remuneratória;
1.8.1.3. adote, caso confirmadas as irregularidades, as medidas corretivas cabíveis no exercício de suas competências legais e regimentais, devendo as medidas adotadas serem publicadas na seção "Transparência e Prestação de Contas" de seu sítio oficial;
1.8.2. encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante;
1.8.3. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
1.8.4. determinar liminarmente o arquivamento deste processo, com fundamento no art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

ACÓRDÃO Nº 2472/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do item 1.6.2 do Acórdão 386/2025 TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 275/2026-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 029.312/2022-1, que trata de acompanhamento das determinações constantes do item 9.2 do Acórdão 2.264/2021-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 art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

considerar cumprido o item 1.6.2 do Acórdão 386/2025 TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 275/2026-TCU-Plenário; e

arquivar os presentes autos ao processo originário, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-004.017/2025-0 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2473/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do item 9.3 do Acórdão 292/2026-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 022.217/2024-0, que assinou prazo ao Ministério de Minas e Energia (MME) para suprimir ou revisar dispositivo da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024, que extrapolou os limites da Medida Provisória 1.212/2024;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

a) considerar cumprida a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 292/2026-TCU-Plenário, tendo em vista a revogação do §3º do art. 2º da Portaria Normativa 79/GM/MME/2024 pela Portaria Normativa MME 134, de 21/5/2026;

b) dar ciência desta deliberação ao Ministério de Minas e Energia; e

f) arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-005.363/2026-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Responsável: Ministério de Minas e Energia (37.115.383/0001-53)

1.2. Órgão/Entidade: Ministério de Minas e Energia.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2474/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do item 9.7 do Acórdão 866/2026- TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 008.221/2024-3, que trata de representação formulada contra possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 1/2022, conduzido pelo Grupamento de Apoio de Lagoa Santa (Gap-LS), do Comando da Aeronáutica, cujo objeto é a prestação de serviço de implantação de gerenciamento de frota de veículos e grupos geradores;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em considerar cumpridas as determinações do subitem 9.7 do Acórdão 866/2026-TCU-Plenário; dar ciência desta deliberação ao Gap-LS; e apensar os autos ao TC 008.221/2024-3, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-009.073/2026-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Centro de Controle Interno da Aeronáutica.

1.2. Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio de Lagoa Santa - Gap-LS.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2475/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do item 9.8 do Acórdão 1.005/2025- TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 006.438/2022-9, que apurou possíveis irregularidades na celebração de termos de compromisso para aquisição de kits de robótica educacional, com recursos do

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR);

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

considerar atendidas as medidas constantes do item 9.8 do Acórdão 1.005/2025-TCU-Plenário;

dar ciência desta deliberação ao Município de Passo de Camaragibe/AL; e

apensar os autos ao TC 006.438/2022-9, nos termos do art. 36 da Resolução- TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020.

1. Processo TC-010.890/2025-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Município de Passo de Camaragibe - AL.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Jose Eduardo do Nascimento Gama Albuquerque (10296/OAB-AL), representando Prefeitura Municipal de Passo de Camaragibe - AL.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2476/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, I, “a”, e 218 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em expedir quitação à Sra. Maria das Graças Silva Foster, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada por meio do item 9.6.1 do Acórdão 820/2023-TCU-Plenário; e dar ciência da presente deliberação à responsável.

1. Processo TC-016.694/2026-0 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Maria das Graças Silva Foster (694.772.727-87)

1.2. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A..

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

1.6. Representação legal: Thiago de Oliveira (122.683/OAB-RJ), Eduardo Rodrigues Lopes (29.283/OAB-DF) e outros, representando Maria das Graças Silva Foster.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2477/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela firma individual Bruna Cristina Silveira Lopes 13708267613 (BC Remoções), acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90041/2025, sob a responsabilidade da Polícia Rodoviária Federal (PRF), cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de serviços contínuos de gestão, envolvendo administração integrada de remoção, depósito e guarda de veículos resultantes de recolhimento pela Polícia Rodoviária Federal e/ou órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários, a serem executados sem dedicação exclusiva de mão de obra;

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que o representante alega, em síntese: (a) ilegalidade da modelagem econômico-competitiva do certame, por concentrar a competição apenas sobre parcela economicamente reduzida da remuneração da futura contratada; (b) deficiência de planejamento decorrente da fixação de prazo

de implantação incompatível com a complexidade do objeto; (c) adoção de tabela nacional uniforme de preços sem demonstração de compatibilidade com as peculiaridades dos mercados regionais; e (d) implementação de solução inédita em escala nacional ("projeto-piloto"), com levantamento de mercado deficiente, em afronta aos arts. 5º, 9º, 11, 18 e 23 da Lei 14.133/2021;

Considerando a ausência do pressuposto do perigo da demora, uma vez que a execução dos contratos decorrentes do certame foi suspensa em decorrência de medida cautelar deferida no âmbito do TC 012.809/2026-8 e referendada pelo Acórdão 1738/2026-TCU-Plenário;

Considerando que a totalidade das alegações formuladas pelo representante tem por objeto o Pregão Eletrônico 90041/2025 examinado no TC 012.809/2026-8, processo autuado anteriormente e que já se encontra em fase mais avançada de instrução, com concessão de medida cautelar, oitivas e diligências, caracterizando-se a conexão entre os processos, nos termos do art. 2º, inciso VII, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que, nos casos de dependência, conexão ou continência, quando a tramitação conjunta se mostrar conveniente, o processo autuado posteriormente deve ser apensado àquele previamente existente, que seguirá como principal, conforme jurisprudência consolidada no Acórdão 2.820/2015-TCU-Plenário; e

Considerando as razões expostas na instrução elaborada pela unidade técnica;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alíneas "a", 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, e nos arts. 2º, incisos I, VII e XXVI, e 36 da Resolução-TCU 259/2014, em conhecer da representação, indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, apensar definitivamente estes autos ao TC 012.809/2026-8 e dar ciência ao representante e à Polícia Rodoviária Federal, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-016.465/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Polícia Rodoviária Federal.
1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: Bruna Cristina Silveira Lopes.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2478/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 169, inciso III, inciso III, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM em não conhecer da denúncia; levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; arquivar o presente processo; e encaminhar cópia, por meio eletrônico, desta deliberação e da instrução à peça 13 ao denunciante e ao órgão/entidade.

1. Processo TC-016.641/2026-4 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Eletronuclear S.A.
1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 2479/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-017.604/2024-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Ministério dos Transportes.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. considerar em cumprimento o subitem 9.1 e seus subitens 9.1.1 a 9.1.12, dirigidos ao Ministério dos Transportes, e o subitem 9.2 e seus subitens 9.2.1 a 9.2.6, destinados à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

1.6.2. autorizar a abertura de processo de monitoramento das aludidas recomendações, na forma do art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020 e do art. 7º, §§ 1º e 2º, da Portaria Segecex 9/2020, até a efetiva implementação, considerando a relevância do assunto, em especial, a redução de acidentes com morte e feridos e a melhoria da eficiência logística das concessões ferroviárias vigentes;

1.6.3. encaminhar cópia deste acórdão e da instrução à peça 181 ao Ministério do Transportes, à ANTT e às concessionárias de ferrovias federais, para conhecimento; e

1.6.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2480/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção; ordenar as seguintes providências; e determinar o arquivamento, dando ciência ao representante e à Petrobras Transporte S.A., de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-007.214/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Petrobras Transporte S.A. (02.709.449/0001-59)

1.2. Órgão/Entidade: Petrobras Transporte 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: Marcello Ribeiro de Carvalho (178048/OAB-RJ), Tomas Braga Arantes (179980/OAB-RJ) e outros, representando Petrobras Transporte S.A.; Carlos Eduardo Melo de Andrade (25962/OAB-BA), representando Azi Andrade Faco Advogados.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: dar ciência à Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, identificadas na Oportunidade 7004574558 (modo de disputa pregão), para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.1. a não reabertura integral do prazo originalmente previsto no instrumento convocatório, após alteração de critérios técnicos de habilitação ou de outras disposições editalícias capazes de influenciar o interesse de potenciais licitantes em participar do certame, afronta o art. 39, parágrafo único, da Lei 13.303/2016, o Acórdão 1.008/2025-Plenário e o princípio da competitividade; e

1.7.2. comprometimento da publicidade dos atos praticados e da transparência do procedimento licitatório, evidenciado por: (i) ausência de publicidade, na página eletrônica do certame, de todos os pedidos de esclarecimento, de suas respectivas análises e dos demais atos praticados no curso do procedimento licitatório; (ii) manutenção de informações inconsistentes e desatualizadas acerca da situação do certame; e (iii) disponibilização incompleta, ressalvado o sigilo legalmente aplicável, de informações relativas à estimativa de preço de referência da contratação, em afronta aos princípios da publicidade e da transparência, prejudicando o adequado acompanhamento do procedimento pelos licitantes, pela sociedade e pelos órgãos de controle.

ACÓRDÃO Nº 2481/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 169, inciso V, 235, 237, inciso VII, e 250 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerar prejudicada a continuidade do seu exame por este Tribunal, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto, determinar a adoção das seguintes providências e arquivar o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-015.315/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Pium - TO.
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:
1.6.1. dar ciência à Prefeitura Municipal de Piúm/TO, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, das seguintes impropriedades no Edital de Concorrência Eletrônica 3/2026, para prevenção de ocorrências semelhantes:
1.6.1.1. exigência de atestado de adimplência emitido pelo próprio ente, no subitem 3.10.9; e
1.6.1.2. exigência de Cadastro Técnico Federal do Ibama sem individualização da atividade, no subitem 3.13.6;
1.6.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

ACÓRDÃO Nº 2482/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, apresentada pelo Deputado Federal Rodrigo da Zaeli contra a Deliberação-ANTT 248/2026, de 27/8/2026, que autorizou o início da cobrança de pedágio nas praças P1, P2, P3, P4 e P5 da BR-060/364/GO/MT, explorados pela Concessionária Rota Agro MT-GO S.A. (Way 364),

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica, às peças 6 e 7;

Considerando que, embora o representante detenha legitimidade para representar a este Tribunal e a matéria se insira no âmbito de competência desta Corte, a representação não apresenta indícios concretos de irregularidade capazes de afastar a presunção de legitimidade e validade da Deliberação-ANTT 248/2026;

Considerando que os pedidos formulados se destinam, essencialmente, à obtenção e ao exame de documentos e informações para que este Tribunal promova ampla apuração acerca da regularidade do

processo decisório e da implementação do sistema de cobrança, assumindo, assim, natureza assemelhada à solicitação de auditoria ou inspeção, para a qual o representante não figura entre os legitimados previstos no art. 232 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que o pedido cautelar, além de carecer do requisito da fumaça do bom direito, diante da ausência de elementos indicativos de irregularidade, implicaria, na prática, submeter a eficácia do ato regulatório à prévia chancela desta Corte, providência incompatível com as competências constitucionais e legais do controle externo;

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 no art. 143, inciso III, e 232, § 2º, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 105 da Resolução-TCU 259/2014, em não conhecer da representação, dar ciência desta deliberação ao representante e arquivar o presente processo, nos termos dos pareceres uniformes acostados nos autos:

1. Processo TC-019.122/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2483/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, 235, 237, inciso VII, e 250 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente, indeferir o pedido de medida cautelar formulado pelo representante e ordenar as seguintes providências, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-019.150/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Grupamento de Apoio do Distrito Federal - Comando da Aeronáutica.
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: Gabriela Casciano Correa da Costa (445391/OAB-SP), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. dar ciência ao Grupamento de Apoio do Distrito Federal - Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha identificada no Pregão Eletrônico 167/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
1.6.1.1 estruturação, no Pregão Eletrônico 167/2026, da disputa dos itens 2 e 4 relativos à taxa de administração de forma que impossibilita a apresentação de taxas negativas, ainda que sem vedação expressa no instrumento convocatório, contrariando os princípios da competitividade e da economicidade previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.992/2025-Plenário e 2.563/2024-Plenário;
1.6.2. dar ciência deste acórdão ao representante e ao Grupamento de Apoio do Distrito Federal - Comando da Aeronáutica, encaminhando-lhes cópias dos pareceres que o fundamentam;
1.6.3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2484/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-023.373/2025-3 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
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: Wellington Willian Caetano Fernandes, representando Paraqueda Náutica da Amazonia Ltda.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016 e 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;
1.6.2. considerar prejudicada a continuidade do exame da representação por este Tribunal, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto;
1.6.3. comunicar os fatos relativos ao Pregão Eletrônico 90.006/2024 à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Superintendência Regional de Montes Claros/MG - 1ª SR (Codevasf - 1ª SR) para adoção das providências de sua alçada, com cópia para a Controladoria-Geral da União (CGU), nos termos do art. 106, § 4º, II, da Resolução-TCU 259/2014, encaminhando-lhes cópia da representação, da instrução à peça 37 e desta deliberação;
1.6.4. comunicar os fatos relativos ao Pregão Eletrônico 90.011/2025 ao Comando da 2ª Brigada de Infantaria de Selva para adoção das providências de sua alçada, com cópia para o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEx), nos termos do art. 106, § 4º, II, da Resolução-TCU 259/2014, encaminhando-lhes cópia da representação, da instrução à peça 37 e desta deliberação;
1.6.5. arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, I, c/c o art. 169, V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014.

ACÓRDÃO Nº 2485/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação constituída a partir de expediente encaminhado pelo Ministério Público Federal (MPF), com fundamento no art. 129, inciso III, da Constituição Federal e nos arts. 7º e 8º da Lei Complementar 75/1993,

Considerando que, por meio do aludido expediente, foi remetida cópia integral da Notícia de Fato 1.34.001.006877/2025-27, na qual foi reportada suposta ausência de transparência orçamentária por parte do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (Crea/SP), consubstanciada pela alta concentração de recursos em caixa; pela não emissão de balanços financeiros nos últimos anos; pela ausência de transparência na utilização dos recursos arrecadados, dos salários e das premiações; e pelo aumento de patrimônio dos conselheiros;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado, Governo e Inovação (AudGI) verificou que as informações relativas às contas do Crea/SP se encontram disponíveis para consulta pública e que não foram identificados indícios de descumprimento das obrigações de transparência nem outras irregularidades, dentro do escopo e da abrangência do exame preliminar realizado;

Considerando que a unidade técnica não constatou a necessidade de aprofundamento da apuração; e

Considerando que foi verificada oportunidade de aprimoramento quanto à forma de disponibilização das informações pertinentes às contas da entidade, uma vez que sua localização pode demandar procedimentos de navegação que dificultam o acesso imediato pelos usuários;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, em conhecer da representação, uma vez presentes aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, caput, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014; em, no mérito, considerá-la improcedente; em dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (Crea/SP) sobre a necessidade de aprimorar o acesso às prestações de contas anuais no seu portal de transparência, de modo a facilitar sua localização e consulta pelo público em geral, em observância aos princípios da publicidade e da transparência administrativa; em encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica ao Ministério Público Federal e ao Crea/SP; e em arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-023.753/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 2486/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RITCU), c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da representação, ante o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos e arquivar o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-024.586/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica de peça 6 ao representante.

ACÓRDÃO Nº 2487/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades envolvendo o crédito de instalação de que trata o Decreto 11.586/2023, ocorridas na Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso (SR-13), relacionadas a cobranças supostamente irregulares, por entidade representativa de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de valores em face da prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater), com possível envolvimento do Instituto Plantae Sustentável (CNPJ 26.936.642/0001-90).

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que, por meio do despacho à peça 18, o relator conheceu da denúncia, indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar e autorizou a realização de diligência ao Incra;

Considerando que, em razão da complexidade e das divergências interpretativas dos dispositivos normativos envolvidos, optou-se por construir as deliberações de forma participativa, nos termos dos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, mediante o envio de comunicações ao Incra e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), tendo os órgãos apresentado suas manifestações às peças 66 e 64, respectivamente;

Considerando que a contratação privada, pelos beneficiários da reforma agrária, de serviços técnicos de elaboração e acompanhamento de projetos relacionados ao crédito de instalação não encontra vedação no ordenamento jurídico;

Considerando que, no tocante ao cerne da denúncia, a cobrança de percentual fixo de 5% sobre os valores dos créditos de instalação não possui amparo legal ou normativo, não encontra respaldo nos acordos de cooperação firmados com o Incra nem em critérios vinculados aos custos efetivos dos serviços prestados, revelando-se incompatível com os princípios da razoabilidade, da transparência e da proporcionalidade;

Considerando que a situação observada decorre da ausência de mecanismos públicos suficientes para custeio e oferta de serviços de assistência técnica aos beneficiários da reforma agrária, bem como de fragilidades nos mecanismos de monitoramento, supervisão e transparência adotados pelo Incra em relação à atuação das entidades credenciadas, especialmente quanto aos critérios de formação de preços, às formas de cobrança e às informações disponibilizadas aos beneficiários;

Considerando que os comentários apresentados pelo Incra e pelo MDA, embora acolhidos parcialmente, não infirmam os achados identificados na instrução, convergindo, ao contrário, com a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de governança, transparência, monitoramento e articulação institucional relacionados à execução dos acordos de cooperação técnica e à oferta pública de assistência técnica;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica (peça 67);

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

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

b) recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), avalie medidas destinadas a fortalecer a oferta pública e gratuita de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), nos termos do art. 3º, inciso II, da Lei 12.188/2010, inclusive mediante o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, coordenação e financiamento das ações de Ater e a avaliação da viabilidade de mecanismos específicos de custeio dos serviços técnicos necessários à operacionalização dos créditos de instalação previstos no Decreto 11.586/2023;

c) dar ciência ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, no âmbito dos Acordos de Cooperação Técnica 145/2024 e 199/2024, celebrados com fundamento nas Instruções Normativas Incra 138/2023 e 139/2023:

c.1) a insuficiência dos mecanismos de monitoramento e avaliação da execução dos acordos de cooperação técnica pelas entidades credenciadas caracteriza desconformidade com o dever de monitoramento previsto no art. 58 da Lei 13.019/2014;

c.2) a insuficiência das ações institucionais de comunicação, orientação e transparência quanto às formas de contratação e remuneração dos serviços técnicos prestados pelas entidades credenciadas, inclusive quanto à necessidade de que os valores cobrados guardem correspondência com os custos efetivos dos serviços prestados, caracteriza desconformidade com o princípio da transparência previsto no inciso IV do art. 5º da Lei 13.019/2014;

d) informar ao denunciante o resultado da apuração, encaminhando-lhe cópia desta deliberação;

e) levantar o sigilo dos autos, mantendo-se sob sigilo a identidade do denunciante, nos termos do art. 55 da Lei 8.443/1992 e do art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

f) dispensar, com fundamento no art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, o monitoramento da presente deliberação, considerando que as ciências se destinam a dar conhecimento ao Incra das desconformidades identificadas e que a recomendação dirigida ao MDA em conjunto com o Incra possui caráter orientativo, atribuindo ao gestor a avaliação das medidas cabíveis;

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

1. Processo TC-015.866/2025-4 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2488/2026 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Caixa Econômica Federal (Caixa), relacionadas à adulteração/manipulação de indicadores operacionais de TI no Sistema SIBTI da empresa, ao pagamento indevido de Remuneração Variável de Dirigentes (RVD) e à alegada retaliação sistêmica, com impedimento arbitrário do retorno ao trabalho em afronta a laudos médicos.

Considerando que, embora qualquer cidadão detenha legitimidade para denunciar irregularidades perante o Tribunal, nos termos do art. 234 do Regimento Interno do TCU, a presente denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do Regimento Interno do TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que os documentos acostados aos autos não apresentam elementos objetivos aptos a conferir suporte mínimo às alegações do denunciante, não tendo sido encaminhados relatórios de auditoria, registros extraídos do sistema SIBTI, trilhas de auditoria, logs de alteração, demonstrativos de metas, documentos relativos à remuneração variável ou quaisquer outros elementos técnicos capazes de evidenciar, ainda que preliminarmente, a ocorrência da suposta manipulação de indicadores ou sua repercussão financeira;

Considerando que a documentação apresentada consiste, essencialmente, em relatos produzidos pelo próprio denunciante acerca de alegados episódios de assédio moral, perseguição funcional e adoecimento ocupacional, bem como em registro de audiência realizada perante o Ministério Público do Trabalho, os quais, embora demonstrem a existência de conflitos funcionais, não constituem indícios das irregularidades submetidas à apreciação desta Corte;

Considerando, portanto, ausente o requisito essencial do indício concernente à irregularidade denunciada, previsto no art. 235 do Regimento Interno do TCU;

Considerando que, ante a conclusão pelo não conhecimento da denúncia, resta prejudicado o exame do pedido de medida cautelar formulado pelo denunciante;

Considerando as razões da instrução elaborada no âmbito da unidade técnica (peça 17);

Considerando, por fim, a solicitação da Caixa de acesso aos autos (peças 22 e 25), que contou com a proposta da AudBancos (peças 23 e 26);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 234, 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, e art. 105 da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) não conhecer da presente denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade do art. 235 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pelo denunciante;

c) deferir o pedido da Caixa Econômica Federal de acesso aos autos (peças 22 e 25), à exceção das peças 1 a 7, tendo em vista que tais documentos permitem identificar o denunciante;

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

e) comunicar esta deliberação ao denunciante e à Caixa Econômica Federal; e

f) arquivar o presente processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução-TCU 259/2014;

1. Processo TC-016.823/2026-5 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade jurisdicionada: Caixa Econômica Federal (Caixa).

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).

1.6. Representação legal: Adriana Goncalves Furtado (72106/OAB-MG), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2489/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades no Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado de Goiás (Core-GO), relativas à instituição e ao provimento de cargos em comissão para o exercício de atividades técnicas, burocráticas ou operacionais típicas de cargos efetivos, à alegada situação de conflito de interesses envolvendo ocupante de cargo comissionado, à alteração normativa dos requisitos do cargo de Assessor Jurídico, à contratação de assessoria jurídica externa e a fatos supervenientes de natureza penal e administrativa relacionados à autarquia.

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade do art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista que versa sobre matéria inserida na competência desta Corte, refere-se a entidade e responsáveis sujeitos à sua jurisdição, encontra-se redigida em linguagem clara e objetiva e contém a identificação do denunciante;

Considerando que subsistem indícios de possível desconformidade da estrutura de cargos em comissão do Core-GO com o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010 da repercussão geral e com a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.941/2025 e 1.936/2025, ambos do Plenário), notadamente quanto às atribuições conferidas aos cargos de Assessor de Chefia de Departamento, Assessor Jurídico, Assessor Contábil e Assessor da Presidência, cuja natureza aparenta corresponder a atividades técnicas e permanentes da entidade;

Considerando que também subsistem elementos suficientes para justificar a apuração de alegada situação de conflito de interesses envolvendo o Sr. Valderei Rosa Reis Junior, ocupante de cargo comissionado no Core-GO e simultaneamente sócio-administrador de empresas privadas;

Considerando que, quanto à alegada alteração normativa dos requisitos do cargo de Assessor Jurídico e à contratação de assessoria jurídica externa, os elementos constantes dos autos não evidenciam direcionamento, desvio de finalidade ou terceirização de atividades jurídicas finalísticas próprias do quadro permanente da autarquia, não se identificando indícios suficientes de irregularidade;

Considerando que a notícia de fato superveniente relativa ao recebimento de denúncia criminal e à homologação de prisão em flagrante possui natureza eminentemente penal, submete-se à apreciação

das autoridades competentes, observada a presunção de inocência, e não se faz acompanhar de elementos que demonstrem repercussão concreta sobre os atos administrativos objeto da denúncia;

Considerando que os fatos relativos à reforma predial do Core-GO e ao Procedimento Preparatório nº 1.18.000.001853/2025-35 do Ministério Público Federal já foram apreciados por este Tribunal no âmbito do TC 008.022/2025-9, mediante o Acórdão 2.510/2025-TCU-Plenário, inexistindo fatos ou provas supervenientes aptas a justificar a reabertura da matéria;

Considerando que o exame sumário realizado com fulcro no art. 106 da Resolução-TCU 259/2014 revelou baixo risco, insuficiente materialidade e relevância e ausência de necessidade de atuação direta do TCU no caso concreto;

Considerando que, conforme a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 2.542/2015-TCU-Plenário, entre outros), incumbe aos conselhos federais atuar como instância de controle para avaliação da gestão dos respectivos conselhos regionais, mostrando-se mais adequado que a matéria seja inicialmente submetida ao Conselho Federal dos Representantes Comerciais (Confere);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 103, § 1º, e 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considera-la prejudicada;

b) encaminhar, com fulcro no art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, cópia destes autos ao Conselho Federal dos Representantes Comerciais (Confere), ressalvadas as peças sigilosas, incluindo a presente decisão, para que a referida autarquia, no exercício de sua competência de fiscalização primária, analise os fatos noticiados e adote, caso necessário, as providências cabíveis, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

b.1) verificar a conformidade da estrutura dos cargos em comissão do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado de Goiás (Core-GO) com o art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1010 da repercussão geral e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 1941/2025 e 1936/2025, ambos do Plenário), em especial quanto às atribuições conferidas aos cargos de Assessor de Chefia de Departamento, Assessor Jurídico, Assessor Contábil e Assessor da Presidência, adotando, caso necessário, as providências corretivas cabíveis;

b.2) apurar a eventual existência de situação de conflito de interesses envolvendo o Sr. Valderei Rosa Reis Junior, ocupante do cargo de Chefe do Departamento de Controladoria do Core-GO e sócio-administrador das empresas SMA Revendedora de Gás Ltda. e RCON Assessoria Empresarial Ltda., avaliando a existência de incompatibilidade entre o exercício do cargo comissionado e suas atividades privadas, bem como adotando, caso necessário, as providências cabíveis;

b.3) publicar, após a conclusão da apuração, registro sintético das providências adotadas na seção "Transparência e Prestação de Contas" de seu sítio eletrônico oficial;

c) encaminhar cópia desta decisão ao denunciante;

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

e) arquivar o presente processo, com fundamento no parágrafo único do art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução-TCU 259/2014.

1. Processo TC-022.494/2025-1 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidade Jurisdicionada: Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado de Goiás (Core-GO).

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2490/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do cumprimento da determinação constante no subitem 9.3 do Acórdão 1.002/2026-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC 017.969/2025-5, referente à Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Considerando que o subitem 9.3 do Acórdão 1.002/2026-TCU-Plenário determinou à Secretaria de Serviços Compartilhados que adotasse providências vinculadas à anulação dos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20 e 24 do Pregão Eletrônico SRP 90008/2025;

Considerando que a unidade jurisdicionada, mediante o Ofício SEI 86720/2026/MGI, informou que foram promovidas todas as anulações determinadas, juntando os respectivos termos anulatórios;

Considerando que, após manifestação jurídica conclusiva da Consultoria Jurídica da União (Parecer 00576/2026/CONJUR-MGI/CGU/AGU), a Diretoria de Administração e Logística exarou Despacho Decisório determinando a invalidação jurídica e o bloqueio operacional das atas afetadas pela decisão desta Corte de Contas;

Considerando que os itens se encontram inabilitados no sistema para novas contratações, descentralizações ou emissões de notas de empenho, garantindo que apenas as frações regulares permaneçam operacionais, tendo sido processadas as notificações formais às empresas detentoras das atas e cientificadas as unidades usuárias quanto à abstenção de novos empenhos nos itens anulados;

Considerando que os termos de homologação juntados aos autos registram a anulação dos 15 itens atingidos pela determinação deste Tribunal, comprovando o efetivo cumprimento do acórdão monitorado;

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica (peças 37-38);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a” e 243 do Regimento Interno do TCU, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) considerar atendida a determinação constante no subitem 9.3 do Acórdão 1.002/2026-TCU-Plenário;

b) comunicar esta deliberação à Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e

c) apensar o presente processo ao TC 017.969/2025-5, nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.

1. Processo TC-010.156/2026-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2491/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, e de acordo com os pareceres da unidade técnica (peças 24-26), em considerar integralmente cumpridas as deliberações constantes do Acórdão 1.068/2026-TCU-

Plenário, tendo em vista que as medidas adotadas pelas unidades jurisdicionadas atenderam às condicionantes fixadas pelo Tribunal, sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-011.707/2026-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Autoridade Portuária de Santos (APS).

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

1.7. Providências:

1.7.1. declarar concluído o monitoramento objeto destes autos, por não remanescerem determinações ou recomendações pendentes de cumprimento;

1.7.2. comunicar esta deliberação à Antaq e à APS;

1.7.3. arquivar os autos, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2492/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, V, "e", e 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em prorrogar por mais 90 (noventa) dias, a contar do dia 1º/9/2026, o prazo solicitado pelo Ministério da Igualdade Racial (peça 10), por meio da Advocacia-Geral da União, para atendimento das determinações constantes no item 9.5 do Acórdão 1.278/2026-TCU-Plenário, de acordo com o parecer da unidade técnica (peça 11).

1. Processo TC-017.233/2026-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidades Jurisdicionadas: Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério da Igualdade Racial.

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), entre outros, representando o Ministério da Igualdade Racial.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2493/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão da impugnação total das despesas realizadas no âmbito do Convênio 261/2004, na qual o Tribunal, por meio do Acórdão 2.909/2016-TCU-Plenário, julgou irregulares as contas dos responsáveis e, entre outras deliberações, condenou a Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas), em solidariedade com os Srs. Arthur Lopes Filho e Charles Lotfi, ao pagamento do débito previsto no subitem 9.2, bem como aplicou multa individual à entidade no subitem 9.3.

Nesta oportunidade, examina-se a quitação das obrigações decorrentes desses subitens do acórdão condenatório, bem como o reconhecimento de crédito em favor da entidade em razão de recolhimento efetuado a maior.

Considerando que os comprovantes de recolhimento, os registros constantes do SISGRU e os demonstrativos atualizados de débito evidenciam que a Federaminas promoveu o pagamento integral

do débito solidário imposto pelo subitem 9.2 do Acórdão 2.909/2016-TCU-Plenário, cuja condenação alcançou, em solidariedade, os Srs. Arthur Lopes Filho e Charles Lotfi, bem como o pagamento da multa individual aplicada à entidade pelo subitem 9.3 da mesma deliberação, permitindo a expedição das correspondentes quitações; e

considerando que a unidade técnica identificou saldo credor de R$ 4.533,99 em favor da Federaminas, decorrente de recolhimento efetuado a maior, e que o Ministério Público junto ao TCU se manifestou favoravelmente à expedição das quitações e ao reconhecimento do respectivo crédito;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso V, e 218 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos, em:

a) dar quitação à Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas), ao Sr. Arthur Lopes Filho e ao Sr. Charles Lotfi em relação ao débito solidário imputado pelo subitem 9.2 do Acórdão 2909/2016-TCU-Plenário;

b) dar quitação à Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas) em relação à multa aplicada pelo subitem 9.3 do Acórdão 2.909/2016-TCU-Plenário;

c) reconhecer a existência de crédito em favor da Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas), no valor de R$ 4.533,99, em decorrência de recolhimento efetuado a maior, orientando a entidade acerca da necessidade de requerer a restituição do montante perante o Tribunal, caso seja de seu interesse;

d) comunicar esta deliberação à Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas), ao Sr. Arthur Lopes Filho e ao Sr. Charles Lotfi; e

e) após a adoção das medidas cabíveis e a conclusão das comunicações processuais pertinentes, encerrar os presentes autos.

1. Processo TC-018.425/2014-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 040.823/2021-0 (COBRANÇA EXECUTIVA); 014.210/2021-5 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Arthur Lopes Filho (001.445.096-87); Charles Lotfi (311.148.656-72); Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (17.449.612/0001-69)

1.3. Unidade: Governo do Estado de Minas Gerais

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

1.7. Representação legal: Guilherme Cardoso Leite (OAB/DF 26.225), Carlos Alberto Moreira Alves (OAB/MG 88.573) e outros, representando Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2494/2026 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do Regimento Interno-TCU, c/c o Enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência deste Tribunal, bem como nos pareceres emitidos, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 1989/2026-TCU-Plenário de forma que:

onde se lê: “Trata-se de recurso de revisão interposto por Gilson de Souza contra o Acórdão 437/2024-TCU-1ª Câmara, posteriormente mantido pelo Acórdão 3.915/2025-TCU-1ª Câmara, proferidos em (...)”

leia-se: Trata-se de recurso de revisão interposto por Gilson de Souza contra o Acórdão 7.406/2024-TCU-1ª Câmara, posteriormente mantido pelo Acórdão 3.719/2025-TCU-1ª Câmara, proferidos em (...)

1. Processo TC-033.451/2019-2 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Alencar Santos Viana Filho (118.778.806-63); Gilson de Souza (519.007.856-68); Ivonei Abade Brito (174.474.886-15); Manoel da Silva Costa Junior (063.277.889-04); Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (18.715.573/0001-67)

1.2. Recorrente: Gilson de Souza (519.007.856-68)

1.3. Unidade: Superintendência Regional do Incra no Estado de Minas Gerais

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

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

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

1.7. Representação legal: Leo Alves de Assis Junior (OAB/MG 71.862), Mario Evaristo Borges (OAB/MG 147.745) e outros, representando Manoel da Silva Costa Junior; Patricia Carla Miranda Ferreira (OAB/MG 81.355), representando Ivonei Abade Brito; Wellington Camargos Figueiredo (OAB/MG 158.951) e Gilson de Souza (OAB/MG 116.939), representando Gilson de Souza

ACÓRDÃO Nº 2495/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de adoção de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades na Concorrência 5/2025, conduzida pelas Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná, para contratar empresa especializada na prestação de serviço de vigilância patrimonial desarmada, ao custo máximo de R$ 26.046.317,44 e homologado de R$ 23.443.842,28.

Considerando que a denunciante alegou, em suma, ter ocorrido:

i) direcionamento do certame e tratamento desigual no julgamento das propostas, pois a empresa vencedora dos quatro lotes do certame (Auxiliar de Segurança Ltda.) não cotou rubricas obrigatórias na planilha de custos, mas foi aceita sua declaração de que o lucro absorveria os custos omitidos, enquanto as demais licitantes foram desclassificadas por omissões idênticas ou semelhantes ou por inexequibilidade, sem igual oportunidade de saneamento, em ofensa aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da economicidade;

ii) erro de fórmula na planilha modelo disponibilizada pela Administração, o que teria concorrido para a desclassificação de várias empresas e a seleção da empresa Auxiliar de Segurança Ltda. como vencedora; e

iii) previsão no edital de que as empresas poderiam acrescentar itens à planilha, mas não os excluir (subitem 7.3.5.6) e de que o Imposto sobre Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não deveriam ser cotados (subitem 7.3.5.5), gerando dúvidas e induzindo os licitantes a erro;

considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade pertinentes, conforme reconhecido no despacho à peça 55;

considerando que, quanto ao pedido de medida cautelar, está afastado o pressuposto do perigo da demora, uma vez que os contratos decorrentes da licitação já foram formalizados e os serviços encontram-se em execução desde 25/3/2026, no âmbito do Senac/PR, e desde 30/3/2026, no âmbito do Sesc/PR;

considerando que se encontra configurado o perigo da demora reverso, pois os ajustes têm por objeto serviços contínuos de vigilância patrimonial, essenciais à segurança de pessoas e bens e à continuidade das atividades das entidades contratantes, de modo que eventual suspensão poderia acarretar a desproteção dos trabalhadores e das unidades;

considerando que há apenas parcial plausibilidade jurídica das alegações da denunciante, consoante as verificações feitas pela unidade especializada deste Tribunal;

considerando, assim, que o pedido de medida cautelar deve ser indeferido;

considerando que, no exame das respostas às oitivas realizadas, restou afastado o indício de tratamento desigual entre as licitantes, tendo sido demonstrado que: i) as quatorze participantes do certame foram cientificadas das inconsistências identificadas em suas planilhas, não constituindo o número de comunicações mantidas com cada participante parâmetro adequado para caracterizar violação ao princípio da isonomia; e ii) a distinção entre as propostas classificadas e desclassificadas decorreu da avaliação acerca da possibilidade de saneamento de falhas e da viabilidade econômica após os ajustes devidos;

considerando, contudo, que o entendimento adotado pela unidade jurisdicionada de que a reapresentação de planilha corrigida configuraria apresentação de novo documento ou de nova proposta é incompatível com a finalidade do procedimento de saneamento e com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 1.811/2014-Plenário, relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, por exemplo);

considerando que, apesar de a vedação de cotação do IRPJ e da CSLL constar do subitem 7.3.5.5 do edital, esses tributos foram considerados como custos não apropriados para fins de aferição da suficiência da margem de lucro e da exequibilidade das propostas, em desacordo com a sua natureza direta e personalista e com o entendimento consolidado na Súmula-TCU 254;

considerando que restou confirmada a existência de erro na fórmula da planilha eletrônica disponibilizada (não inclusão do item G21 – Sistema de Registro de Ponto Eletrônico no somatório do custo total), o qual, embora previamente comunicado aos licitantes e posteriormente saneado em sede de diligências sem repercussão material sobre o resultado do certame, não foi acompanhado da correspondente reabertura do prazo para apresentação das propostas, ferindo os princípios da isonomia, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 702/2014-Plenário, relator: Ministro Valmir Campelo, entre outros); e

considerando que, diante disso, é possível formar, desde já, juízo sobre mérito da denúncia como parcialmente procedente, cientificando-se as unidades jurisdicionadas sobre as falhas constatadas para prevenir sua repetição;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, inciso II, 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e de acordo com o parecer da unidade especializada, em:

conhecer da denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade;

indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

no mérito, considerar a denúncia parcialmente procedente;

dar ciência às Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná sobre as seguintes impropriedades identificadas na Concorrência 5/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

d.1) adoção do entendimento de que a reapresentação de planilha de formação de preços corrigida em sede de diligências configuraria apresentação de nova proposta ou de novo documento, mesmo quando preservado o limite do valor global originalmente ofertado, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.811/2014-Plenário;

d.2) consideração do IRPJ e da CSLL como custos a serem apropriados nas planilhas de composição de custos e formação de preços, apesar de constituírem tributos de natureza direta e personalista que oneram pessoalmente a contratada e de o procedimento estar em desconformidade com o entendimento consolidado na Súmula-TCU 254; e

d.3) ausência de reabertura do prazo para apresentar as propostas após resposta a pedido de esclarecimento que alterou elemento da planilha eletrônica disponibilizada no instrumento convocatório, com potencial de afetar a elaboração dessas propostas, contrariando os princípios da

isonomia, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 2º, inciso I, do Regulamento de Licitações e Contratos das entidades, e a jurisprudência desta Corte, como o Acórdão 702/2014-Plenário;

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

comunicar esta deliberação ao denunciante e às unidades jurisdicionadas; e

arquivar o presente processo.

1. Processo TC-004.009/2026-6 (DENÚNCIA)

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

1.2. Unidades: Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e do Serviço Social do Comércio (Sesc) no Estado do Paraná

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: Vanise Melgar Talavera (OAB/PR 27.316), Paulo Sergio de Souza (OAB/PR 20.977) e outros, representando a Administração Regional do Senac no Estado do Paraná; Otavio Fransolino Alves (OAB/PR 63.051), Israel Dias Leite (OAB/PR 120.617) e outros, representando a Administração Regional do Sesc no Estado do Paraná

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2496/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 2025.07.30.1, promovido pela Prefeitura Municipal de Várzea Alegre/CE, destinado à contratação de solução pedagógica integrada do tipo laboratório didático móvel de matemática, custeada com recursos da fonte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Considerando que as irregularidades relatadas dizem respeito, em síntese, a suposto sobrepreço na contratação, à alegada ausência de qualificação técnica da empresa vencedora e à entrega de bens supostamente distintos daqueles previstos no procedimento licitatório;

considerando que a denúncia atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos normativos aplicáveis;

considerando que os pagamentos decorrentes da contratação foram realizados com recursos oriundos do Fundeb, especificamente da fonte “Transferências do Fundeb 30% - Complementação da União - VAAT”, circunstância que atrai a competência desta Corte para fiscalizar a aplicação dos recursos federais transferidos;

considerando que a jurisprudência desta Corte reconhece que a verificação da regularidade de licitações, contratos e despesas executadas com recursos do Fundeb deve ser exercida prioritariamente pelos tribunais de contas com jurisdição sobre o ente executor dos recursos e que a sistemática de controle adotada pelo Tribunal para a fiscalização desses recursos privilegia a utilização de instrumentos próprios de fiscalização, sem prejuízo da utilização das informações constantes destes autos no planejamento de futuras ações de controle; e

considerando que, no caso concreto, o exame aprofundado das ocorrências relatadas mostra-se mais compatível com a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, impondo-se o encaminhamento dos autos àquela Corte de Contas;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, e 235, parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e o art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, em:

a) conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la prejudicada, bem como a medida cautelar formulada;

b) levantar o sigilo do processo, exceto quanto à identificação do denunciante;

c) comunicar esta decisão ao denunciante;

d) encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará cópia das peças juntadas aos autos, bem como deste acórdão, para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover ação de controle no âmbito de sua competência; e

e) determinar o arquivamento dos autos.

1. Processo TC-023.833/2025-4 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
1.3. Unidade: Prefeitura Municipal de Várzea Alegre/CE
1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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 2497/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Mineração, relacionadas à suspensão, sem data prevista para retomada, da 9ª Rodada de Disponibilidade de Áreas;

Considerando que o denunciante alega que a decisão foi tomada sem a devida motivação;

Considerando, contudo, que a referida alegação está desacompanhada de elemento indiciário de falta de motivação;

Considerando que a decisão se mostra devidamente motivada pois fundamentada em restrições orçamentárias e operacionais enfrentadas pela Agência, aludidas em reunião da Diretoria Colegiada da Agência de 17/12/2025;

Considerando que a motivação apresentada pela Agência mostra-se verossímil em face de constatações de trabalhos anteriores desta Corte, a exemplo do TC 031.788/2023-8, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, no qual se verificou que a ANM sofre relevantes contingenciamentos de recursos e apresenta percentual significativo de seu orçamento comprometido com despesas obrigatórias;

Considerando que o TC 024.198/2025-0, relator Ministro Antonio Anastasia, tem por objeto o acompanhamento dos procedimentos da 9ª rodada de disponibilidade de áreas minerárias conduzida pela ANM, inclusive quanto ao contrato com a B3 (Brasil, Bolsa e Balcão), encontrando-se sobrestado pelo Relator em razão do acolhimento de argumentos da Agência acerca da impossibilidade material de assegurar, no cenário fiscal vigente, a adequada preparação técnica e operacional do certame;

Considerando, portanto, que os fatos narrados revelam mera discordância do denunciante quanto ao mérito da decisão administrativa da ANM, sem evidenciar indícios concretos de ilegalidade ou violação normativa aptos a justificar a atuação do controle externo; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração às peças 13-15,

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

a) não conhecer da denúncia por não preencher os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 do RI/TCU e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) levantar o sigilo dos autos, exceto quanto às peças que identifiquem o denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a prolação do presente Acórdão à Agência Nacional de Mineração e ao denunciante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-016.113/2026-8 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Entidade: Agência Nacional de Mineração.
1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
1.7. Representação legal: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2498/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia acerca de suposto atraso do Conselho Federal de Contabilidade em restituir ao denunciante valor pago a título de taxa de segunda via da carteira de identidade profissional, cuja devolução, segundo informação da ouvidoria da entidade, deveria ter ocorrido até 30/11/2025;

Considerando que o objeto da denúncia consubstancia pretensão de natureza estritamente individual — restituição de valor pago pelo próprio denunciante ao Conselho —, não se vislumbrando lesão ao erário ou irregularidade na gestão de recursos públicos apta a atrair a atuação do controle externo;

Considerando que não competem ao Tribunal a tutela de interesses e direitos eminentemente privados em face da administração pública; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado, Governo e Inovação às peças 14-16,

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

a) não conhecer da denúncia por não preencher os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 do RI/TCU e 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) levantar o sigilo dos autos, exceto quanto às peças que identifiquem o denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a prolação do presente Acórdão ao Conselho Federal de Contabilidade e ao denunciante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-023.755/2025-3 (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: Conselho Federal de Contabilidade.
1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 2499/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento em que se examina pedido de prorrogação de prazo formulado pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da

Inovação em Serviços Públicos (peça 22), para cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.587/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, que fixou 180 dias para a unidade jurisdicionada publicar, em seu sítio eletrônico oficial, painel de acesso público com todos os dados das contratações decorrentes do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 7/2020, que teve por objeto a contratação de serviços continuados de outsourcing para operação de almoxarifado virtual;

Considerando que o prazo original já foi objeto de duas dilações, concedidas pelos Acórdãos 1.411/2025-TCU-Plenário, até 1º/3/2026, e 634/2026-TCU-Plenário, até 28/7/2026;

Considerando que o requerimento em exame foi protocolado em 30/7/2026, com pedido de nova prorrogação até 30/4/2027;

Considerando que a unidade jurisdicionada demonstrou ter adotado providências voltadas ao cumprimento da determinação, mediante a deflagração do Pregão Eletrônico 90.017/2025 (almoxarifado virtual nacional - AVN), cujo curso foi obstado por suspensão judicial e posterior revogação do certame, circunstância superveniente e alheia à vontade administrativa;

Considerando que a unidade jurisdicionada defende que a implantação do painel público de contratações depende da conclusão do processo relativo ao ANV 3.0, da deflagração de nova licitação, da contratação e da implementação das funcionalidades necessárias;

Considerando que a nova licitação está prevista para ser concluída em janeiro/2027, sendo necessário, segundo a Secretaria de Gestão e Inovação, período de três meses para implementação plena das funcionalidades exigidas de forma a caracterizar o cumprimento da deliberação em monitoramento; e

Considerando a justificativa da unidade no sentido de "que o período de três meses após assinatura dos contratos é indispensável para que a futura contratada realize a configuração inicial dos sistemas, integre bases de dados, implemente mecanismos de atualização periódica ou em tempo real, padronize itens via IdGP (identificador geral padrão) e valide a segurança e consistência das informações a serem disponibilizadas no painel público, garantindo aderência às exigências do Tribunal e evitando riscos de publicação incompleta ou inadequada";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, "e", do RI/TCU, em conceder ao órgão solicitante prazo adicional até 30/4/2027 para cumprimento da determinação constante do item 9.2 do Acórdão 2587/2024 – TCU – Plenário.

1. Processo TC-029.104/2024-6 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão: Secretaria de Gestão e Inovação.
1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2500/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por EV Locadora Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90020/2026, sob a responsabilidade da Superintendência do Ministério da Saúde no Estado da Paraíba, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de transporte, em caráter permanente, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (item 1), e em caráter eventual, sem dedicação exclusiva de mão de obra, nos deslocamentos locais (João Pessoa e região metropolitana) e nas viagens intermunicipais e interestaduais (item 2);

Considerando que a insurgência da representante se volta contra o item 6.8 do edital, o qual, com fundamento no art. 17, inciso VI, da Lei Complementar 123/2006, veda que microempresas e empresas de pequeno porte se beneficiem do regime de tributação do Simples Nacional na execução do item 2 do certame;

Considerando que a controvérsia não diz respeito à possibilidade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte na licitação — as quais não foram impedidas de nela

concorrer —, mas sim à possibilidade de fruição do regime tributário diferenciado na execução contratual;

Considerando, portanto, que a matéria em discussão é de natureza eminentemente tributária, não se inserindo, pois, na competência do Tribunal, na forma exigida pelo art. 235 do Regimento Interno;

Considerando que a própria representante foi declarada vencedora do item 2 do certame, circunstância que evidencia a ausência de lesão ao interesse público, uma vez que a melhor proposta foi acolhida, remanescendo interesses predominantemente privados;

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; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pelo corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 18-19,

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. 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) informar a prolação do Acórdão à Superintendência do Ministério da Saúde no Estado da Paraíba 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-012.883/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado da Paraíba.

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: EV Locadora Ltda.

1.6. Representação legal: Gabriel Vidal de Moura (58958/OAB-PE), representando EV Locadora Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2501/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Arthur do Carmo Medina acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 180/2026, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), cujo objeto é o registro de preços para prestação de serviços integrados de facilities, com fornecimento de mão de obra, materiais, equipamentos e softwares, compreendendo manutenção de instalações civis, elétricas, hidráulicas, de combate a incêndio, cabeamento estruturado, forros e divisórias, sistema de climatização, conservação e limpeza, jardinagem e portaria;

Considerando que o representante aponta, em síntese, contradição entre o edital e o termo de referência quanto à ordem das fases; parcelamento insuficiente e restritivo à competitividade; incerteza sobre os locais de execução; divergência de quantitativos de postos no Grupo 3; falhas nas exigências de qualificação econômico-financeira; qualificação técnica incompleta; inconsistências entre as funções de portaria e vigilância; motivação insuficiente da garantia de proposta; ausência de limites para subcontratação e consórcios; inconsistências documentais diversas; e o efeito cumulativo dessas falhas, a ensejar republicação do edital;

Considerando que, examinadas as alegações, restou evidenciado que parte dos apontamentos se refere a erros materiais já corrigidos por errata (inversão de fases, indistinção entre porteiro e vigilante, quantitativo de postos do Grupo 3, fórmula do índice de liquidez corrente, anexo alheio ao objeto e demais inconsistências redacionais) e parte corresponde a opções de modelagem legítimas e adequadamente motivadas (agrupamento no modelo de facilities; estrutura do sistema de registro de

preços e definição das localidades; requisitos de qualificação técnica; base de cálculo da garantia de proposta; delimitação da subcontratação; e fixação de tetos de ressarcimento para materiais e peças);

Considerando, porém, que algumas das correções promovidas repercutiam na elaboração das propostas — notadamente a retificação do quantitativo de postos, o esclarecimento acerca da categoria profissional efetivamente contratada e a alteração do valor global estimado —, o que recomendaria a republicação do edital, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021;

Considerando, ademais, que a exigência de índice de endividamento menor ou igual a 0,50 não foi acompanhada de justificativa técnica robusta que demonstrasse a adequação do ponto de corte às características concretas da contratação, em desacordo com o art. 69, caput, da Lei 14.133/2021 e com a Súmula TCU 289;

Considerando, contudo, que tais impropriedades foram atenuadas pela reduzida representatividade das alterações promovidas, correspondendo o decréscimo do valor global a apenas 1% do montante licitado, e pelos resultados obtidos no certame, o qual registrou elevada competitividade — 44, 39 e 39 licitantes nos Grupos 1, 2 e 3, respectivamente — e significativa economia nos valores negociados frente aos estimados, circunstâncias que evidenciam a ausência de prejuízo efetivo à disputa, denotando ser suficiente, portanto, para o deslinde da representação, a expedição de ciência nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 16-18,

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, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 180/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) alterações no edital sem a correspondente republicação, para corrigir falhas apontadas em sede de impugnação ao edital, remanescendo o edital corrigido parcialmente inconsistente com o estudo técnico preliminar e a o termo de referência e sendo algumas dessas falhas corrigidas parâmetro para a elaboração das propostas dos licitantes, contrariando os princípios da razoabilidade e da transparência, os requisitos da clareza e da coesão no instrumento convocatório e o art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021; e

c.2) exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, de índice de endividamento menor ou igual a 0,50, sem a devida justificativa no processo administrativo da licitação, afrontando o disposto no art. 69, caput, da Lei 14.133/2021;

d) informar a prolação do presente Acórdão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo e ao representante; e

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

1. Processo TC-017.114/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo.
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: Arthur do Carmo Medina (CPF 117.738.186-94).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer em que solicita fiscalização acerca da suficiência dos limites financeiros estabelecidos pelo Governo Federal para o pagamento de despesas não obrigatórias previstas no Orçamento da União de 2026, bem como aponta preocupações relativas ao aumento do estoque de restos a pagar e a possíveis impactos na execução de políticas públicas e no equilíbrio das contas públicas;

Considerando que a Constituição Federal outorga à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Comissões técnica ou de inquérito daquelas Casas Legislativas a competência para solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de auditorias e inspeções (art. 71, IV), não se encontrando a petição em referência encampada pelo Colegiado competente;

Considerando, ademais, que a peça inicial não apresenta indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade aptos a justificar o processamento do pedido como representação, uma vez que não indica ato administrativo ilegal, norma violada ou elementos que demonstrem desconformidade concreta na programação financeira da União, não demonstrando que a diferença entre despesas programadas e limites de pagamento decorra de ato contrário à legislação orçamentária, de aplicação indevida dos critérios de limitação financeira, de classificação irregular de despesas ou de descumprimento de obrigação legal, tampouco identificando pagamento indevidamente postergado, despesa concretamente inviabilizada ou uso de mecanismo de programação financeira com desvio de finalidade;

Considerando que o instrumento da representação não se destina a provocar fiscalizações exploratórias sobre atos de gestão desacompanhadas de indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade;

Considerando que temas relacionados à programação e à execução orçamentária e financeira da União, aos principais agregados fiscais, aos limites de empenho e de pagamento e à evolução dos restos a pagar já integram trabalhos recorrentes desta Corte, a exemplo do acompanhamento previsto na Resolução TCU 142/2001, da análise dos Relatórios de Gestão Fiscal e da apreciação das Contas do Presidente da República, sem prejuízo de ações específicas quando identificada necessidade (TC 024.241/2025-3, TC 004.887/2026-3 e TC 012.513/2026-1); e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (peças 4-6),

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 documentação como solicitação de fiscalização nem como representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 e no art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) informar a prolação do presente Acórdão à autoridade representante, destacando que aspectos relacionados à programação e à execução orçamentária e financeira da União, aos principais agregados fiscais, aos limites de pagamento e à evolução dos restos a pagar são examinados em trabalhos regulares do Tribunal, sem prejuízo da realização de ações específicas quando identificada necessidade; e

c) arquivar os autos, com fundamento no parágrafo único do art. 237, c/c o parágrafo único do art. 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 105 da Resolução TCU 259/2014.

1. Processo TC-017.692/2026-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgãos: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Administração da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representante: Deputado Federal Gustavo Gayer (PL/GO).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2503/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de denúncia sobre supostas irregularidades na utilização de recursos federais pelo município de Catende/PE, relacionadas a pagamentos à empresa DE A Z Distribuidora Ltda. pelo fornecimento de materiais de construção, expediente, limpeza e gêneros alimentícios, às secretarias municipais, em especial à Secretaria de Educação e Saúde.

Considerando que a análise preliminar efetuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) conclui pela insuficiência de indícios relativos às supostas irregularidades e ilegalidades apontadas pelo autor, bem como pela falta de legitimidade para o pedido de realização de auditoria no município, quanto aos fatos relatados.

Considerando o disposto nos arts. 1º, XVI, e 53 da Lei 8.443/92; c/c os arts. 1º, XXIV; 15, I, "p"; 143, V; 234 e 235, todos do Regimento Interno.

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

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da presente denúncia, ante a inexistência dos pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie, retirar-lhe a chancela de sigilo, à exceção das peças que identificam o denunciante (peças 1 e 2), bem como determinar o seu encerramento, devendo-se dar ciência desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC-017.565/2025-1 (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: Prefeitura Municipal de Catende/PE.
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 2504/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de monitoramento da determinação endereçada ao Centro de Instrução Almirante Graça Aranha por intermédio do subitem 9.2 do acórdão 1224/2026-Plenário (rel. ministro Aroldo Cedraz de Oliveira), a seguir indicado.

Considerando a análise de elementos juntados ao processo pela Advocacia-Geral da União (AGU) (peças 8 a 15), efetuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) (peça 16), é possível concluir que a unidade jurisdicional adotou as providências necessárias ao retorno Pregão Eletrônico 90020/2025 à fase de aceitação de propostas, conforme se verifica no aviso de reabertura (peça 11), extraído do portal de compras do governo federal, bem como no termo de julgamento (peça 12).

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

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em considerar atendidas as medidas determinadas no item 9.2 do acórdão 1224/2026-Plenário e ordenar o apensamento do processo a seguir relacionado aos autos do TC 017.720/2025-7, sem prejuízo da ciência da presente deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC 011.822/2026-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão: Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.
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: Priscilla Rolim de Almeida (OAB/CE 20.144/) e Flavia Castelo de Moura Branco (OAB/DF 13.407/), representando o Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2505/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de monitoramento que trata de determinações à Defensoria Pública da União (DPU) feitas por intermédio do acórdão 956/2025-Plenário (relator: ministro Aroldo Cedraz de Oliveira), no âmbito da auditoria operacional que avaliou o atendimento e os processos de trabalho para o fornecimento da assistência jurídica prestada pela DPU aos hipossuficientes no período de 2018 até julho de 2023 (TC 022.101/2023-3).

Considerando que nesta oportunidade se aprecia pedido de prorrogação de prazo formulado pela DPU (peça 9, p. 2) para cumprimento da determinação contida no subitem 9.2.2. da referida deliberação.

Considerando que as alterações no Sistema de Informações da Defensoria Pública da União (SISDPU) para dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.2.1 do acórdão 956/2025-Plenário gerou um risco consistente na criação de falsas expectativas ao assistido quanto à sua situação jurídica, e que, para mitigar esse risco, foi editada a Portaria GABDPGF DPGU 980/2026, de 9/7/2026 (peça 19), que disciplina a diferença de tratamento entre os atos do defensor e os atos preparatórios produzidos, ainda não implementada no SISDPU.

Considerando que em razão desse fato a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação propõe que se estenda a prorrogação de prazo ora pleiteada ao subitem 9.2.1. da referida deliberação, de modo que o cumprimento dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão 956/2025-Plenário sejam apreciados em conjunto.

Considerando não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, do Regimento Interno, bem como o disposto no art. 143, V, "e", do mesmo normativo.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em conceder dilação de prazo para cumprimento das determinações constantes dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão 956/2025-Plenário, fixando a nova data para cumprimento no dia 28/9/2026, e ordenar o retorno do processo à AudGestãoInovação, para continuidade do processo.

1. Processo TC-014.335/2026-3 (MONITORAMENTO)
1.1. Órgão: Defensoria Pública da União.
1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.
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 2506/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de monitoramento da determinação endereçada ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) por intermédio do subitem 9.1 do acórdão 748/2025-Plenário (rel. ministro Aroldo Cedraz de Oliveira), a seguir indicado.

Considerando que o parecer da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 26) opina pelo encerramento do presente monitoramento, tendo em vista que as medidas determinadas foram implementadas pelo Dnit.

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

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em considerar cumprida a determinação contida no item 9.1 do acórdão 748/2025-Plenário e ordenar o encerramento do processo a seguir relacionado após as devidas comunicações processuais, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-014.983/2025-7 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2507/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de monitoramento destinado a avaliar a implementação das deliberações constantes do acórdão 1115/2024-Plenário (relator ministro Aroldo Cedraz), proferido no âmbito de Solicitação do Congresso Nacional que tratou de descontos indevidos incidentes sobre benefícios previdenciários pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a título de mensalidades associativas e de empréstimos consignados.

Considerando que o acórdão 1115/2024-Plenário expediu ao INSS e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) determinações e recomendação voltadas ao aprimoramento dos controles internos relativos à averbação de descontos em benefícios previdenciários (itens 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.6.1 a 9.6.4 e 9.7).

Considerando que o acórdão 1019/2025-Plenário conheceu dos embargos de declaração opostos pelo INSS, com efeito suspensivo apenas à determinação 9.6.1, para, no mérito, negar-lhes provimento.

Considerando que as determinações 9.3.1 e 9.4.1, tendo por objeto os descontos de mensalidade associativa, foram descumpridas durante a vigência da deliberação, mas perderam o objeto em razão da superveniente vedação legal (Lei 15.327/2026), sendo que a responsabilização decorrente do descumprimento da determinação 9.3.1 é tratada no âmbito do TC 007.871/2025-2.

Considerando que a determinação 9.3.2, no tocante às mensalidades associativas, restou descumprida em razão da reversão automática do bloqueio sem autorização prévia e pessoal dos beneficiários (DM.203577), matéria cuja responsabilização é tratada âmbito do TC 007.871/2025-2.

Considerando que a determinação 9.4.2, quanto às mensalidades associativas, foi cumprida fora do prazo (a utilização obrigatória da PDMA somente ocorreu a partir de fevereiro de 2025), com responsabilização tratada no TC 007.871/2025-2; e, em relação aos empréstimos consignados, permanece não implementada a funcionalidade de desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação, exigida pelos §§ 1º-A e 7º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, demandando nova diligência.

Considerando que a determinação 9.5, relativa à avaliação periódica dos acordos de cooperação técnica e à aplicação de penalidades, foi descumprida, que a modalidade de desconto correspondente foi vedada por lei e que a matéria é tratada no âmbito do TC 007.871/2025-2.

Considerando que as determinações 9.6.1 a 9.6.4 tiveram sua eficácia impactada pelo efeito suspensivo conferido pelo acórdão 1019/2025-Plenário e pela superveniência do procedimento administrativo de ressarcimento, das medidas normativas editadas em 2025 e 2026 e das ações de apuração e responsabilização conduzidas pela CGU, pela AGU e por esta Corte, não subsiste utilidade prática na continuidade de seu monitoramento.

Considerando que o INSS e a Dataprev apresentaram manifestações e documentos neste processo, remanescendo, contudo, o descumprimento de decisão desta Corte quanto à determinação 9.3.2 no tocante aos empréstimos consignados.

Considerando que a natureza das sanções processuais avaliadas neste monitoramento é distinta daquelas aplicáveis às inspeções em andamento nos TC 007.869/2025-8 e TC 007.871/2025-2.

Considerando o disposto nos arts. 143, V, "a", 169 e 250, IV, do Regimento Interno, bem como as razões expostas na instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), e por não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, do Regimento Interno.

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

a) considerar, quanto ao acórdão 1115/2024-Plenário:

a.1) não cumpridas as determinações 9.3.1 e 9.4.1, registrando que a responsabilização decorrente do descumprimento da determinação 9.3.1 é analisada no âmbito do TC 007.871/2025-2;

a.2) não cumprida a determinação 9.3.2 no tocante às mensalidades associativas, cuja responsabilização é analisada no âmbito do TC 007.871/2025-2; e cumprida fora do prazo quanto aos empréstimos consignados, devendo ocorrer apuração de responsabilidade neste processo;

a.3) cumprida fora do prazo a determinação 9.4.2 em relação às mensalidades associativas, cuja responsabilização é analisada no âmbito do TC 007.871/2025-2; e ainda não cumprida no tocante aos empréstimos consignados;

a.4) não cumprida a determinação 9.5, cuja responsabilização é analisada no âmbito do TC 007.871/2025-2;

b) realizar a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa acerca do descumprimento de decisão do Tribunal de Contas da União:

b.1) Alessandro Antonio Stefanutto (127.135.808-54), que exerceu a função de presidente do INSS no período de 5/7/2023 a 22/4/2025, por não realizar o bloqueio automático de novos descontos de empréstimo consignado para todos os segurados do INSS, independentemente da data de concessão do benefício, em descumprimento à determinação 9.3.2 do acórdão 1115/2024- Plenário;

b.2) Andre Paulo Felix Fidelis (536.148.104-10), que exerceu a função de Diretor da Diretoria de Benefícios e Relacionamentos com o Cidadão (DIRBEN) no período de 16/2/2023 a 5/7/2024, por não realizar, na condição de responsável técnico, o bloqueio automático de novos descontos de empréstimo consignado para todos os segurados do INSS, independentemente da data de concessão do benefício, em descumprimento à determinação 9.3.2 do acórdão 1115/2024-Plenário;

b.3) Vanderlei Barbosa dos Santos (295.482.118-31), que exerceu a função de Diretor da Diretoria de Benefícios e Relacionamentos com o Cidadão (DIRBEN) no período de 16/7/2024 a 23/4/2025, por não realizar, na condição de responsável técnico, o bloqueio automático de novos descontos de empréstimo consignado para todos os segurados do INSS, independentemente da data de concessão do benefício, em descumprimento à determinação 9.3.2 do acórdão 1115/2024-Plenário;

b.4) Jucimar Fonseca da Silva (656.446.382-00), que exerceu a função de Coordenador-Geral de Pagamento de Benefícios do INSS no período de 10/4/2023 a 23/4/2025, por não realizar, na condição de responsável pela operacionalização dos pagamentos e das consignações, o bloqueio automático de novos descontos de empréstimo consignado para todos os segurados do INSS, independentemente da data de concessão do benefício, em descumprimento à determinação 9.3.2 do Acórdão 1.115/2024-Plenário;

c) diligenciar o INSS e a Dataprev, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem informações atualizadas acerca do cumprimento da determinação 9.4.2 do acórdão 1115/2024 - Plenário, no tocante aos empréstimos consignados, incluindo:

c.1) os motivos pelos quais a demanda DM.206890/2025 não foi localizada no sistema Clarity, esclarecendo sua situação atual e eventual encerramento ou substituição;

c.2) a existência de novas demandas destinadas ao cumprimento da determinação 9.4.2, indicando, para cada uma delas, o número identificador, a data de abertura, o objeto, a situação atual, o grau de prioridade atribuído e a data prevista para conclusão;

c.3) as providências já implementadas e aquelas ainda pendentes para viabilizar o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto de empréstimo consignado; e

c.4) cronograma detalhado para implementação integral da funcionalidade exigida pela determinação;

d) encerrar o monitoramento das determinações 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1, 9.5, 9.6.1, 9.6.2, 9.6.3 e 9.6.4 do acórdão 1115/2024-Plenário, em razão da perda superveniente de objeto e da ausência de utilidade prática de seu acompanhamento, ressalvadas, quanto às responsabilizações, as apurações no âmbito do TC 007.871/2025-2;

e) informar ao INSS e à Dataprev que o não fornecimento de documentos ou informações demandados em diligência e o descumprimento de decisão deste Tribunal, sem motivo justificado, poderá resultar na aplicação de multa aos responsáveis, nos termos legais; e

f) encaminhar ao INSS, à Dataprev e aos gestores arrolados na alínea "b" cópias da instrução de peça 87 e desta deliberação, como subsídio às suas manifestações.

1. Processo TC-016.470/2024-9 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2508/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de monitoramento da determinação endereçada à Caixa Econômica Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional por intermédio do subitem 9.2 do acórdão 543/2023-Plenário (relator: ministro Aroldo Cedraz de Oliveira).

Considerando, ainda, que o parecer da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (peça 9) propõe o encerramento do presente monitoramento, visto que a Caixa Econômica Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional adotaram as providências determinadas por este Tribunal e que o objetivo da deliberação monitorada foi atingido.

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

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.2 do acórdão 543/2023-Plenário, e ordenar o apensamento do processo a seguir relacionado ao TC-045.458/2021-9, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos no processo.

1. Processo TC-016.960/2026-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Entidade: Caixa Econômica Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).

1.5. Representação legal: Carina Lins Gayoso Beze (OAB/DF 26487), Andre Yokomizo Aceiro (OAB/DF 17753) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2509/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, formulada por KR Construtora Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 2/2026, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Alto Taquari/MT, com valor estimado de R$ 3.744.828,81, cujo objeto é a contratação de empresa para reforma e ampliação no espaço da piscina da Escola Municipal Elzinha Lizardo Nunes.

Considerando que a instrução inicial (peça 23) propôs o conhecimento da representação, o deferimento de medida cautelar e a realização de oitivas, tendo por fundamento essencial a suposta natureza federal dos recursos empregados no certame,

Considerando que tal pressuposto se apoiou no teor do item 14.1.1 do edital, que indicava como origem dos recursos "Convênio Federal com o Novo PAC - Programa de Aceleração do Crescimento" e contrapartida do Município,

Considerando que, por meio de despacho à peça 25, este Relator decidiu pela realização de oitiva prévia do município e da empresa vencedora da licitação, Habita MT Construções e Incorporações Ltda.,

Considerando que, em resposta à oitiva prévia, a Prefeitura Municipal de Alto Taquari/MT esclareceu que a indicação da fonte dos recursos financeiros no edital de licitação configurou erro material de digitação/redação na elaboração do instrumento convocatório, decorrente de falha na atualização de minuta padrão (peça 35),

Considerando que a afirmação está acompanhada de prova documental consistente no Termo de Convênio 2387/2025 (peça 36), celebrado entre o Estado de Mato Grosso, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação (Seduc/MT), na qualidade de concedente, e a Prefeitura Municipal de Alto Taquari/MT, na qualidade de convenente,

Considerando que a coincidência exata entre objeto, valor e finalidade do convênio estadual e da licitação demonstra que o certame é custeado por recursos de origem estadual, complementados por contrapartida municipal, e não por recursos federais,

Considerando que, afastado o pressuposto que fundamentava o reconhecimento da competência fiscalizatória desta Corte, tratando-se de convênio estadual sem transferência de recursos federais, a competência para apreciar eventuais irregularidades no certame é do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT),

Portanto, considerando que a documentação não preenche o requisito de admissibilidade previsto no art. 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) não conhecer a presente documentação como representação, por ausência do requisito de admissibilidade previsto no art. 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso cópia dos autos, bem como desta deliberação, para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover ação de controle acerca dos fatos relacionados à Concorrência Eletrônica 2/2026 do Município de Alto Taquari/MT;

c) informar à Prefeitura Municipal de Alto Taquari/MT, à Habita MT Construções e Incorporações Ltda. e ao representante o teor deste acórdão; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e do art. 105 da Resolução-TCU 259/2014.

1. Processo TC-006.066/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Habita MT Construcoes e Incorporacoes Ltda. (56.122.767/0001-48); Prefeitura Municipal de Alto Taquari - MT (01.362.680/0001-56)

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Alto Taquari - MT.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.6. Representação legal: Ronan Teixeira de Abreu, representando Kb Construtora Ltda.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2510/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.645/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Robson Silva da Rocha (460.733.882-68)
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Tony Gleydson da Silva Barros (OAB/PA 19.444) e Anna Clara Soares Palheta (OAB/PA 39.917)

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o recurso de reconsideração interposto por Robson Silva da Rocha contra o Acórdão 1.275/2026-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas especiais, condenando-o ao pagamento do débito apurado, imputando-lhe multa e inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de cinco anos,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 26, 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e nos art. 217 e 285 do Regimento Interno do TCU, em:

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

9.2. autorizar o parcelamento das dívidas imputadas ao responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

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

9.4. alertar ao responsável que:

9.4.1. a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.4.2. o pagamento integral do débito e da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas;

9.4.3. o Tribunal, provado o pagamento integral, expedirá quitação do débito e da multa, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial; e

9.5. comunicar esta deliberação ao recorrente, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Estado do Pará.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2510-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2511/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.160/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Paulo Cesar Rodrigues (594.910.358-00)
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Paulo César Rodrigues, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/164.716.458-0, de titularidade da segurada Maria Deronice Panício da Costa Silva, sem a observância dos requisitos estabelecidos na Lei 8.213/1991;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea "d" e § 3º; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso IV, § 7º; e 214, inciso III, do Regimento Interno e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar Paulo César Rodrigues revel, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Paulo César Rodrigues; e

9.3. comunicar esta deliberação ao responsável, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Procuradoria da República em São Paulo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2511-36/26-P.
13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2512/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.975/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC)
4. Unidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (Ofício 3/2026/CTFC, de 15/4/2026), que encaminhou a este Tribunal o Requerimento 14/2026,

destinado a "apurar possíveis irregularidades jurídicas, financeiras, operacionais administrativas, e institucionais relacionadas à abertura do Edital 31/2025, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), referente ao processo seletivo simplificado para o curso de bacharelado em Medicina, com vagas exclusivas para beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)",

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. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 3º, inciso I, 4º, inciso I, alínea "b", 12, 15, §§ 2º e 3º, 17, inciso II e § 2º, e 18 da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer a presente Solicitação do Congresso Nacional, por preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes;

9.2. enviar, à comissão solicitante, cópia do Acórdão 897/2026-Plenário e da instrução que o fundamentou;

9.3. considerar a solicitação parcialmente atendida;

9.4. prorrogar, por até 90 (noventa) dias, o prazo para atendimento integral da solicitação;

9.5. autorizar, desde já, a unidade especializada a adotar, se preciso, as medidas pertinentes para esclarecer, junto à comissão solicitante: i) a abrangência das ações de fiscalização ainda eventualmente necessárias, especialmente em face do que foi decidido no referido acórdão; e ii) o prazo para o completo atendimento de sua demanda;

9.6. autorizar, ainda, a realização das diligências propostas pela unidade especializada na instrução à peça 13 destes autos, sem prejuízo de que já sejam considerados, na análise do caso, os elementos constantes do TC 018.408/2025-7, com vistas ao atendimento tempestivo da solicitação; e

9.7. comunicar esta deliberação à comissão solicitante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2512-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2513/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.230/2025-8.

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

3. Interessados: Secretaria de Gestão e Inovação e Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas

4. Unidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Gestão e Inovação

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento apartado constituído para examinar aspectos relativos à abrangência do sistema do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), à respectiva infraestrutura de tecnologia da informação e às oportunidades para utilização da tecnologia Blockchain em sua implementação, em atendimento ao subitem 9.6 do Acórdão 2.209/2023-Plenário,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 36 e 40, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. considerar cumprido o objetivo deste processo de acompanhamento;

9.2. autorizar a participação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), em apoio à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), no âmbito do TC 038.381/2023-0, relativamente ao acompanhamento de iniciativas relacionadas ao uso de inteligência artificial para mapeamento dos itens adquiridos com maior frequência pela Administração Pública Federal, bem como em outros aspectos de tecnologia da informação vinculados ao monitoramento do Acórdão 2.209/2023-Plenário, caso se revele necessário e na forma a ser ajustada entre as unidades técnicas;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas; e

9.4. apensar definitivamente estes autos ao TC 044.559/2021-6.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2514/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.094/2026-3.

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

3. Representante: Deputada Federal Sâmia de Souza Bomfim

4. Unidade: Fundação Habitacional do Exército – FHE

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Marcio Roberto Martins Santos (OAB/DF 33.685), Luiz Ferrucio Duarte Sampaio Junior (OAB/DF 21.150) e outros, representando Fundação Habitacional do Exército – FHE; Filipe Jordão Monteiro (OAB/SP 326.197), representando Samia de Souza Bomfim

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades no Leilão 91060/2026, conduzido pela Fundação Habitacional do Exército (FHE), relativo à alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já seja objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a FHE, ainda não integra formalmente o patrimônio da fundação,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. revogar, por perda de objeto ante o fracasso do certame, a medida cautelar referendada pelo Acórdão 2.048/2026-Plenário;

9.3. dar ciência à Fundação Habitacional do Exército de que, no âmbito do Leilão 91060/2026, foram identificadas as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. alteração das premissas econômicas associadas à Avenida Arterial Principal, mediante esclarecimentos posteriores à publicação do edital, sem demonstração, por meio do laudo ou de memória de cálculo, de que sua eventual exclusão não produziria efeito relevante sobre a avaliação do imóvel ou a formulação das propostas, e sem a correspondente consolidação e republicação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da publicidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo previstos no art. 5º da mesma lei;

9.3.2. previsão, em licitação na modalidade leilão, de fase de habilitação e de requisitos de qualificação jurídica, fiscal, técnica ou econômico-financeira destinados a condicionar a declaração do vencedor, como ocorreu nos itens III.5, III.6 e V.2 do edital, em afronta ao art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o leilão não terá fase de habilitação;

9.3.3. utilização, em avaliação de imóvel realizada pelo método involutivo para fundamentar a alienação, de premissas relativas às áreas ambientalmente aproveitáveis sem demonstração de sua compatibilidade com os parâmetros legais aplicáveis, bem como de taxa mínima de atratividade e de projeções de taxas financeiras sem indicação de fonte e fundamentação técnica suficientes, comprometendo a adequada justificação, conciliação e rastreabilidade do valor apurado, em afronta ao art. 4º, incisos I e IV, da Lei 12.651/2012, ao art. 76, caput, da Lei 14.133/2021, à ABNT NBR 14653 e aos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência;

9.3.4. previsão, em certame promovido por órgão ou entidade federal, de preferência territorial para fins de desempate, como ocorreu no item III.3.4, alínea “d”, do edital, que favoreceu empresas estabelecidas no Estado de São Paulo, especialmente no Município de Valinhos, em afronta ao art. 60, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade, conforme os Acórdãos 1.047/2025-TCU-Plenário e 1.733/2025-TCU-Plenário; e

9.3.5. realização de licitação sob a forma presencial ou híbrida sem motivação concreta e prévia que justifique a não adoção da forma eletrônica, em afronta ao art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da competitividade, da impessoalidade, da igualdade, da eficiência, da transparência e da publicidade, conforme o Acórdão 2.118/2024-TCU-Plenário;

9.4. comunicar esta decisão à Fundação Habitacional do Exército e à representante; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2515/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.454/2022-0.

1.1. Apenso: 045.000/2020-4

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)

3. Embargante: Via Care Clínica Médica Ltda. (35.071.748/0001-60)

4. Unidade: Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Erika Coronha Benassi (OAB/SP 276.778), representando Via Care Clínica Médica Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Via Care Clínica Médica Ltda. contra o Acórdão 2.033/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas e, no que lhe interessa, condenou-a ao recolhimento de débito, aplicou-lhe multa proporcional ao dano ao erário e declarou a sua inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal,

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, sem efeitos infringentes, a fim de:

9.1.1. sanar a contradição existente entre o voto condutor e o subitem 9.8 do dispositivo, para fixar em cinco anos, em prazo certo, o período da declaração de inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda.; e

9.1.2. corrigir o erro material consistente na duplicidade de subitens numerados como 9.2, renumerando-se o segundo deles (relativo ao julgamento pela irregularidade das contas da embargante) como subitem 9.2-A, mantido o seu conteúdo;

9.2. rejeitar os embargos de declaração quanto aos demais pontos, mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão embargado; e

9.3. comunicar este acórdão à embargante e aos demais destinatários da decisão embargada.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2517/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.184/2022-0.

1.1. Apensos: 001.090/2023-2; 006.499/2024-4

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

3.2. Recorrentes: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (03.659.166/0035-51).

4. Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Jorge Oliveira.

5.2. Revisor: Ministro Odair Cunha

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).

8. Representação Legal: Rogério Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), Daniel Gustavo Santos Roque (31195/OAB-SP), Gustavo Leonardo Maia Pereira (24472/OAB-GO), Fernando Gaião Torreão de Carvalho (20800/OAB-DF), André Fonseca Roller (20742/OAB-DF), Priscilla Rolim de Almeida e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1.348/2025-TCU- Plenário;

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

9.1. conhecer dos pedidos de reexame, para, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2. dar conhecimento deste acórdão aos recorrentes e demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-36/26-P.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Revisor).

13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes e Odair Cunha (Revisor).

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2518/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.311/2026-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: R & R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda. (08.173.071/0001-06); Sefix - Gestão de Profissionais Eireli (13.258.899/0001-99).

4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (manifestação oral).

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

8. Representação legal: Altair Almeida (155622/OAB-SP), Rafaella Pereira Almeida (72110/OAB-GO) e outros, representando K2 Conservação e Serviços Gerais Eireli; Ricardo Willian da Rocha, representando Sefix - Gestão de Profissionais Eireli; Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (34184/OAB-DF), representando R & R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda.; Leandro Garcia Rufino (30648/OAB-DF), representando Conselho Federal de Enfermagem.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.020/2025, promovido pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), destinado à contratação, mediante sistema de registro de preços, de serviços

continuados de apoio operacional e administrativo, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências da entidade em Brasília/DF,

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

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

9.2. indeferir o pedido de distribuição do processo por prevenção ao relator do TC 025.104/2025-0;

9.3. determinar ao Conselho Federal de Enfermagem que:

9.3.1. se abstenha de autorizar novas adesões à Ata de Registro de Preços 1/2026;

9.3.2. se abstenha de prorrogar o Contrato Administrativo 16/2026, celebrado com a R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda., salvo se, mediante negociação prévia, a contratada aceitar reduzir seus preços a valor igual ou inferior ao correspondente, em bases econômicas equivalentes e devidamente atualizado, à proposta apresentada pela K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda. no Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90.020/2025, sem prejuízo da necessidade de atendimento dos demais requisitos previstos no art. 107 da Lei 14.133/2021;

9.3.3. caso não seja alcançada a condição estabelecida no subitem anterior, adote, em tempo hábil, as providências necessárias à realização de novo procedimento licitatório para assegurar a continuidade dos serviços após o término da vigência do Contrato 16/2026;

9.4. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Cofen de que considerar o atraso ou o inadimplemento do prêmio pelo tomador, isoladamente, como causa de invalidação de seguro-garantia regularmente emitido e vigente apresentado como garantia de proposta não se harmoniza com a interpretação sistemática dos arts. 58, § 4º, 96, § 1º, e 97, II, da Lei 14.133/2021, conjugados com a disciplina específica aplicável ao seguro-garantia;

9.5. dar ciência desta deliberação ao Cofen, ao representante e aos interessados; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2519/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.517/2021-5.

1.1. Apensos: TC 006.115/2025-0; TC 006.118/2025-9.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1.Responsáveis: William Cubits Capela (023.783.064-74); William Cubits Capela (05.246.567/0001-66).

3.2. Recorrente: William Cubits Capela (023.783.064-74).

4.Entidade: Agência Nacional do Cinema.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

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

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

8. Representação legal: Andre Felipe Firmo Alves (OAB/AL 9.228), Helcimar Araujo Belem Filho (OAB/MA 15.932) e outros, representando William Cubits Capela.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto contra o acórdão 3738/2024-1ª Câmara.

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

9.1. conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento parcial, para reformar o acórdão 3738/2024-1ª Câmara:

9.1.1. alterar a tabela de discriminação do débito constante do subitem 9.2 do acórdão recorrido, passando à composição do débito a seguir apresentada:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/12/2016	R$ 523.656,73

9.1.2. reduzir para R$ 30.000,00 (trinta mil reais) o valor da multa aplicada a William Cubits Capela por meio do subitem 9.3 da decisão recorrida;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao recorrente e à Agência Nacional do Cinema (Ancine), 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° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2520/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.907/2023-6.

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

3. Responsáveis: Gabriel Medeiros Vilar (041.080.851-24); Marcelo Lopes da Ponte (773.886.743-49).

4. Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Revisor: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, constituída em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 2.371/2023-TCU-Plenário, para a realização das audiências dos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar acerca de irregularidades relacionadas a transferências de recursos efetuadas pela autarquia em iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR);

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

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

9.2. acolher em parte as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, em face da incidência dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), deixando, em caráter excepcional, de aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes impropriedades identificadas na condução das iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR) no período de 2020 a 2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em situações de normalidade institucional:

9.3.1. escolha de entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários em inobservância à estrita fundamentação e motivação dos critérios fixados nas normas de regência;

9.3.2. aprovação condicional de termos de compromisso com a formalização mediante liberação de empenhos de valores irrisórios em relação ao montante global das obras, em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira da autarquia.

9.4. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Voto Revisor que o fundamenta, aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Revisor), Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Relator).

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2521/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.722/2025-5.

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

3. Embargante: Banco da Amazônia S/A (Basa).

4. Unidade jurisdicionada: Banco da Amazônia S/A (Basa).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

5.2. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Augusto dos Santos Picanço (OAB/PA 10.396), entre outros, representando Banco da Amazônia S/A (Basa).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterada a deliberação embargada; e

9.2. comunicar o embargante e o denunciante desta deliberação.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2522/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.968/2025-7.

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

3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC).

4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS) e Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Alberto Brandão Henriques Maimoni (21144/OAB-DF), representando a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sus.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, requerendo a realização de auditoria no Edital MS/SGTES nº 10/2025 e a verificação de supostas irregularidades no âmbito da transição de profissionais do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) para o Programa Mais Médicos (PMM);

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. informar ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) e autor do requerimento, Senador Dr. Hiran, que:

9.1.1. a transição de médicos bolsistas ocorreu com sucesso para a ampla maioria dos profissionais, evidenciando-se uma taxa de adesão de 89,2% dos elegíveis ao Edital MS/SGTES 10/2025, o que demonstra que as medidas de contingência adotadas pelo Ministério da Saúde foram razoáveis e eficazes na mitigação do risco de desassistência à população;

9.1.2. a avaliação do mérito técnico e dos critérios de correção da 36ª prova de Título de Especialista (TEMFC 36), aplicada pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC), escapa à competência do Tribunal de Contas da União, por inserir-se na autonomia de entidade de direito privado, não se tendo verificado, no caso, indícios de fraude ou erro grosseiro que justificassem intervenção excepcional;

9.1.3. foi identificada, contudo, fragilidade normativa quanto à ausência de garantias formais de nova oportunidade de ingresso no quadro celetista da AgSUS para os médicos reprovados na referida prova, o que ensejou a expedição de recomendação corretiva por esta Corte;

9.2. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 14, inciso IV, c/c o art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC); e

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (2º Revisor), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2523/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.928/2015-5.
1.1. Apensos: 007.502/2016-8; 006.530/2012-5; 023.100/2015-0; 028.824/2017-2; 002.829/2015-0; 025.260/2016-2; 006.285/2012-0; 006.708/2017-0; 033.912/2018-1; 015.977/2017-0; 021.410/2016-0; 004.793/2012-9; 005.509/2017-3; 002.830/2015-9; 009.616/2011-0; 006.558/2012-7; 025.255/2016-9; 006.907/2018-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração em recurso de reconsideração em tomada de contas especial
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsáveis: Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (11.536.512/0001-93); Construtora Sanches Tripoloni Ltda (53.503.652/0001-05); Eduardo Tuyoshi Chiba (000.780.932-87); Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda (04.222.584/0001-09); Heitor Ribeiro da Câmara (013.384.982-15); Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Leonardo Oliveira Rodrigues (027.669.302-72); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Moacir Ferreira Torres Júnior (336.496.932-91); Raif Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sistema Pri Engenharia Ltda (50.861.616/0001-25); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53).
3.2. Embargante: Construtora Sanches Tripoloni Ltda (53.503.652/0001-05).
4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Fernando Antônio dos Santos Filho (116302/OAB-MG); Iuri do Lago Nogueira Cavalcante Reis (35.075 /OAB-DF), Rodrigo Costa Yehia Castro (177.957/OAB-MG); Maria Auxiliadora Dias Carvalho (7279/OAB-AM); Jamil Josepetti Junior (16587/OAB-PR); Danielle Natalia Freire de Oliveira (4206/OAB-AM); Paulo Aristóteles Amador de Sousa e outros.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. contra o Acórdão 1.191/2026-TCU-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los; e
9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2524/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.974/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

3.2. Responsáveis: Alaise Andrea Santos de Farias (559.999.640-91); Katia Maria Lisboa Jardim (476.101.230-72).

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS – Novo Hamburgo /RS - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, em razão da irregular concessão do benefício previdenciário pensão por morte NB: 175.388.586-5, sem relação de dependência com o instituidor;

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

9.1. considerar revéis Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-las, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
28/6/2016	33,69	Débito
28/6/2016	6.627,01	Débito
7/7/2016	3.259,19	Débito
1/8/2016	3.259,19	Débito
1/9/2016	1.222,19	Débito
1/9/2016	3.259,19	Débito
3/10/2016	3.259,19	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
1/11/2016	3.259,19	Débito
1/12/2016	3.259,19	Débito
1/12/2016	1.222,20	Débito
2/1/2017	3.259,19	Débito
1/2/2017	3.473,64	Débito
2/3/2017	3.473,64	Débito
17/3/2017	28.331,52	Débito
3/4/2017	3.473,64	Débito
2/5/2017	3.473,64	Débito
2/5/2017	1.042,09	Crédito
1/6/2017	3.473,64	Débito
1/6/2017	1.042,09	Crédito
3/7/2017	3.473,64	Débito
3/7/2017	1.042,09	Crédito
1/8/2017	3.473,64	Débito
1/8/2017	1.042,09	Crédito
1/9/2017	3.473,64	Débito
1/9/2017	1.736,82	Débito
1/9/2017	1.042,09	Crédito
1/9/2017	521,04	Crédito
2/10/2017	3.473,64	Débito
2/10/2017	1.042,09	Crédito
1/11/2017	3.473,64	Débito
1/11/2017	1.042,09	Crédito

9.3. aplicar a Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim as multas individuais previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar graves as infrações cometidas por Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

9.5. inabilitar Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

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

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

9.8. dar ciência desta deliberação às responsáveis e demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2525/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.990/2025-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

3.2. Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).

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

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

8. Representação Legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da irregular concessão do benefício assistencial NB 88/551.114.267-7, sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);

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

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

9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/6/2012	145,13
4/6/2012	622,00
4/6/2012	0,87

5/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
6/11/2012	622,00
7/12/2012	0,87
7/12/2012	622,00
7/1/2013	622,00
7/2/2013	678,00
7/3/2013	678,00
9/4/2013	678,00
7/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
14/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
9/12/2013	678,00
9/12/2013	0,87
6/1/2014	678,00
10/2/2014	724,00
7/3/2014	724,00
7/4/2014	724,00
6/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
11/7/2014	724,00
4/8/2014	724,00
2/9/2014	724,00
2/10/2014	724,00
4/11/2014	724,00
4/12/2014	0,87
4/12/2014	724,00
5/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
5/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
2/7/2015	788,00
5/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00

4/11/2015	788,00
4/12/2015	0,87
4/12/2015	788,00
5/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
8/8/2016	880,00
30/9/2016	880,00
27/10/2016	880,00
9/11/2016	880,00
5/12/2016	880,00
5/12/2016	0,87
9/1/2017	880,00
6/2/2017	937,00
2/3/2017	937,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

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

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2526/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.962/2025-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

3.2. Responsável: Sonia Maria Rocha Santos (680.331.097-34).

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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: Celia Regina Leandro dos Santos (217372/OAB-RJ).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor da Sra. Sonia Maria Rocha Santos, em razão de irregularidades decorrentes de concessão 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. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Sônia Maria Rocha Santos;

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Sônia Maria Rocha Santos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-la ao pagamento das quantias especificadas a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/7/2013	2.097,26
13/2/2002	3,53
2/2/2006	1.345,51
5/1/2015	2.213,86
10/12/2002	0,64
2/2/2011	1.860,61
4/9/2007	6,86
4/9/2012	1.974,83
2/8/2013	2.097,26
2/6/2004	1.265,12
4/12/2012	987,42
4/5/2004	4,52
4/7/2016	2.617,06
3/12/2013	1.048,63
2/7/2004	1.265,12
2/3/2005	1.265,12

2/4/2004	4,52
28/2/2003	0,97
4/11/2013	2.097,26
4/7/2005	1.345,51
11/11/2002	1.011,03
2/12/2004	1.265,12
3/12/2013	2.097,26
5/1/2010	1.623,22
4/7/2011	1.860,61
11/8/2003	1.210,30
2/12/2015	2.351,78
9/4/2002	3,55
4/6/2013	2.097,26
4/4/2011	1.860,61
4/7/2006	1.412,78
2/3/2007	3,92
9/3/2004	1.210,30
2/9/2011	7,28
2/10/2007	1.459,53
3/10/2006	3,89
9/4/2003	3,85
12/1/2004	1.210,30
4/10/2005	1.345,51
9/12/2003	1.210,30
4/2/2013	2.097,26
4/8/2009	1.623,22
2/10/2014	2.213,86
4/3/2013	2.097,26
13/8/2001	2,13
3/8/2010	153,90
2/12/2010	1.748,53
3/11/2006	1.412,91
5/5/2014	2.213,86
4/2/2014	2.213,86
2/8/2012	1.974,83

11/8/2003	4,52
5/1/2016	2.351,78
9/7/2003	1.210,30
5/11/2007	4,07
4/11/2008	1.532,50
3/9/2013	2.097,26
2/9/2014	2.213,86
2/12/2005	1.345,51
2/4/2015	2.351,78
3/1/2012	1.861,65
12/12/2001	0,70
4/11/2009	1.623,22
3/11/2011	1.861,65
7/2/2008	1.459,53
2/9/2016	1.308,53
5/11/2007	1.459,53
4/4/2006	3,78
4/1/2005	3,35
2/10/2009	1.623,22
2/6/2016	2.617,06
2/6/2010	1.722,88
3/5/2006	3,89
3/11/2010	1.748,53
3/10/2006	0,13
4/9/2006	6,58
3/3/2015	2.351,78
2/4/2009	16,61
3/5/2011	1.860,61
3/3/2009	1.623,22
4/1/2011	1.748,53
11/3/2002	3,58
9/10/2001	931,40
3/1/2008	5,51
5/4/2010	1.722,88
3/1/2013	1.974,83

2/10/2012	1.974,83
3/1/2008	1.459,53
9/9/2003	1.210,30
10/9/2002	1.011,03
3/8/2004	1.265,12
4/6/2007	4,07
2/4/2008	1.532,50
2/12/2014	1.106,93
3/2/2015	2.351,78
2/8/2005	1.345,51
4/9/2006	706,39
4/3/2008	1.459,53
2/6/2004	4,70
2/3/2005	3,36
2/7/2010	1.722,88
2/3/2006	3,62
3/5/2006	1.412,78
10/12/2002	1.011,03
7/3/2014	2.213,86
2/8/2006	1.412,78
10/6/2003	1.011,03
2/6/2009	1.623,22
2/12/2008	1.532,50
2/3/2006	1.345,51
2/12/2005	1.345,51
2/4/2004	1.210,30
2/9/2011	930,82
12/3/2003	1.011,03
2/8/2007	1.459,53
3/11/2004	4,76
13/2/2002	931,40
2/12/2014	2.213,86
2/9/2010	1.748,53
13/11/2001	3,53
2/7/2014	2.213,86

13/1/2003	0,97
2/9/2014	1.106,93
4/8/2014	2.213,86
9/12/2003	1.210,30
9/8/2002	1.011,03
4/11/2015	2.351,78
2/9/2004	1.265,12
9/4/2003	1.011,03
2/4/2014	2.213,86
9/10/2002	3,85
2/12/2011	1.861,65
2/10/2015	1.175,89
10/2/2004	1.210,30
3/11/2004	1.265,12
9/7/2003	4,52
2/3/2010	1.722,88
4/12/2006	706,52
9/10/2001	3,53
4/4/2005	3,36
3/7/2012	1.974,83
2/9/2005	3,62
13/1/2003	1.011,03
3/4/2007	3,92
2/10/2008	1.532,50
2/9/2005	1.345,51
4/12/2007	729,77
4/4/2005	1.265,12
4/10/2004	4,87
4/10/2016	2.617,06
2/12/2009	1.623,22
10/12/2002	7,71
2/4/2013	2.097,26
3/5/2005	1.265,12
12/9/2001	3,53
10/5/2002	3,55

13/8/2001	558,84
9/7/2002	3,85
2/2/2005	1.265,12
12/3/2003	3,85
11/3/2002	9,42
3/1/2006	1.345,51
2/6/2006	1.412,78
3/5/2016	2.617,06
9/9/2003	4,52
4/10/2010	1.748,53
2/8/2006	3,89
9/8/2002	3,85
2/3/2016	2.617,06
2/7/2004	4,70
12/5/2003	3,85
2/6/2015	2.351,78
4/1/2005	1.265,12
2/10/2007	4,07
10/12/2002	1.011,03
13/8/2001	0,16
3/11/2005	3,62
3/8/2004	4,70
4/9/2007	729,76
9/10/2003	1.210,30
12/12/2001	465,70
11/11/2002	3,85
2/12/2011	930,83
13/11/2001	0,31
5/5/2015	2.351,78
11/6/2002	931,40
11/11/2003	4,52
4/9/2012	987,41
2/9/2010	874,26
9/12/2003	9,04
2/9/2016	2.617,06

3/11/2006	3,89
2/8/2011	1.860,61
5/5/2009	1.623,22
3/7/2007	4,07
10/9/2002	3,85
4/5/2010	1.722,88
2/6/2006	3,89
10/1/2002	3,53
2/9/2011	1.861,65
2/9/2015	2.351,78
3/11/2005	1.345,51
4/6/2012	1.974,83
4/10/2004	30,00
2/2/2010	1.722,88
10/6/2003	3,85
28/2/2003	3,85
2/7/2009	1.623,22
2/10/2013	2.097,26
3/4/2007	1.412,91
4/10/2011	1.861,65
3/7/2007	1.459,53
4/4/2006	27,94
3/8/2010	1.748,53
4/4/2006	1.345,51
13/1/2003	3,85
3/1/2007	1.412,91
2/6/2005	1.345,51
4/5/2004	1.210,30
2/12/2009	811,61
3/1/2014	2.097,26
9/3/2004	4,52
4/9/2006	1.412,78
2/9/2008	766,25
2/2/2007	1.412,91
4/12/2006	6,58

9/10/2001	0,31
3/5/2013	2.097,26
2/3/2007	1.412,91
3/6/2008	1.532,50
2/2/2005	0,90
2/9/2009	811,61
2/9/2009	1.623,22
2/2/2007	3,92
4/8/2015	2.351,78
10/2/2004	4,52
4/7/2005	3,62
11/3/2002	931,40
2/3/2011	1.860,61
2/8/2005	3,62
3/5/2012	1.974,83
2/2/2010	4,84
4/11/2014	2.213,86
10/1/2002	931,40
2/12/2015	1.175,89
3/9/2013	1.048,63
3/5/2005	3,36
4/10/2005	3,62
2/8/2016	2.617,06
9/10/2003	4,52
3/10/2006	1.412,91
9/7/2002	1.011,03
2/6/2011	1.860,61
2/10/2015	2.351,78
28/2/2003	1.011,03
9/4/2002	931,40
3/5/2007	1.459,53
4/4/2016	2.617,06
3/2/2009	1.532,50
4/10/2004	1.265,12
4/9/2007	1.459,53

3/1/2007	3,89
2/9/2008	1.532,50
4/7/2006	3,89
5/11/2012	1.974,83
2/2/2005	3,36
10/5/2002	931,40
2/2/2006	3,62
12/9/2001	0,31
4/12/2007	1.459,53
4/6/2007	1.459,53
2/4/2009	1.623,22
4/12/2007	6,77
13/11/2001	931,40
2/3/2012	1.974,83
2/2/2016	2.617,06
2/2/2012	1.974,83
3/5/2007	4,02
2/12/2004	9,52
2/12/2008	766,25
2/12/2005	8,65
3/5/2007	8,48
12/12/2001	931,40
2/12/2010	874,27
4/12/2012	1.974,83
11/11/2003	1.210,30
12/1/2004	4,52
2/7/2015	2.351,78
2/6/2005	3,62
3/6/2014	2.213,86
12/9/2001	931,40
3/1/2006	3,62
5/5/2008	1.532,50
12/12/2001	5,30
2/12/2004	1.265,12
12/5/2003	1.011,03

2/7/2008	1.532,50
2/8/2007	4,07
4/8/2008	1.532,50
2/9/2004	4,70
5/1/2009	1.532,50
3/4/2012	1.974,83
4/12/2006	1.412,91
11/6/2002	3,55
9/10/2002	1.011,03

9.3. aplicar à Sra. Sônia Maria Rocha Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 250.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Sônia Maria Rocha Santos;

9.6. declarar a inabilitação da Sra. Sônia Maria Rocha Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do RITCU; e

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2527/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.526/2019-5.

1.1. Apensos: 046.956/2020-4 e 046.957/2020-0

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

3.2. Responsável: Antônio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04).

3.3. Recorrente: Antônio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04).

4. Entidade: Município de Filadélfia/BA.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

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

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

8. Representação legal: Andre Dias Ferraz (17903/OAB-BA).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Antonio Barbosa dos Santos Junior contra o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo;

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

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

9.2. tornar insubsistente o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Antonio Barbosa dos Santos Junior, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação; e

9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para que adote as providências necessárias à baixa da responsabilidade pelo débito apurado nestes autos, e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia, em razão da comunicação promovida pelo subitem 9.7 do Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2528/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.371/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

4. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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 segundo ciclo de monitoramento das deliberações do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, acerca dos procedimentos relativos ao cadastramento das famílias no Cadastro Único, bem como a confiabilidade dos dados cadastrais;

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. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 243 do Regimento Interno do TCU, e 17, § 1º, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. considerar cumprida a determinação do subitem 9.2; implementadas as recomendações dos subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.8, 9.1.3.2 e 9.1.4.1; parcialmente implementadas as recomendações dos

subitens 9.1.1.2, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.1 e 9.1.4.2; em implementação as recomendações dos subitens 9.1.1.3, 9.1.2.3 e 9.1.2.6; e não implementada a recomendação do subitem 9.1.3.1; todos do Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário;

9.2. prosseguir o monitoramento dos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.3 e 9.1.2.6 do Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário, em novo ciclo;

9.3. encerrar o monitoramento do subitem 9.2, por ter sido cumprido; dos subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.8, 9.1.3.2 e 9.1.4.1, por terem sido implementados; e dos subitens 9.1.2.1, 9.1.3.1 e 9.1.4.2, todos do Acórdão 2342/2023-Plenário, tendo em vista que os objetivos do Tribunal foram alcançados por meio de medidas alternativas desenvolvidas pelo gestor, bem como pela assunção das pesquisas amostrais pelo próprio Tribunal;

9.4. autorizar a Secretaria-Geral de Controle Externo a avaliar a conveniência de propor a inclusão, em seu plano operacional, de processo próprio de acompanhamento com o objetivo de verificar a fidedignidade dos dados do Cadastro Único e a focalização do Programa Bolsa Família, utilizando-se de pesquisas amostrais domiciliares nos moldes metodológicos adotados na fiscalização, sem prejuízo de futuras ações de controle específicas que venham a ser instauradas;

9.5. informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) o teor desta deliberação;

9.6. classificar como públicas todas as peças do presente processo; e

9.7. restituir os presentes autos à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), para continuidade do monitoramento.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2529/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.866/2025-9.

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessados: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03); VTC Operadora Logística Ltda (24.893.687/0001-08).

3.2. Embargante: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03).

4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Paula Echamende Lindoso Baumann (24172/OAB-DF) e Daniel Alves Cavalheiro (40022/OAB-DF), representando VTC Operadora Logística Ltda; Ramon Dantas Manhães Soares (24113/OAB-DF), Vanessa Cristina de Oliveira Santos Pereira (22630/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

9. Acórdão:

VISTOS, discutidos e relatados estes autos de Denúncia em que se apreciam embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em face do Acórdão 1.327/2026 – 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. com fulcro no art. 287 do RI/TCU, conhecer dos embargos em análise para no mérito acolhê-los, com efeitos infringentes, a fim de tornar insubsistentes os itens b.3 e b.4 da decisão embargada;

9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão à embargante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2530/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.286/2024-6.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de desestatização destinado ao acompanhamento, por este Tribunal, da futura licitação do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe, localizado no Estado do Piauí, sob a responsabilidade do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR),

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

9.1. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em razão da ausência, até o momento, de documentação suficiente para o exame de mérito da concessão sob comento; e

9.2. informar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que esse encerramento não constitui manifestação de mérito deste Tribunal sobre eventual futura concessão do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe (PI), e que, caso dê prosseguimento à estruturação ou à licitação da concessão em tela, deverá encaminhar tempestivamente a este Tribunal a documentação pertinente, nos termos da Instrução Normativa TCU 81/2018.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2531/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.152/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
3.2. Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).
4. Órgão/Entidade: Infra 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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Infra S.A. com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité–Barreiras, no Estado da Bahia,

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, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar à Infra S.A. que, no prazo de 30 dias, apresente a este Tribunal cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude da ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos prazos de conclusão;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, recomendar à Infra S.A. que, em relação ao Contrato 33/2021, firmado com as empresas TCE Engenharia Ltda. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A.:

9.2.1. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), em especial o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

9.2.2. adote medidas para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à concessionária de energia elétrica para o remanejamento das interferências elétricas e aos órgãos competentes para o licenciamento da execução da ferrovia em trechos com relevância espeleológica e arqueológica; e

9.2.3. estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e em futuros contratos, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos prejudique o cumprimento dos cronogramas pactuados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2532/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.358/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de auditoria operacional

3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: 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 Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional, com o objetivo de promover a melhoria da gestão de riscos nos processos de identificação e autenticação de usuários no Sistema Único de Informações de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social,

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. recomendar ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. adote as medidas necessárias para gerir os riscos relacionados:

9.1.1.1. à desativação ou remoção de usuários, especialmente nos casos de acesso de usuários externos, incluindo, por exemplo, a revisão periódica de acessos de usuários internos e externos, a fim de garantir que os identificadores de usuários sejam tempestivamente desativados ou removidos em casos de, por exemplo, inatividade, desligamento e demais condições que a organização entender relevantes, de acordo com os itens 5.16 e 5.18 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022;

9.1.1.2. a falhas no monitoramento dos acessos e operações no Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), incluindo, por exemplo, a implementação de controles que viabilizem a detecção, a análise e a investigação autônoma de comportamentos anômalos, mitigando a dependência exclusiva dos processos investigativos pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), de acordo com os itens 8.15 e 8.16 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022; e

9.1.2. institua processo de revisão e atualização tempestiva de seus normativos internos de segurança da informação, garantindo o alinhamento contínuo às diretrizes governamentais vigentes;

9.2. classificar como sigilosas em grau reservado, as peças 42-54, 57-60, 62, 64-66 e 80-81, com fulcro no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, da Resolução-TCU 294/2018;

9.3. encaminhar cópia deste relatório, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social;

9.4. autorizar o monitoramento das recomendações aqui expedidas; e

9.5. arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2533/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.563/2022-1.
1.1. Apensos: 007.648/2022-7; 007.636/2022-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Ampy Company produtos para Escritório Ltda. (08.992.442/0001-73); Carlos Duarte Pontual de Lemos (808.844.237-00); Cartoon Psi - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda. (38.069.225/0001-77); Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda. (06.932.926/0001-00); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (01.913.813/0001-35); Daniela de Lorenzo Hoffmann (959.846.740-68); Edomar Wiedtheuper (585.915.240-04); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (26.365.896/0001-04); Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (18.114.096/0001-84); Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (336.865.128-58); José Robson Diniz (569.986.604-30); Leticia Almeida Albuquerque (016.792.231-94); Linear Móveis Ltda. (00.586.842/0001-77); Lovath Mobiliário e Divisórias Ltda. (02.810.540/0001-66); Otavio Fontoura Souto Maior (911.384.857-72); Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda. (09.635.397/0001-62); Tri Signal Ind. e Com de Móveis Ltda. (14.662.505/0001-26); Vertikal Office Representações Eireli (17.026.335/0001-81); Viviane Rocha Aguiar Zanotti (954.959.911-68); Wcene Comércio de Móveis e Cadeiras Ltda. (05.476.161/0001-70); Wendel Costa Parente (766.028.853-91); Work Station Comércio de Móveis Ltda. (08.982.256/0001-53).

4. Órgão/Entidade: Base de Administração do Quartel General do Exército.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Moveis e Interiores Ltda; Gustavo Mota Guedes (95346/OAB-RJ), representando Claumat Comércio e Serviços de Moveis e Equipamentos Ltda.; Saulo Malcher Ávila (52190/OAB-DF), representando Edomar Wiedtheuper; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Dinauar Douglas de Alencar; Monica Nunes Silva Borges, representando Wcene Comércio de Móveis e Cadeiras Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Linear Móveis Ltda; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Tekflex Comércio de Móveis para escritório Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Otavio Fontoura Souto Maior; Sergio da Silva Mendes (79339/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF), representando Forma Style Seating Ergonomic Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Viviane Rocha Aguiar Zanotti; Luís Felipe Carvalho Bocayuva (50829/OAB-DF) e Marcela Carvalho Bocayuva (41954/OAB-DF) e outros, representando Cartoon Psi - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda.; Gabriela Baracho Moreira (44217/OAB-DF) e outros, representando Carlos Duarte Pontual de Lemos; Alexandre Mattão da Silva (13074/OAB-DF), representando Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Ampy Company Produtos para Escritório Ltda; Vitor Lucas Seixas Fidelis (236450/OAB-RJ) e outros, representando Gustavo Godoy Ribeiro da Silva; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE) e outros, representando Wendel Costa Parente.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de indícios de irregularidade observados nos Pregões Eletrônicos 7/2015, 3/2016 e 1/2018, promovidos pela Base Administrativa do QGEx do Exército Brasileiro, tendo por objeto a constituição de atas de registro de preços (ARP) para a compra de mobiliário,

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

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para, no mérito, considerá-la prejudicada; e

9.2. reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e arquivar o processo, com fundamento nos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022 deste Tribunal.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2534/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.708/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
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 523/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R$ 10.663.945,26, cujo objeto é a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando a execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-153/PR, entre os municípios de Alto do Amparo e Imbituva, subdivididos em dois lotes,
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 exarada pelo Acórdão 1.778/2026-Plenário;
9.3. dar ciência desta deliberação à representante e ao Dnit; e
9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2535/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.489/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

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

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

9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas da Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, 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 este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RITCU):

Débitos relacionados à Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/5/2014	0,91
26/11/2015	788,00
26/8/2016	440,00
27/1/2016	0,91
30/4/2015	0,91
26/7/2018	954,00
27/11/2013	0,60
28/6/2016	0,91
28/10/2016	880,00
27/8/2014	724,00
25/11/2016	0,54
30/6/2014	724,00
3/5/2017	937,00
3/5/2016	0,91
30/6/2014	0,91
28/8/2017	937,00
26/3/2018	954,00
27/2/2014	0,91
28/10/2015	788,00
29/7/2015	0,91
23/2/2018	954,00

1º/7/2015	0,91
26/1/2017	937,00
29/1/2014	724,00
29/9/2015	394,00
28/8/2018	477,00
2/5/2014	0,91
26/11/2015	0,62
24/12/2013	678,00
27/11/2018	954,00
27/3/2014	724,00
28/10/2014	724,00
27/6/2018	954,00
29/3/2016	880,00
31/3/2015	788,00
27/11/2018	477,00
28/8/2017	0,41
27/9/2017	937,00
28/7/2016	880,00
1º/11/2018	954,00
27/6/2017	937,00
27/5/2016	880,00
2/3/2016	0,91
28/6/2016	880,00
29/5/2014	724,00
26/11/2015	394,00
28/8/2017	468,50
27/11/2017	937,00
23/12/2015	0,91
26/12/2016	880,00
2/5/2014	724,00
29/10/2013	678,00
3/4/2017	937,00
27/2/2014	724,00
26/10/2017	937,00
23/12/2014	724,00

26/1/2018	954,00
28/8/2018	954,00
14/10/2013	0,60
26/1/2017	0,91
1º/7/2015	788,00
11/12/2014	0,70
23/12/2015	788,00
29/7/2014	0,91
25/2/2015	0,91
28/10/2015	0,91
27/6/2017	0,91
27/5/2015	0,91
14/10/2013	655,40
25/5/2018	954,00
31/8/2015	0,91
26/5/2017	937,00
27/5/2016	0,91
22/2/2017	937,00
28/9/2016	880,00
29/9/2014	0,91
11/12/2014	362,00
27/1/2016	880,00
27/11/2013	226,00
27/11/2017	468,50
23/12/2014	0,91
25/11/2016	880,00
2/2/2015	788,00
28/10/2014	0,91
28/10/2016	0,91
3/5/2016	880,00
27/9/2017	0,91
27/8/2014	0,91
28/7/2017	937,00
26/12/2016	0,91
22/2/2017	0,91

26/5/2017	0,91
29/9/2015	788,00
29/7/2014	724,00
27/8/2014	362,00
29/3/2016	0,91
2/3/2016	880,00
31/8/2015	788,00
30/4/2015	788,00
29/7/2015	788,00
8/1/2018	0,91
31/3/2015	0,91
25/11/2016	440,00
11/12/2014	724,00
25/4/2018	954,00
27/3/2014	0,91
27/11/2013	678,00
28/7/2016	0,91
27/5/2015	788,00
29/9/2015	0,91
26/8/2016	0,91
28/9/2016	0,91
8/1/2018	937,00
3/4/2017	0,91
2/2/2015	0,91
25/2/2015	788,00
1º/11/2018	954,00
26/8/2016	880,00
28/7/2017	0,91
29/9/2014	724,00
3/5/2017	0,91

9.2. aplicar à Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 95.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais, 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 este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, com base no art. 270, do Regimento Interno do TCU;

9.6. inabilitar a Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do RITCU;

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

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2536/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.674/2024-0.

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

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Não há.

3.2. Recorrentes: Casa Civil da Presidência da República e Ministério das Minas e Energia (00.394.510/0016-77).

4. Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Petróleo Brasileiro S.A.; Secretaria - Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria -Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria - Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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: Marco Aurelio Ferreira Martins (194.793/OAB-SP), representando Petróleo Brasileiro S.A.; e Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP), representando o Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) contra os subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-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 do pedido de reexame com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de tornar insubsistentes os subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-Plenário;

9.2. dar ciência ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e ao Ministério de Minas e Energia (MME) de que:

9.2.1. a ausência de estrutura procedimental e decisória apta a assegurar o processamento e a conclusão tempestiva das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) mostra-se incompatível com os princípios da eficiência administrativa e da razoável duração do processo administrativo, previstos nos arts. 37, caput, e 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.2.2. a manutenção, por período excessivo e sem apreciação conclusiva, dos processos de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe evidencia deficiência no funcionamento do processo decisório aplicável às AAAS, igualmente incompatível com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo; e

9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2537/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.660/2019-0.

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

3. Recorrente: Lucimar Silva Lopes Coutinho (289.043.621-72)

4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Conselho Nacional

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

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

8. Representação legal: Marilene Costa de Oliveira Lima (OAB/MG 117.592)

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 5.447/2025-1ª 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 do presente pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286 do RITCU;

9.2. quanto ao mérito, dar-lhe provimento para tornar sem efeito os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 5.447/2025-1ª Câmara; e

9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente, ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, ao Serviço Social do Transporte e aos demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2538/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.397/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento autuado em razão de Comunicado da Presidência deste Tribunal, emitido na sessão plenária de 12/11/2025, visando avaliar a situação fiscal e aspectos de gestão da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que só atribua aeroportos não contemplados no Plano Aeroviário Nacional (PAN) à Infraero se houver justificativa técnica tempestiva que demonstre que essa atribuição atende ao interesse público;
9.2. informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Secretaria do Tesouro Nacional que a manutenção das restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont (RJ) gerará um impacto negativo de R$ 1 bilhão na sustentabilidade financeira da Infraero, ao longo do período 2026-2030;
9.3. encaminhar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária cópia deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
9.4. arquivar o presente relatório de acompanhamento, com fulcro no art. 169, inciso V, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2539/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.454/2024-6.

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

3. Responsáveis: Maria Georgina de Sousa Costa (669.872.021-68) e Carla Lima de Araújo (461.223.201-10).

4. Unidade jurisdicionada: Câmara dos Deputados.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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: Laise Naiane Horácio Linhares (OAB/DF 74.108), Marianna de Souza Barbosa Monteiro (OAB/DF 74.181), Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Neto (OAB/DF 61.026), entre outros, representando Carla Lima de Araújo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Câmara dos Deputados, em razão do recebimento de remuneração de Secretária Parlamentar, no período de 14/2/2017 a 30/1/2019, sem a correspondente contraprestação laboral,

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

9.1. considerar revel a responsável Maria Georgina de Sousa Costa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, 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$)
21/2/2017	4.863,10
21/3/2017	9.726,20
24/4/2017	9.726,20
22/5/2017	9.726,20
21/6/2017	9.726,20
21/7/2017	9.118,06
22/8/2017	9.050,48
21/9/2017	9.050,48
23/10/2017	9.050,48
21/11/2017	9.050,48
18/12/2017	16.727,87
23/1/2018	9.437,76
21/2/2018	9.437,76
21/3/2018	10.004,28
23/4/2018	1.733,05
22/5/2018	8.493,45
21/6/2018	8.493,45

23/7/2018	8.493,45
21/8/2018	8.493,45
21/9/2018	8.493,45
22/10/2018	8.493,45
21/11/2018	10.997,17
20/12/2018	15.907,87
22/1/2019	22.567,48

9.3. aplicar a Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/199, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; e

9.6. considerar grave a infração cometida e inabilitar Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, à Câmara dos Deputados e às responsáveis.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2540/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.660/2024-7.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Andrey Humberto Froz de Borba (9723/OAB-AM), entre outros, representando a Antonelly Construções e Serviços Eireli; Jackeline Salazar dos Santos (10166/OAB-AM), representando a Focus Empreendimentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no âmbito do Fiscobras 2024, com o objetivo de fiscalizar contratos relativos à operação, manutenção, regularização e revitalização de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4, na Região Amazônica;

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

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresente a este Tribunal os seguintes documentos e informações:

9.1.1. estudo técnico e econômico comparativo acerca do uso de materiais alternativos (por exemplo produtos à base de petróleo, concreto armado e poliuréia) demonstrando a adequabilidade e vantajosidade do produto Dermasfalt para o tipo de obra e o atendimento às especificações técnicas, em especial as condições climáticas e térmicas locais a que o produto estará sujeito nos terminais IP4 e suas possíveis implicações sobre a garantia, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021;

9.1.2. justificativa técnica e dados comprobatórios acerca da viabilidade dos mecanismos de acionamento e das condições de validade da garantia do pavimento Dermasfalt instalado na IP4 de Humaitá/AM, bem como daquele planejado para futuras intervenções nas demais IP4s, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021;

9.1.3. encontro de contas entre os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 e o novo Contrato Macro 12/2026, demonstrando que a transição operacional entre esses ocorreu sem a sobreposição de escopos ou pagamentos em duplicidade;

9.1.4. cronograma detalhado para a conclusão dos laudos técnicos individualizados dos complexos frigoríficos contemplados no Contrato Macro 12/2026, indicando, para cada unidade, os responsáveis, as etapas previstas e as datas de conclusão, de modo a viabilizar, em prazo razoável, a elaboração do plano de ação com a justificativa, para cada complexo, da decisão de revitalizar, substituir ou desativar permanentemente os equipamentos, com base em critérios objetivos de custo-benefício e demanda local, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.1.5. providências adotadas para que as câmaras frigoríficas que já se encontram em condições funcionais sejam imediatamente colocadas à disposição da população local, estabelecendo as diretrizes de uso necessárias e removendo os óbices administrativos que até o momento impediram sua operacionalização, independentemente da conclusão dos laudos técnicos referentes às fábricas de gelo, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.1.6. metodologia de precificação adotada para os novos itens contratuais, incluídos no Termo Aditivo 4 ao Contrato 17/2024, que substituíram os serviços de “transporte fluvial de materiais diversos até 500t” e “implantação do sistema naval”, e sua compatibilidade com os referenciais de mercado, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021;

9.1.7. justificativa técnica da modificação e da fragmentação da capacidade de carga por tipo de equipamento, promovida pelo Termo Aditivo 4 ao Contrato 17/2024, em relação aos transportes e à implantação do sistema naval, com expressiva elevação de custo, em detrimento de ajustes nos itens originais, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021; e

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. inclua nos Termos de Referência e nas minutas contratuais dos futuros processos de contratações de Operação, Manutenção e revitalização das IP4s, no Contrato Macro 12/2026 e em seus

respectivos contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização critérios técnicos objetivos e excludentes que delimitem claramente as fronteiras entre os serviços de manutenção preventiva e corretiva ordinária (escopo de O&M), as manutenções robustas para patologias específicas (escopo do produto DSM) e as intervenções de recuperação estrutural (escopo de contratos de revitalização, como os do Prorevit), de modo que a classificação das intervenções seja orientada por parâmetros previamente estabelecidos nos próprios instrumentos contratuais, e não delegada exclusivamente ao juízo da supervisão durante a execução, a fim de mitigar o risco de sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.2. implemente, no âmbito dos processos de planejamento de futuras obras de revitalização de IP4s no Programa Prorevit, procedimento formal que assegure, para cada terminal submetido a obras dessa natureza, a realização de análise técnica detalhada das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional antes do início da execução contratual subsequente, resultando na elaboração ou adequação do respectivo plano de manutenção — considerando as especificações dos fabricantes dos novos equipamentos instalados, os custos de manutenção dos componentes substituídos e a nova criticidade dos sistemas revitalizados — e a consequente revisão e ajuste dos contratos de Operação e Manutenção (O&M) vigentes ou a serem celebrados, de modo a assegurar que a remuneração contratual reflita as reais demandas do novo ciclo operacional e não apenas as premissas estabelecidas antes da concepção das obras de revitalização, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021; e

9.2.3. aprimore o painel informativo institucional sobre as IP4s, incorporando dados de medição do Contrato Macro 12/2026, e outros que vierem a substituí-lo, discriminados por terminal, localização geográfica, informações de planejamento e execução do Programa Prorevit, processos de contratação em curso e indicadores de operacionalidade atualizados periodicamente, e que promova a ampla divulgação desse painel em cada terminal IP4 por meio de material informativo com linguagem acessível, link direto e QR code de acesso específico de cada IP4, de modo a fortalecer o controle social sobre a prestação dos serviços nas comunidades ribeirinhas beneficiárias, em atendimento ao art. 8º da Lei 12.527/2011.

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

9.3.1. o percentual da rubrica ISSQN previsto no BDI dos contratos deve ser compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, nos termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, sob risco de caracterizar superfaturamento do contrato;

9.3.2. celebrar contratos macros de O&M das IP4s sem incluir cláusulas específicas e claras que modulem os pagamentos em cenários de inoperância parcial ou total de componentes críticos, como os complexos frigoríficos, estabelecendo critérios objetivos de desconto ou supressão de pagamentos que garantam a proporcionalidade e a economicidade dos termos fere o art. 37, caput, da Constituição Federal, e os arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021;

9.3.3. o critério de medição e pagamento de itens da administração local da obra – ainda que adotadas outras possíveis denominações – deve ser, em regra, vinculado à execução financeira do contrato, restringindo a adoção de critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo a casos específicos, quando for exigida tal equipe disponível e permanente ao longo de toda a vigência do contrato, dissociado de sua evolução física, em observância à jurisprudência desta Corte de Contas, em especial o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário e outros;

9.3.4. a realização de pagamentos por serviços de operação e manutenção especializada de complexos frigoríficos cujas instalações encontram-se inoperantes ou irrecuperáveis, conforme identificada nos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, pode vir a caracterizar superfaturamento por serviços não executados, em violação às regras de controle contidas nos arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021;

9.3.5. a fiscalização deficiente verificada nos Contratos 17/2024, 185/2023 e 186/2023 configura infringência aos arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021, que impõem ao gestor o dever de acompanhar e fiscalizar a execução contratual de forma sistemática e efetiva, com vistas a assegurar o fiel cumprimento das cláusulas avençadas e a adequada aplicação dos recursos públicos; e

9.3.6. a condução de contratações no âmbito do Programa Prorevit e do Contrato Macro 12/2026 sem o suporte de contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização plenamente operacionais representa risco à regularidade das medições, à adequação dos aditivos e à conformidade dos pagamentos, agravado pela dispersão das IP4s por localidades remotas da Amazônia com acesso predominantemente fluvial e pela execução simultânea de obras em terminais distantes entre si, em desconformidade com os arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021;

9.4. indeferir o pedido da empresa Focus Empreendimentos Ltda. para figurar como parte do processo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de conceder à requerente, conforme o art. 4º, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia; e

9.5. comunicar esta deliberação ao Dnit e à empresa Focus Empreendimentos Ltda.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2541/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.844-2018-0.

1.1. Apensos: TC 022.572/2022-8; TC 022.571/2022-1.

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

3. Recorrente: José Donato de Araújo Neto (141.964.843-87).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Canavieira/PI.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: César Augusto Fonseca Gondim (OAB/PI 6352), representando José Donato de Araújo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia recurso de revisão interposto contra o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e os arts. 8º e 11 da Resolução TCU 344/2022, em:

9.1. não conhecer do presente recurso, ante a sua intempestividade;

9.2. reconhecer, de ofício, a ocorrência da prescrição intercorrente no feito e, por conseguinte, tornar insubsistente o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara;

9.3. comunicar esta decisão ao recorrente, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e à Procuradoria da República no Estado do Piauí; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2542/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.367/2025-5.

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

3. Solicitante: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício 04/2025/CE, no qual é solicitada a realização de auditoria operacional para apurar os impactos, riscos e irregularidades decorrentes da decisão do Ministério da Educação de restringir a aquisição de livros didáticos do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) 2026 às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, no ensino fundamental;

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. levantar o sobrestamento determinado no Acórdão 298/2026-TCU-Plenário;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados que o objeto do presente processo foi integralmente analisado e decidido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, estando todas as informações, fundamentos e recomendações disponíveis nas peças daquele feito;

9.3. encaminhar cópia do Voto, acompanhado do Relatório que o fundamento, desta decisão e do Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;

9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008; e

9.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2543/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.882/2025-7.

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

3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.

4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional remetida a esta Corte de Contas pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 154/2025/CFFC-P, no qual solicita informações sobre os processos de planejamento, aquisição, execução orçamentária e distribuição dos livros didáticos referentes ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), diante dos reiterados atrasos e falhas na entrega do material às escolas públicas;

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

9.1. levantar o sobrestamento determinado no Acórdão 459/2026-TCU-Plenário;

9.2. informar ao Senhor Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, no âmbito do TC 017.134/2025-0, foi proferido o Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário, que, complementarmente ao Acórdão 459/2026-TCU-Plenário, responde às questões relativas à presente Solicitação;

9.3. encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008; e

9.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2544/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.220/2026-6.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Unidades Jurisdicionadas: Conselho Nacional de Justiça; Fundo Penitenciário Nacional; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública – AudDefesa.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos sobre proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, com o objetivo de avaliar a capacidade de atuação do Governo Federal de contribuir para a redução sustentável da superlotação prisional, por meio da análise de mecanismos de gestão de vagas físicas e de alternativas penais,

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. autorizar a realização da presente proposta de fiscalização, com fundamento no art. 17, § 5º, III da Resolução TCU 308/2019;

9.2. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado), para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2545/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.707/2024-4.

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

3. Recorrente: Airton Luiz Pradella (009.299.738-44).

4. Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, se aprecia recurso de reconsideração contra o Acórdão 874/2026-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo integralmente a deliberação recorrida;

9.2. esclarecer ao recorrente que as quantias comprovadamente retidas na fonte ou recolhidas administrativamente ao erário previdenciário sob a rubrica de amortização deste débito (CÓDIGO 203 - CONSIGNACAO) serão integralmente apuradas, computadas e deduzidas por ocasião da compensação e execução do título condenatório (Súmula-TCU 128); e

9.3. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2546/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.533/2020-5.

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

3. Representante/Responsáveis:

3.1. Representante: Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros, da Polícia Federal (Delecor/DRCOR/SR/PF/SP).

3.3. Responsáveis: Shirlei Adriana Alves Klerer (131.448.898-81), Selma Cristina Martins de Souza (192.218.958-82), Tércio Teixeira (030.789.058-96), Márcio Chaves Pires (030.874.008-40), R. F. Gory Comercial Ltda. (10.372.062/0001-88) e Sun Millenium Máquinas e Equipamentos Eireli (22.935.172/0001-90).

4. Unidade jurisdicionada: Município de Santo André-SP.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

8. Representação legal: Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (196272/OAB-SP), entre outros, representando Shirlei Adriana Alves Klerer, Selma Cristina Martins de Souza, Tércio Teixeira, Márcio Chaves Pires; Francisco Tolentino Neto (55.914/OAB-SP), entre outros, representando a R.F. Gory Comercial Ltda.; Fabiana Varoni Pereira (Diretora de Controle Externo) e Caio Costa e Paula (Secretário de Assuntos Jurídicos), representando o município de Santo André-SP.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Dispensa de Licitação 9.923/2020, para compra de fraldas.

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. tornar insubsistente, de ofício, o subitem 9.4.1 do Acórdão 918/2023-TCU-Plenário apenas em relação ao Sr. Tércio Teixeira;

9.2. manter inalterados os demais termos dos Acórdãos 918/2023, 302/2026, 729/2026 e 1.322/2026, todos do Plenário; e

9.3. comunicar esta deliberação ao inventariante Nicholas Teixeira, com base no art. 34, I, da Resolução-TCU 360/2023, ao Município de Santo André-SP e à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros, da Polícia Federal;

9.4. enviar os autos à AudRecursos, para o exame dos recursos às peças 265 e 268.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2547/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.857/2025-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Acompanhamento).

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessado: Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

3.2. Embargante: Serviço Federal de Processamento de Dados (33.683.111/0001-07).

4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Serviço Federal de Processamento de Dados.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

8. Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), André Morais Riccioppo (36795/OAB-GO) e outros, representando Serviço Federal de Processamento de Dados.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em face do Acórdão 1.380/2026 – Plenário, por meio do qual o Tribunal apreciou acompanhamento destinado a avaliar as ações adotadas para a implementação da infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) denominada nuvem de governo.

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

9.1. com fundamento no art. 287 do RI/TCU, conhecer dos embargos de declaração em análise para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão ao embargante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2548/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.880/2026-3.

1.1. Apenso: 009.378/2026-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (15.126.437/0001-43).

3.2. Recorrente: Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda (47.079.541/0001-10).

4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Joao Marcos Ferreira de Souza (412233/OAB-SP), representando Dirceu Gomes Caramaschi; Rayanna Silva Carvalho (9005/OAB-PI), Alan Soares Eleuterio (96954/OAB-MG) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Priscila Lima Aguiar Fernandes (312943/OAB-SP), Fatima Cristina Pires Miranda (109889/OAB-SP) e outros, representando Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda. em face do Acórdão 1856/2026-TCU-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. não conhecer dos presentes embargos de declaração, em face do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, uma vez que a recorrente não possui legitimidade recursal para atuar nos presentes autos, tendo sido indeferido seu pedido de ingresso como interessada por meio do Acórdão 1856/2026-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência desta deliberação à empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda., à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – HU Brasil e ao representante, informando que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, encontra-se disponível para consulta no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2549/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.510/2024-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.a..

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Julia de Oliveira Ruggi (51680/OAB-PR), Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria para avaliar o processo de tomada de decisão de investimento e dos procedimentos licitatórios relacionados ao Projeto de Refino Boaventura.

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

9.1 dar ciência à Petrobras, com fundamento no art. 9º, Inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em relação ao Projeto de Refino Boaventura:

9.1.1. a publicação de licitação tendo como base a utilização de estimativas de custos de baixa precisão para elaboração de orçamentos referenciais em situação na qual já se dispunha de projeto básico e, portanto, de nível de detalhamento que permitiria maior acurácia nas estimativas, infringe o art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.1.2. a divulgação das Oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503 sem a disponibilização do detalhamento dos quantitativos e das informações necessárias para a elaboração das propostas infringiu o art. 34 da Lei 13.303/2016, parte final;

9.1.3. a divulgação das Oportunidades nº 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, com orçamento referencial elaborado com metodologia paramétrica e sujeito a posterior consolidação, não se coaduna com a sistemática estabelecida no art. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016, na medida em que a decisão de autorizar a divulgação do certame foi adotada antes da consolidação de pressuposto técnico essencial à sua adequada fundamentação;

9.1.4. a prorrogação dos prazos para apresentação das propostas nos termos da Revisão D dos Editais das Oportunidades 7004269429 e 7004269503 e Revisão E dos Editais das Oportunidades 7004269219 e 7004269577, em prazo inferior ao estabelecido na Revisão 0 dos referidos documentos, em situações que afetaram a elaboração das propostas, infringe o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016;

9.1.5. a área de Conformidade manifestou-se em sede de revisão do projeto, para submissão ao Portão 2, sem abordar todos os aspectos preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12), bem com como sem óbice à antecipação da licitação sem análise específica dos seus riscos, conforme exigido nos itens 3.7.3 e 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12), respectivamente;

9.1.6. o Relatório do Grupo de Revisão Técnica e de Negócio de Fase II (GIRP/GPP/GRP) apresenta manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Negócio, na medida em que os pareceres individuais registrados na Seção 6.4 do referido documento não cobrem a integralidade dos subitens cuja avaliação é obrigatória para as áreas corporativas participantes, configurando descumprimento ao item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Rev. 12) e aos itens 3.2.4 e 3.2.5.3 do padrão PE-1PBR-00701 (Versão E).

9.2. recomendar à Petrobras, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, para que, em futuros empreendimentos nos quais venha a adotar estratégia de antecipação do processo licitatório para fases anteriores à contratação, promova a formalização específica e tempestiva dos riscos, oportunidades, premissas e condicionantes que fundamentem a decisão, bem como busque assegurar que as informações orçamentárias submetidas às instâncias deliberativas apresentem grau de maturidade compatível com a relevância e a materialidade dos investimentos envolvidos;

9.3. manter o sigilo do Relatório Preliminar, acostado à peça 25, bem como das demais peças destes autos classificadas originalmente como sigilosas, de modo que a concessão de vistas e cópias seja feita de acordo com as restrições ou permissões ali constantes;

9.4. encaminhar cópia de inteiro teor do presente acórdão à Petróleo Brasileiro S.A;

9.5. encerrar o presente processo, nos termos do inciso V do art. 169 do RITCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2550/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.609/2026-6.

1.1. Apenso: 014.961/2026-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Assessoria Especial de Controle

Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (00.394.411/0097-50); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.

4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Fazenda; Ministerio da Previdencia Social; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento dos resultados fiscais da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 3º bimestre de 2026, com enfoque na projeção e na arrecadação de receitas do imposto de renda de pessoas físicas (IRPF) sobre lucros e dividendos recebidos de pessoas jurídicas, estabelecido na Lei 15.270/2025, para compensar a redução de receitas com o aumento do limite de isenção do mesmo imposto definida na mesma lei.

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

9.1. nos termos do art. 59, § 1º, inciso I, c/c art. 1º, inciso II, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, alertar o Poder Executivo Federal que, em relação às projeções de receitas adicionais decorrentes das novas hipóteses de incidência do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) em compensação à despesa tributária decorrente do aumento da faixa de isenção desse imposto, nos termos da Lei 15.270/2025, a manutenção, para os meses remanescentes deste exercício, das atuais estimativas de receitas com a tributação de lucros e dividendos pagos a pessoas físicas residentes no País ou remetidos a beneficiários no exterior, que, até julho de 2026, alcançaram R$ 3,15 bilhões (apenas 18% do valor estimado), constitui risco de superestimação de receitas primárias, com prejuízo à adequada aferição da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira;

9.2. dar ciência deste Acórdão e do Relatório e Voto que o integram ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.3. restituir os autos à AudFiscal para continuidade do presente acompanhamento.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2551/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.867/2025-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional com Aspectos de Conformidade

3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudPetróleo
8. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ) e outros, representando a Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional com aspectos de conformidade com o objetivo de avaliar a estrutura de governança e os controles internos das operações de trading de petróleo e derivados claros promovidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e suas subsidiárias no mercado externo, no período de 2023 a 2025,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, II, e 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 9º, I, e 11 da Resolução TCU 315/2020, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Petrobras de que a ausência de registro completo e padronizado de todas as propostas recebidas, contrapropostas enviadas e fundamentos das decisões finais no sistema de gestão (SalesForce) configura descumprimento do item 3.2.4 do normativo interno PE-2CME-00011, prejudicando a rastreabilidade, a auditabilidade e a supervisão gerencial das operações de trading;

9.2. recomendar à Petrobras que:

9.2.1. formalize, em seus normativos internos, critérios objetivos e gatilhos de risco para a efetiva execução da cláusula de direito de auditoria em contratos com contrapartes classificadas com Alto Grau de Risco de Integridade (GRI Alto), garantindo a eficácia dos mecanismos de compliance contratual;

9.2.2. aprimore seus sistemas de informação e bases de dados, buscando a evolução para ferramentas de gestão de trading (ETRM) que suportem a complexidade das operações internacionais, de modo a garantir que as informações de negociação sejam armazenadas de forma estruturada, com referência cruzada e rastreabilidade plena, viabilizando a aplicação de técnicas de análise de dados e inteligência artificial para a otimização das margens comerciais, sem prejuízo da observância imediata aos normativos internos vigentes;

9.3. notificar a Petrobras a respeito desta deliberação.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2551-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2552/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.614/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Soergo Segurança Ltda (37.749.758/0001-37); Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal (00.394.460/0078-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

8. Representação legal: Ricardo Sarquis Melo (10633/OAB-CE), representando Soergo Segurança Ltda; Joao Marcos Sales (28252/OAB-CE), representando Sindesp-Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90011/2025, promovido pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal (SRRF03), destinado à contratação de serviços continuados de vigilância armada.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, em:

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

9.2. no mérito, considerá-la procedente;

9.3. determinar à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal (SRRF03), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar o Contrato SRRF03 46/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 90011/2025, informando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias após a adoção das providências cabíveis, os encaminhamentos realizados, em razão da seguinte irregularidade:

9.3.1. exigência indevida de índice contábil não usual de Liquidez Imediata (LI) mínimo de 0,8 para fins de qualificação econômico-financeira, sem demonstração suficiente de sua necessidade e adequação ao objeto contratado, em afronta ao art. 69 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada desta Corte;

9.4. dar ciência à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal (SRRF03) de que a inclusão, em procedimentos licitatórios destinados à contratação de serviços continuados, de índices econômico-financeiros não usuais, sem adequada justificativa técnica demonstrando sua necessidade, pertinência e proporcionalidade em relação ao objeto contratado, contraria o disposto no art. 69 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência pacífica do Tribunal, podendo resultar em restrição indevida à competitividade do certame e comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, devendo a falha ser evitada em futuras contratações;

9.5. dar ciência desta deliberação ao representante, à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal e à empresa Soergo Segurança Ltda.;

9.6. arquivar os autos, nos termos art. 169, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação constante do item 9.3 pela unidade técnica.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2552-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2553/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.752/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Ministério das Comunicações.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada no Ministério das Comunicações (MCom) e na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com o objetivo de identificar e analisar as principais barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o denominado "Custo Brasil" no setor de telecomunicações, com vistas a avaliar como os encargos, burocracias e custos adicionais impactam o ambiente de negócios dos pequenos provedores de internet no país, classificados como Prestadoras de Pequeno Porte (PPP).

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

9.1. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. com fundamento no art. 3°, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; e nos arts. 2º, §§ 1º, 3º e 4º; 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas "d" e "e", e 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta 4/2014, que trata da aprovação do preço de referência para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações a ser utilizado nos processos de resolução de conflitos e estabelece regras para uso e ocupação dos Pontos de Fixação, estabelecendo cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, a exemplo de:

i) definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc.);

ii) definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades;

iii) mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e

iv) previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma;

9.1.2. com fulcro nos arts. 19, inciso XVIII, 173, parágrafo único, e 183, 184 e 185 da Lei Geral de Telecomunicação (LGT); art. 4º-A, caput e parágrafo único, da Lei 13.608/2018; arts. 22, § 1º, e 24, incisos I e IV, da Lei 13.675/2018; e art. 4º da Lei 15.181/2025:

9.1.2.1. adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública, bem como para estabelecer canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;

9.1.2.2. avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a adequação dos fluxos de encaminhamento e tratamento das denúncias recebidas pelo canal de denúncia anônima já existente na Anatel, relacionadas às atividades ilegais ligadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura;

9.1.2.3. avalie, em articulação com o Ministério de Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) 2021-2030;

9.2. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento nos arts. 57 e 58 da LC 123/2006; nos arts. 3º, incisos II e III, e 8º, caput e § 2º, da Lei 12.527/2011; nos arts. 3º, 10, incisos V e VII, e 12, inciso I, do Decreto 11.004/2022; e arts. 3º, incisos VII, IX e XII, e 37, caput e parágrafo único, da Resolução CG-Fust 2/2022, que:

9.2.1. defina metas para o Fust Automático e indicadores de taxa de inadimplência para o programa, de modo a acompanhar a eficácia e a efetividade dessa iniciativa pública;

9.2.2. avalie a possibilidade de aumentar os valores destinados às PPPs, dada a participação desse segmento no atendimento das cidades e localidades com menos de 30.000 habitantes;

9.2.3. estabeleça mecanismos divulgação ampla, acessível e transparente aos agentes financeiros e às prestadoras de pequeno porte a respeito das linhas de financiamento disponíveis às PPPs;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos III e VII; na Resolução 698/2018, art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso III, e na Resolução-Anatel 783/2025, art. 8º, que:

9.3.1. na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias, como editais de leilões de frequência e outros instrumentos regulatórios que definam compromissos de investimento, utilizem mecanismos que possibilitem a participação de maior número de empresas, especialmente as de pequeno porte, para democratizar o acesso a esses recursos públicos e buscar maior efetividade e alcance das políticas públicas;

9.3.2. definam meios de acompanhamento e avaliação, incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs, de forma a impactar positivamente a expansão da conectividade e da inclusão digital;

9.4. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações;

9.5. autorizar, desde já, o monitoramento das deliberações deste acórdão;

9.6. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2553-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2554/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.380/2018-4.

1.1. Apensos: 024.183/2025-3; 024.182/2025-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessado: Ministério da Integração Nacional.

3.2. Responsáveis: Fecol Comercio e Serviços Ltda (11.370.063/0001-56); Jose Gurgel Sobrinho (166.515.038-63).

3.3. Embargante: Jose Gurgel Sobrinho (166.515.038-63).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Poço Dantas - PB.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: Herleson Sarllan Anacleto de Almeida (16732/OAB-PB), representando Jose Gurgel Sobrinho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de embargos de declaração opostos por Jose Gurgel Sobrinho em face do Acórdão 1.379/2026 – 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. com fundamento no art. 287 do RI/TCU, conhecer dos embargos de declaração em análise para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão ao embargante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2554-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2555/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.764/2023-4.

1.1. Apenso: 000.700/2025-8.

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão em tomada de Contas Especial.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto).

3.2. Responsável: Joselino Padilha (587.574.142-20).

3.3. Recorrente: Joselino Padilha (587.574.142-20).

4. Entidade: Município de Rurópolis/PA.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

8. Representação legal: Renato Ferreira de Barros Neto (OAB/PA 24141), representando Joselino Padilha.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial no qual se examina recurso de revisão interposto contra o acórdão 9349/2024-1ª Câmara.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18, 23, II, 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistentes os itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão 9349/2024-1ª Câmara;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Joselino Padilha, dando-lhe quitação; e

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao recorrente e demais interessados, 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° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2555-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 2556/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.650/2023-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.

5. Relator: Ministro Odair Cunha.

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

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).

8. Representação legal: Rodrigo Macias de Oliveira (OAB-DF/28873), representando Telefônica Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de desestatização referente à primeira prorrogação de termos de autorização de uso de radiofrequências outorgados à empresa Telefônica Brasil S.A., relativos às faixas de 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz.

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 atendidos os requisitos previstos na Instrução Normativa 81/2018, sem que tenham sido encontrados óbices que afetem o acórdão-Anatel 374/2022, relativo à primeira prorrogação dos Termos de Autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), 22/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 23/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 24/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 25/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 26/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 900 MHz), 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz) e 64/2013/SOR-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), conferidos à empresa Telefônica Brasil S.A.;

9.2. deferir o pedido de ingresso da Telefônica Brasil S.A. como interessada no presente processo, com fundamento no art. 164 do Regimento Interno;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Agência Nacional de Telecomunicações e à Telefônica Brasil S.A., informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2556-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2557/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.882/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este processo de relatório de fiscalização, na modalidade levantamento, tendo como objeto o conjunto de políticas, programas, projetos e iniciativas de inclusão digital no Brasil.
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. levantar o sigilo deste processo, com exceção de eventuais peças classificadas como sigilosas, nos termos do art. 4º da Resolução 294/2018;
9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Ministério das Comunicações e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.
9.3. encerrar o presente processo com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2557-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2558/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.754/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Proposta de Fiscalização).
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais.
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: não há.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este processo administrativo versando sobre proposta de ação de controle com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos relativos aos testes de integridade, com e sem biometria, realizados nas urnas eletrônicas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), nos locais designados pelas Comissões de Auditoria da Votação Eletrônica (CAVEs), durante as Eleições Gerais de 2026.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. autorizar a realização da ação de controle;
9.2. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado, para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2558-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

ACÓRDÃO Nº 2559/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.610/2014-1.
1.1. Apensos: 022.830/2025-1; 034.643/2014-1; 003.350/2017-7; 001.856/2022-7; 022.831/2025-8; 022.832/2025-4; 028.692/2016-0; 030.285/2016-0; 003.471/2018-7; 012.439/2017-7; 005.428/2018-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Tomada de Contas Especial).
3. Agravante: Digifile Tecnologia Em Documentos Eireli (05.631.257/0001-65).
4. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos (OAB-DF/56724) e outros, representando Digifile Tecnologia Em Documentos Eireli.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este agravo interposto por Digifile Tecnologia em Documentos Eireli contra o despacho de 10/8/2026, pelo qual o relator conheceu do recurso de revisão interposto contra o acórdão 823/2024-Plenário, sem atribuição de efeito suspensivo;
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 como agravo a peça denominada embargos de declaração apresentada por Digifile Tecnologia em Documentos Eireli, e negar-lhe provimento, mantendo o despacho de 10/8/2026 em seus exatos termos;
9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à agravante, 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° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2559-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2560/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 035.367/2017-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

3.2. Responsáveis: Herbert Fontenele Filho (022.139.073-15); Instituto Maranhense de Administração Municipal (04.191.142/0001-34); Jackson Kepler Lago (000.604.533-20); Weverton Rocha Marques de Sousa (629.293.993-68); Zeli Raquel da Rocha (358.473.281-68).

4. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Maranhão.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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: João da Silva Santiago Filho (2.690/OAB-MA), Luis Eduardo Franco Boueres (OAB/MA 6.542) e outros, representando Jackson Kepler Lago; Luis Eduardo Franco Boueres (OAB/MA 6.542), representando Weverton Rocha Marques de Sousa; Rodrigo Reis Costa (OAB/MA 17.300), representando Zeli Raquel da Rocha.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor do Sr. Jackson Kepler Lago, Governador do Estado do Maranhão no período de 1º/1/2007 a 16/4/2009, falecido em 4/4/2011, em razão da ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, no exercício de 2008, conforme Relatório de Auditoria 7/2013, realizada pela Auditoria Interna do FNDE,

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

9.1. arquivar as contas do Sr. Herbert Fontenele Filho, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem julgamento do mérito, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válidos e regular do processo;

9.2. excluir da presente relação processual o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa;

9.3. rejeitar as alegações de defesa prestadas pela Sra. Zeli Raquel da Rocha e pelo Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam);

9.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da Sra. Zeli Raquel da Rocha e do Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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:

Valor (R$)	Data
910.558,00	29/9/2008
3.429.972,00	31/10/2008
1.637.480,00	15/12/2008

9.5. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU aos responsáveis Sra. Zeli Raquel da Rocha e Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam), no valor de R$ 500.000,00, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada

monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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; e

9.7. dar ciência da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos responsáveis.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2560-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2561/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.618/2023-7.

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

3. Interessado: Secretaria-executiva do Ministério do Turismo.

4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS e discutidos estes autos de monitoramento das recomendações dirigidas ao Ministério do Turismo (MTur) por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, proferido em Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT), cujo objetivo consistiu em verificar se o MTur observa as diretrizes legais da política relacionadas à redução das desigualdades regionais, bem como avaliar a eficácia do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) para direcionar os investimentos públicos no setor (TC 007.721/2022-6),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 169 e 243 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

9.1. considerar cumpridas as recomendações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumpridas as recomendações constantes dos subitens 9.2.3 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, dispensando a continuidade do monitoramento dessas medidas, com fundamento nos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual e nos termos do art. 17, § 3º, alínea "a", da Resolução-TCU 315/2020;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Turismo; e

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2561-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ENCERRAMENTO

Antes do encerramento da sessão, a Presidência comunicou a convocação de Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para o dia 23 de setembro, destinada à apreciação do processo TC-015.281/2023-0, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus. Em seguida, às 17 horas e 25 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 23 de setembro de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Ministro JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício

ANEXO I DA ATA Nº 36, DE 16 DE SETEMBRO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicação proferida pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico que o Tribunal de Contas da União acompanha a situação da Ponte do Estreito dos Mosquitos, na BR-135, principal ligação rodoviária entre a ilha de São Luís e o continente, diante dos graves problemas estruturais identificados e das fortes restrições atualmente impostas ao tráfego.

Nesse contexto, a Secretaria do TCU no Maranhão, em alinhamento com a AudRodoviaAviação, reuniu-se com a Superintendência Regional do DNIT para obter informações atualizadas sobre a situação e as providências adotadas.

Segundo o DNIT, uma das pontes foi interditada preventivamente em abril de 2026, em razão do comprometimento estrutural e do risco de desabamento. Desde então, todo o fluxo rodoviário entre a ilha de São Luís e o continente está concentrado na ponte paralela, que opera em mão dupla e sob severas restrições de tráfego, com impactos relevantes sobre a mobilidade de pessoas e o transporte de cargas.

Após avaliação técnica, o DNIT concluiu pela inviabilidade de recuperação da estrutura interditada e decidiu por sua demolição e reconstrução. A contratação emergencial, no valor de R$ 176,7 milhões, já foi concluída, com previsão de início das obras em setembro de 2026 e conclusão em 2027.

A conservação e a segurança das pontes federais já são objeto de acompanhamento pelo TCU nos processos TC-010.127/2026-7, TC-029.123/2024-0, TC-026.060/2024-8 e TC-017.992/2025-7.

A AudRodoviaAviação e a Secretaria do TCU no Maranhão continuarão atuando de forma coordenada no acompanhamento das providências adotadas pelo DNIT e da execução das obras, considerando a relevância dessa ligação para o acesso rodoviário entre São Luís e o continente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de setembro de 2026.

MINISTRO JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, na Presidência

Comunicação proferida pelo Ministro Augusto Nardes.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Subprocurador-Geral,

Quero registrar a realização das Olimpíadas de Integração dos Tribunais – OIT 2026, evento que conecta nossas instituições por meio do esporte, da amizade e da cooperação.

Aproveito para parabenizar o Coordenador-Geral da OIT 2026, Reginaldo Coutinho, pelo empenho e pelo trabalho dedicado à realização deste importante encontro.

Agradeço, em especial o Presidente do Sindilegis, Alison Aparecido Martins de Souza; o Presidente do Sindjus, Costa Neto; o Presidente da OAB/DF, Paulo Maurício Siqueira; o POLI; a Dra. Jaquelline Santos Silva, Juíza Auxiliar da Presidência do Superior Tribunal Militar, na representação de Sua Excelência a Ministra-Presidente Maria Elizabeth Rocha; o Conselheiro do TCDF, Renato Rainha; o Secretário de Estado de Segurança Pública do DF, Alexandre Rabelo Patury; o Presidente da Funpresp-Jud, Amarildo Vieira de Oliveira; e o Presidente do Clubs, Petrus Elesbão.

Registro, ainda, meus cumprimentos às demais autoridades presentes: Regis Machado, Presidente da ASTCU; Clémens Santos, Presidente da Auditar; João Erisma de Moura, Presidente da ASAP/TCU; Mikhail Eirado, Presidente do Sindical; Lenda Tariana, Presidente da Caixa de Assistência da Advocacia; Carmelita Henrique Moreira, Presidente da Assejufe; Janderi Lopes Morata, Presidente da Astrisutra; Maria Angelica Ramiro Silva Pieroni, Presidente da Assertse; Meg Gomes Martins de Ávila, Presidente da Asconj; e o Cap QAO Renato Silva Gago, Presidente do Clube dos Subtenentes e Sargentos do Exército.

A presença de todos engrandeceu esta celebração.

Destaco que as Olimpíadas nos lembram que competir é importante, mas integrar, respeitar e construir laços é ainda mais valioso. O esporte ensina que a nossa verdadeira força desperta quando trabalhamos juntos.

Deixo aqui minha homenagem a todos os atletas, organizadores e participantes da OIT 2026. Que este encontro fortaleça amizades, promova a integração institucional e, acima de tudo, reafirme o espírito de união que deve nos orientar.

Parabéns a todos e viva a integração!

Sala das Sessões, 16 de setembro de 2026.

AUGUSTO NARDES
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 36, DE 16 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 2510 a 2515 e 2517 a 2561, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 003.645/2025-8
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
Unidade: Caixa Econômica Federal
Recorrente: Robson Silva da Rocha (460.733.882-68)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. APROPRIAÇÃO INDÉBITA, MOVIMENTAÇÃO BANCÁRIA SEM AUTORIZAÇÃO DO CLIENTE, FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E RECEBIMENTO DE NUMERÁRIO SEM CONTABILIZAÇÃO DO VALOR. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CONHECIMENTO DO RECURSO. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES RECURSAIS PARA ELIDIR A IRREGULARIDADE E A CULPABILIDADE DO RESPONSÁVEL. NEGATIVA DE PROVIMENTO. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE PARCELAMENTO DAS DÍVIDAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a concordância de seu diretor e do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) – peças 113-115:

"***INTRODUÇÃO***

1. Cuidam os presentes autos de recurso de reconsideração interposto por Robson Silva da Rocha (peça 96), Gerente de Atendimento PF e Gerente Geral, no período de 8/12/2014 a 11/12/2016 e 12/12/2016 a 17/2/2017, na condição de gestor dos recursos, por intermédio de ser procuradora legalmente constituída nos termos das procurações às peças 60 e 83, em face do Acórdão 1275/2026-TCU-Plenario, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 88).

2. O Acórdão recorrido possui o seguinte teor (peça 88):

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 do sr. Robson Silva da Rocha, 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 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$)*
14/11/2017	*24.243,61*
14/11/2017	*10.656,56*

9.2. aplicar ao sr. Robson Silva da Rocha multa no valor de R$ 27.000,00 (vinte e sete mil 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 das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar graves as condutas praticadas pelo sr. Robson Silva da Rocha, nos termos do art. 270, § 1º, do RITCU;
9.5. inabilitar o sr. Robson Silva da Rocha para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea 'i', e 270 do RITCU;
9.6. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas cabíveis; e
9.7. dar ciência desta deliberação ao responsável e à Caixa Econômica Federal.

HISTÓRICO

3. Originalmente, estes autos versavam sobre tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal - CEF, em face de Robson Silva da Rocha, em razão de apropriação indébita, movimentação bancária sem autorização do cliente, falsificação de documentos e recebimento de numerário sem contabilização do valor.
4. No âmbito da CEF, o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 43, p. 8) fez constar a seguinte informação sobre processo judicial referente a este feito:
Em relação aos fatos apurados nesta TCE, encontra-se em andamento a Ação Civil por Improbidade Administrativa 1003091-12.2021.4.01.3903 (peça 40), que tramita na Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Altamira-PA, movida por esta Caixa Econômica Federal, em face dos fatos e danos apurados no PDC PA.4683.2019.C.000240, que é o objeto desta TCE.
4.1 Por meio de sentença proferida pela Subseção Judiciária da Justiça Federal em Santarém – PA, houve a seguinte condenação de Robson Silva da Rocha (peça 66, p. 4):
Ante o exposto, julgo PROCEDENTE a pretensão punitiva, para condenar o réu ROBSON SILVA DA ROCHA, já qualificado, no art. 312, §1º, do Código Penal, em continuidade delitiva (art. 71, Código Penal).
5. Acerca da conduta do ora recorrente, assim consta do mencionado Relatório (peça 43, p. 6):
Trata-se de uma conduta dolosa, uma vez que o empregado envolvido utilizou indevidamente suas facilidades de acesso para movimentar a conta da Prefeitura de Juruti. Além disso, aproveitando-se da deferência que a função exercida lhe conferia, ele induziu o cliente Vibarto Akira Hidaka Filho a acreditar que os depósitos seriam realizados. Ademais, o empregado forneceu documentos autenticados ao cliente Conecta Telecom.
6. O mesmo Relatório, em parecer conclusivo, assim se manifestou (peça 43, p. 8):
Na opinião desta Comissão de Tomada de Contas Especial, os fatos apurados no processo indicam a prática de (...) ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, caracterizando a ocorrência de prejuízo ao erário, tendo sido quantificado o dano e identificados os agentes responsáveis, conforme item 5 deste relatório.
7. Em razão dessa conclusão, a CEF apurou dano ao erário, no valor atualizado e com juros de R$ 332.345,20 (peça 43, p. 9).
*8. Ingresso o feito neste Tribunal, foi elaborada a instrução de peça 54, com proposta de realizar citação de Robson Silva da Rocha, em razão de 'desfalque de numerário em agência da Caixa Econômica Federal', com anuência do corpo diretivo da Unidade Técnica (peça 55), que obteve autorização do Relator **a quo** (peça 56).*
9. O TCU realizou citação válida de Robson Silva da Rocha, conforme documentos constantes das peças 58 e 65.
10. Depois de solicitar e obter deferimento de cópias dos autos (peça 59), Robson Silva da Rocha apresentou suas alegações de defesa, nos termos dos documentos constantes das peças 62-63.
11. A Unidade Técnica analisou as alegações de defesa de Robson Silva da Rocha por meio da instrução constantes da peça 79 e concluiu por sua responsabilidade pelos valores originais de R$ 24.243,61 e R$ 10.656,56, com os acréscimos legais, para os dois valores, a partir de 14/11/2017, com proposta de julgamento pela irregularidade de suas contas, condenação em débito por esses valores e aplicação de multa com fundamento no art. 57 da Lei 8443/1992, que obteve anuência do corpo diretivo (peças 80-81).
12. O Ministério público, por meio do Parecer de peça 82, manifestou anuência à proposta uniforme da Unidade Técnica.
*13. O Relator **a quo** proferiu o Voto (peça 89) que subsidiou o Acórdão (peça 88), cujos fundamentos são a seguir mencionados.*
*13.1 Sobre o instituto da prescrição, o Relator **a quo** assim se pronunciou:*
Assim, analisando a sequência de eventos processuais acima, verifica-se não ter ocorrido o prazo quinquenal previsto nos arts. 4º e 5º da Resolução TCU 344/2022 ou a incidência da prescrição intercorrente a que se refere o art. 8º do mesmo normativo, permanecendo hígida tanto a pretensão sancionatória quanto a ressarcitória a cargo deste Tribunal.

*13.2 Acerca da responsabilização de Robson Silva da Rocha, o Relator **a quo** assim se manifestou (peça 89, p. 3):*

21. A participação do responsável restou devidamente caracterizada quando, na qualidade de gerente de atendimento PF e gerente-geral da entidade, realizou transações irregulares nas contas de clientes. Restou demonstrado que o sr. Robson Silva da Rocha dolosamente se apropriou de valores e causou prejuízo à CEF, que foi obrigada a ressarcir os respectivos clientes.

22. Observa-se, portanto, não haver dúvidas quanto à prática dos atos apurados, havendo evidência documental obtida no processo administrativo disciplinar que relaciona o responsável às irregularidades tratadas nesta TCE.

23. Logo, tendo em vista que a responsável não logrou afastar a irregularidade que lhe foi imputada, devem as suas contas ser julgadas irregulares, com imputação de débito e multa.

14. Com essa fundamentação, foi proferido o Acórdão 1275/2026-TCU-Plenario (peça 88).

*15. Inconformado com esse **decisum**, Robson Silva da Rocha interpõe recurso de reconsideração (peça 96), que passa a ser analisado nos aspectos de admissibilidade e de mérito.*

ADMISSIBILIDADE

16. Reitera-se a proposta de conhecimento, nos termos do exame de admissibilidade constante da peça 98, endossado por meio do despacho do Relator à peça 100.

MÉRITO

*17. **Delimitação do recurso***

17.1 O presente exame de técnico contempla as seguintes questões que devem ser esclarecidas:

a) ilegalidade das sanções de multa e inabilitação – ausência de erro grosseiro e violação aos princípios da culpabilidade e da proporcionalidade;

b) desproporcionalidade da sanção de inabilitação;

c) em pedido subsidiário de parcelamento do débito – adoção do parecer do Ministério Público de Contas.

18. Ilegalidade das sanções de multa e inabilitação – ausência de erro grosseiro e violação aos princípios da culpabilidade e da proporcionalidade

18.1 O recorrente argumenta existência de 'cenário fático absolutamente incompatível com tal conclusão, o que torna as penalidades ilegais, desproporcionais e carentes do seu pressuposto jurídico essencial: a culpabilidade qualificada do agente'.

18.2 O recorrente menciona que a responsabilização não ocorre de forma objetiva.

18.3 Entende o recorrente que desde o advento da LINDB, seu art. 28 exige demonstração de erro grosseiro ou dolo, entendido pela jurisprudência do próprio TCU como uma 'grave inobservância de um dever de cuidado' ou uma 'culpa grave, uma imperícia ou imprudência notória'.

18.4 O recorrente informa que estava sob fortes pressões psicológicas e que 'sua capacidade de autodeterminação estava, à evidência, viciada'. Sobre pressões psicológicas, o recorrente assim argumenta (peça 96, p. 6):

*Conforme exaustivamente detalhado nos autos, na época dos fatos, o Recorrente encontrava-se em situação de extrema vulnerabilidade psicológica e financeira, **sendo vítima de ameaças graves e contínuas por parte de agiotas**.* (destaque da instrução)

18.5 O recorrente também argumenta sobre sua situação de saúde, nos seguintes termos (peça 96, p. 7):

Some-se a isso o fato, também documentado, de que o Recorrente foi posteriormente diagnosticado com Esquizofrenia Paranoide (CID 10: F20.0), condição que o levou à aposentadoria por invalidez.

Embora tal diagnóstico seja posterior, ele é um indicativo robusto do estado de fragilidade mental que já se instalava, potencializado pelo cenário de coação. (Grifo da instrução)

Análise

18.6 O regular desenvolvimento do processo de tomada de contas especial possui o condão de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, nos termos do art. 8º da Lei 8443/1992. A partir dos fatos constantes dos autos, a regular citação do responsável e a apresentação das alegações de defesa, forma-se convicção acerca da regular ou irregular aplicação dos recursos em análise. Não há falar em conclusões que não partam da apreciação dos fatos e documentos constantes nos autos, de forma endoprocessual. Ao serem compulsados os autos, verifica-se correta apuração dos fatos e quantificação do valor devido.

18.7 Apenas para exemplificar o regular desenvolvimento deste processo e a quantificação do valor devido, mencione-se que o ofício citatório (peça 58) atribuía ao ora recorrente os débitos originais de R$ 24.243,61 (14/11/2017), R$ 10.656,56 (14/11/2017) e R$ 175.000,00 (21/3/2017). Entretanto, depois da análise das alegações de defesa e dos documentos constantes nos autos, verificou-se dano ao erário apenas em relação aos dois primeiros valores.

18.8 Nesse sentido, não se verificou qualquer desproporcionalidade na apuração dos fatos e na imputação do débito e apenação do responsável.

18.9 A apuração da responsabilidade dos gestores que praticam irregularidade na aplicação de recursos públicos sob a competência fiscalizadora do TCU há de ser sempre subjetiva. Ademais, a responsabilização deve atender ao trinômio fato-norma-consequência. Uma vez que determinado fato se subsome a determinada norma, há de haver a consequência prevista no ordenamento jurídico, exatamente como ocorre no caso concreto.

18.10 Ao se percorrer a teoria da responsabilização, devem-se identificar três requisitos básicos, quais sejam: fato, dano e nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano. A conduta do agente para fins de responsabilização, que pode ocorrer omissiva ou comissivamente, independe do elemento volitivo na conduta do agente (dolo), sem desconsiderar eventual excludente de responsabilidade, para efeito de afastar a obrigação de o agente reparar o dano causado. Registre-se que não foi verificada qualquer excludente de culpabilidade do recorrente tendente a afastar a obrigação de reparar o dano apurado.

18.11 Presentes os 3 (três) requisitos mencionados no parágrafo anterior, emerge a obrigação de o agente reparar o dano apurado por esta Corte de Contas.

18.12 Para fins de responsabilização, deve-se aferir a conduta individual a fundamentar eventual dano causado aos cofres públicos, no mesmo sentido da caracterização da culpa subjetiva, que pode ser configurada pela conduta omissiva ou comissiva daquele que, estando na cadeia causal do dano, não exerceu a contento suas obrigações, ocasionando dano.

*18.13 Nos termos do Voto (peça 89) do Relator **a quo**, a irregularidade atribuída ao recorrente assim está descrita:*

21. A participação do responsável restou devidamente caracterizada quando, na qualidade de gerente de atendimento PF e gerente-geral da entidade, realizou transações irregulares nas contas de clientes. Restou demonstrado que o sr. Robson Silva da Rocha dolosamente se apropriou de valores e causou prejuízo à CEF, que foi obrigada a ressarcir os respectivos clientes.

18.14 O mencionado art. 28 da LINDB não socorre o recorrente, pois prescinde de dolo, erro grosseiro ou culpa grave na conduta do agente para se apurar e imputar débito causado aos cofres dos órgãos e entidades sujeitas à fiscalização do TCU.

*18.15 O diagnóstico de Esquizofrenia Paranoide (CID 10: F20.0), conforme mencionado na petição recursal (peça 96, p. 7, 10 e 13), ocorreu em data posterior à ocorrência dos fatos ensejadores da condenação em débito e aplicação das sanções, motivo por que se deve aplicar o brocado **tempus regit actum**. Esse fato não possui o condão de alterar a deliberação recorrida. De igual forma, as pressões psicológicas por que passa o recorrente também não possuem o condão de alterar a deliberação recorrida. Embora o recorrente tenha mencionado esse diagnóstico, não fez juntá-lo aos autos. Contudo, ainda que tivesse juntado, não teria o condão de alterar o mérito do presente recurso, pois, conforme mencionado pelo próprio recorrente, o diagnóstico ocorreu após as irregularidades praticadas por Robson Silva da Rocha.*

19. Desproporcionalidade da sanção de inabilitação

19.1 Depois de mencionar a natureza da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública por 5 (cinco) anos, o recorrente menciona dois vetores com o objetivo de afastar essa sanção (peça 96, p. 10):

Primeiro, a medida é absolutamente desnecessária. O objetivo da norma é afastar o mau gestor da Administração. Ocorre que o Recorrente já se encontra aposentado por invalidez, conforme fartamente documentado nos autos, em decorrência de grave condição de saúde (CID 10: F20.0). Ele não mais integra os quadros da Administração Pública e, portanto, não representa qualquer risco futuro que a sanção de inabilitação vise a coibir. A pena, neste cenário, perde por completo seu caráter profilático, tornando-se um castigo estéril, que serve apenas para agravar a situação de um cidadão já combalido.

Segundo, a sanção é desproporcional em sentido estrito. Este subprincípio exige que a vantagem hipoteticamente obtida pela coletividade com a sanção não seja inferior ao sacrifício imposto ao indivíduo. A balança, aqui, pende de forma esmagadora para a desproporcionalidade.

19.2 O recorrente argumenta que a mencionada sanção não possui qualquer benefício para a Administração. Ademais, menciona que o gravame imposto ao recorrente consiste em 'mácula de caráter infamante em seu histórico profissional', uma vez que foi imposta a um indivíduo que: i) agiu sob coação moral irresistível; ii) não obteve qualquer proveito patrimonial; iii) possui um histórico sem outras nódoas.

19.3 Continua o recorrente (peça 96, p. 11):

Impor a um servidor aposentado por invalidez, que cometeu uma falha em um contexto de comprovada coação e sem benefício próprio, a mesma sanção de inabilitação destinada a gestores que agem com dolo, má-fé e com

o deliberado intuito de lesar o Erário, e tratar situações manifestamente desiguais de forma idêntica, o que viola a isonomia e a própria finalidade do sistema de controle.

Análise

19.4 O alegado diagnóstico de Esquizofrenia Paranoide (CID 10: F20.0) não afasta a responsabilidade do recorrente no caso concreto, uma vez que, segundo o próprio recorrente, esse diagnóstico é posterior aos fatos ensejadores da irregularidade das contas e da apenação imposta ao recorrente.

19.5 As sanções aplicadas no âmbito deste Tribunal não visam apenas afastar risco futuro em relação às condutas do apenado. Não pode passar ao largo a natureza pedagógica no sentido de inibir condutas semelhantes por outros agentes públicos, tampouco a reprovabilidade de sua conduta.

*19.6 As sanções aplicadas pelo TCU não exigem a configuração de obtenção da vantagem indevida, pois basta a conduta para que possa ser apenado o gestor que pratica o fato tido como irregular, segundo grau de reprovabilidade apurada pelo Tribunal, assim discriminada pelo Relator **a quo**, nos termos do Voto constante da peça 89, p. 4:*

31. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito da CEF, combinada com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de 5 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8443/1992.

*19.7 Ao serem compulsados os documentos, fatos e argumentos constantes dos autos, não se verificou qualquer excludente de culpabilidade. As circunstâncias fáticas atribuídas ao recorrente, constantes do item V-b (peça 96, p. 9-11), já foram analisadas pelo Relator **a quo** (Voto de peça 89, p. 2), não merecem reparos e são aqui ratificadas como inaptas a alterarem a deliberação recorrida.*

19.8 De igual forma, o fato de Robson Silva da Rocha encontrar-se atualmente aposentado por invalidez permanente não altera o mérito da tomada de contas especial que ensejou o Acórdão 1275/2026-TCU-Plenário (peça 88). As questões de saúde do recorrente são posteriores aos fatos irregulares por ele praticados.

20. Pedido subsidiário de parcelamento do débito – adoção do parecer do Ministério Público de Contas

20.1 Na hipótese de não provimento do mérito do recurso de reconsideração interposto, o recorrente requer que seja acolhida a manifestação do Ministério Público juto ao TCU (peça 82), no sentido de ser autorizado o parcelamento das dívidas em 36 (trinta e seis) parcelas.

20.2 O recorrente argumenta que a concessão desse parcelamento atenderia 'aos princípios da capacidade contributiva e da dignidade da pessoa humana' (peça 96, p. 12).

Análise

20.3 De acordo com o art. 26 da Lei 8443/1992, combinado com o art. 217, § 1º, do RI/TCU, 'em qualquer fase do processo, o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida, na forma estabelecida no Regimento Interno, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais'. Nesse sentido, deve-se deferir o pedido de parcelamento das dívidas em 36 (trinta e seis) vezes.

20.4 Deve-se informar ao recorrente, de acordo com os arts. 217 e 218 do RI/TCU, que:

a) incidirão sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais;

b) a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

c) o pagamento integral do débito e da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas;

d) provado o pagamento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito e da multa ao responsável, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

21. Prescrição

21.1 O tema prescrição, de acordo com as diversas alterações introduzidas no ordenamento jurídico adjetivo, passou a ter natureza de interesse público, motivo por que, nos termos dos arts. 332, § 1º, e 487, II, do Código de Processo Civil, haverá resolução de mérito quando o magistrado, de ofício ou a requerimento, decidir sobre a ocorrência da prescrição. Na mesma linha do disposto no CPC, o art. 10 da Resolução 344/TCU/2022, é expresso ao mencionar que 'a ocorrência da prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo'.

21.2 Ao realizar interpretação conforme, como intérprete autêntico da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mérito do RE 636886/AL, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, quando reconheceu repercussão geral, fixou entendimento consubstanciado na tese definida por meio do Tema 899/STF, nos seguintes termos: 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas'.

21.3 No âmbito desta Corte de Contas, foi editada a Resolução 344/TCU/2022, que disciplinou aspectos referentes à prescrição no âmbito do TCU, principalmente no que diz respeito a marco inicial, interrupção, suspensão e intercorrência.

21.4 Feitas essas considerações, deve-se ratificar entendimento do Relator ***a quo****, que bem tratou a questão da incorrência da prescrição no Voto (peça 89, p. 3) condutor do Acórdão (peça 88) recorrido, inclusive no atual momento processual, seja prescrição ordinária, seja prescrição intercorrente.*

22. Pedido de sustentação oral

22.1 Deve-se deferir pedido de sustentação oral requerido pelo recorrente (peça 96, p. 13-15), de acordo com o art. 168 do RI/TCU.

CONCLUSÃO

23. Em razão das análises anteriores, conclui-se que:

a) a motivação nas deliberações desta Corte de Contas foi devidamente observada;

b) não ocorreu prescrição da pretensão ressarcitória ou punitiva;

c) a responsabilização dos agentes que administram recursos sob a competência fiscalizatória do TCU prescinde de dolo ou erro grosseiro, bastando sua culpa subjetiva caracterizada pelo nexo entre a conduta do agente e o dano causado e desde que não se verifique alguma excludente de culpabilidade;

d) não se verificou qualquer excludente de culpabilidade;

e) não houve desproporcionalidade na aplicação da sanção de inabilitação;

f) deve ser acolhido pedido de parcelamento das dívidas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, de acordo com os arts. 32, I, e 33 da Lei 8443/1992, com proposta de:

a) conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) deferir pedido de sustentação oral formulado pela causídica de Robson Silva da Rocha, devendo a parte ser notificada nos termos dos normativos pertinentes;

c) deferir o pedido de parcelamento das dívidas em 36 (trinta e seis) vezes, informando ao recorrente que:

c.1 - incidirão sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais;

c.2 - a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

c.3 - o pagamento integral do débito e da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas;

c.4 - provado o pagamento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito e da multa ao responsável, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial;

d) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, com registro de que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

VOTO

Trata-se do recurso de reconsideração interposto por Robson Silva da Rocha, à época dos fatos Gerente de Atendimento Pessoa Física e Gerente-Geral de Agência da Caixa Econômica Federal (CEF ou Caixa), contra o Acórdão 1.275/2026-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler).

2. Por meio do acórdão recorrido, este Tribunal julgou irregulares as contas especiais do responsável, em virtude de desfalque de numerários de clientes em agência da CEF, mediante movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, condenando-o ao pagamento do débito apurado (total histórico de R$ 34.900,17), imputando-lhe multa (R$ 27.000,00, equivalente a cerca de 50% do débito atualizado) e inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de cinco anos.

3. Em suas razões, o recorrente sustentou, em síntese:

a) ilegalidade das sanções de multa e inabilitação, por ausência de erro grosseiro e de violação aos princípios da culpabilidade e da proporcionalidade, uma vez que teria agido sob fortes pressões psicológicas e coação de agiotas, além de possuir diagnóstico posterior de Esquizofrenia Paranoide, que o levou a se aposentar por invalidez; e

b) desproporcionalidade e desnecessidade da sanção de inabilitação, tendo em vista já se encontrar aposentado por invalidez, não representando risco futuro à administração pública.

4. Subsidiariamente ao pedido de provimento ao recurso, o responsável requereu o parcelamento das dívidas em 36 parcelas.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), com a concordância do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), propôs conhecer do apelo e, no mérito, negar-lhe provimento, deferindo, contudo, o pedido de parcelamento das dívidas.

***

6. Preliminarmente, cabe ao Plenário ratificar o juízo de admissibilidade feito no despacho à peça 100, pois o recurso atende aos requisitos pertinentes (arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992).

7. Em relação à prescrição, matéria de ordem pública que se examina de ofício, reitera-se o entendimento já manifestado pelo relator *a quo* no sentido de que não se operou o prazo quinquenal previsto na Resolução-TCU 344/2022, tampouco a prescrição intercorrente.

***

8. No mérito, adoto os fundamentos da instrução como razões de decidir, sem prejuízo de efetuar breves considerações a seguir.

9. De início, ressalto que a responsabilização dos agentes que administram recursos sob a competência fiscalizatória do TCU ocorre, de fato, perante a presença de três requisitos: conduta, dano e nexo de causalidade.

10. No caso concreto, restou devidamente caracterizada a participação do recorrente nos atos irregulares, porque, na qualidade de gerente de atendimento e gerente-geral de agência da Caixa, realizou transações indevidas, apropriando-se de valores de clientes e causando prejuízo à CEF, que foi obrigada a ressarcir os correntistas lesados, consoante exposto no voto condutor da deliberação recorrida (peça 89).

11. A existência de dolo é corroborada pela sentença proferida pela Justiça Federal, que condenou o recorrente pelo crime de peculato, em continuidade delitiva (peça 66).

12. Assim, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) não socorre o recorrente, porquanto sua responsabilização não derivou de simples atos culposos. No mínimo, é possível dizer que houve erro grosseiro, elemento bastante para a condenação no processo de controle externo, conforme a análise contida na instrução que embasou o acórdão recorrido (peça 79):

"*No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário em agência da Caixa Econômica Federal configuram violação não só às regras legais [normativos internos 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)*."

13. Quanto às alegadas pressões psicológicas, cumpre ressaltar que, durante o procedimento administrativo que resultou na rescisão do contrato de trabalho do recorrente por justa causa, ele juntou atestados aptos a comprovar problemas de saúde, a partir de 23/2/2017, em vista da indicação de que se encontrava com "quadro depressivo grave" (peça 31, p. 32-41).

14. Todavia, os atos praticados pelo recorrente contestados nesta TCE datam de 1º a 17/2/2017, anterior ao período de sua internação psiquiátrica (de 23/2 a 9/5/2017).

15. Na sentença penal, o juiz afirmou o seguinte sobre o assunto:

"*Verifica-se dos autos que o surto psicológico alegado pela defesa ocorreu posteriormente aos fatos delituosos, sendo, muito provavelmente, consequência do próprio descontrole financeiro e emocional provocado pela prática criminosa e pelas dívidas com agiotas. O réu, inclusive, articulou com clareza e lógica, em seu interrogatório, a intenção e a estratégia adotada para se apropriar dos valores, afirmando que o fez para pagar dívidas e que pretendia posteriormente vender seu imóvel para cobrir o 'furo de caixa' gerado pela apropriação.*

O Código Penal, em seu art. 26, dispõe:

'Art. 26. É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.'

***Não havendo qualquer laudo pericial ou outro elemento técnico nos autos que comprove tal incapacidade ao tempo do crime, afasto a preliminar de inimputabilidade**, prosseguindo na análise do mérito.*"

16. É certo que a incapacidade definitiva do recorrente para o trabalho, ensejadora de sua aposentadoria por invalidez, por determinação em ação ajuizada contra o Instituto Nacional do Seguro Social (peça 31, p. 42-44), somente foi certificada em relatórios médicos emitidos a partir de 2018.

17. Nesse contexto, a incapacidade posterior não é capaz de excluir a culpabilidade que conduziu à irregularidade das contas do recorrente, à obrigação de reparar o dano, além da aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública.
18. Neste caso, em vista do caráter pedagógico das penas, no sentido de inibir condutas semelhantes por parte do recorrente e de outros agentes públicos, e retributivo, proporcional à reprovabilidade das condutas, entendo que não há reparos a fazer na deliberação recorrida.
19. Essa solução preserva o reconhecimento da gravidade das infrações cometidas, que configuraram violação às normas da Caixa e atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, com dano, na forma ponderada pelo relator original.
20. Portanto, concluo que as razões recursais não são suficientes para elidir as irregularidades e a responsabilidade do recorrente pelo ressarcimento do dano, impondo-se a negativa de provimento ao apelo, na linha defendida nos pareceres pregressos.
***
21. Por fim, o pedido subsidiário de parcelamento das dívidas deve ser deferido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, que autorizam esse procedimento em qualquer fase do processo.
Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2510/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.645/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Robson Silva da Rocha (460.733.882-68)
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Tony Gleydson da Silva Barros (OAB/PA 19.444) e Anna Clara Soares Palheta (OAB/PA 39.917)

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido o recurso de reconsideração interposto por Robson Silva da Rocha contra o Acórdão 1.275/2026-Plenário, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas especiais, condenando-o ao pagamento do débito apurado, imputando-lhe multa e inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de cinco anos,
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 26, 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e nos art. 217 e 285 do Regimento Interno do TCU, em:
9.1. conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento;
9.2. autorizar o parcelamento das dívidas imputadas ao responsável em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;
9.3. fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais, a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;
9.4. alertar ao responsável que:
9.4.1. a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;
9.4.2. o pagamento integral do débito e da multa não importa em modificação do julgamento quanto à irregularidade das contas;
9.4.3. o Tribunal, provado o pagamento integral, expedirá quitação do débito e da multa, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial; e

9.5. comunicar esta deliberação ao recorrente, à Caixa Econômica Federal e à Procuradoria da República no Estado do Pará.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2510-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 004.160/2025-8
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
Responsável: Paulo Cesar Rodrigues (594.910.358-00)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. HABILITAÇÃO E CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. ATUAÇÃO FRAUDULENTA DE SERVIDOR. DANO AO ERÁRIO. EXISTÊNCIA DE AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TRANSITADA EM JULGADO. IDENTIDADE DE FATOS, OBJETO E DÉBITO. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, ECONOMIA PROCESSUAL E SEGURANÇA JURÍDICA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, SEM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO OU APLICAÇÃO DE OUTRAS SANÇÕES.

1. A existência de decisão judicial condenatória transitada em julgado, versando sobre idêntico objeto, fatos e débito, torna prescindível a aplicação de sanções na tomada de contas especial, evitando-se duplicidade de títulos executivos e dispêndio de recursos públicos, em observância aos princípios da eficiência e da economia processual.
2. O juízo de mérito das contas tem caráter declaratório podendo ser exercido pela Corte de Contas mesmo na hipótese de insubsistência do débito ou de falecimento do gestor responsável.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a última instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que contou com a concordância das instâncias diretivas daquela unidade e do representante do Ministério Público Junto ao TCU (peças 62-64):

"***INTRODUÇÃO***

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor Paulo Cesar Rodrigues, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 41/164.716.458-0, de titularidade da segurada Maria Deronice Panício da Costa Silva (peça 34, p. 2).

HISTÓRICO

2. Em 7/12/2024, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1790/2024.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de

responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:
Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com atendimento sem senhas e fora do agendamento, concessões em períodos de férias, inserção de períodos de atividade rural/segurado especial sem a devida comprovação, atendimento fora das dependências do INSS e a cobrança e recebimento de valores para a concessão dos benefícios.
4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.
5. No relatório da TCE (peça 34), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 22.020,40, imputando responsabilidade a Paulo Cesar Rodrigues, Chefe do Setor de Benefícios, no período de 27/3/2015 a 20/3/2017, na condição de servidor do INSS.
6. Em 15/2/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 38), 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 39 e 40).
7. Em 11/3/2025, 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 41).
8. Na instrução inicial (peça 45), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:
8.1. ***Irregularidade 1:*** *concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, com atendimento sem senhas e fora do agendamento, concessões em períodos de férias, inserção de períodos de atividade rural/segurado especial sem a devida comprovação, atendimento fora das dependências do INSS e a cobrança e recebimento de valores para a concessão dos benefícios.*
8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6 e 10.
8.1.2. Normas infringidas: artigos 11, 48, 142 e 143 da Lei 8.213/1991; artigo 116, inciso II e artigo 117, inciso IX, ambos da Lei nº 8.112/90 e artigo 132, inciso IV, também da Lei nº 8.112/90, combinado com o artigo 11 da Lei nº 8.429/92.
8.1.3. Débitos relacionados ao responsável Paulo Cesar Rodrigues:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/1/2017	*0,84*
4/1/2017	*660,16*
3/7/2015	*788,00*
4/5/2017	*731,13*
8/8/2016	*0,84*
3/12/2015	*0,07*
6/5/2015	*788,00*
3/3/2016	*717,82*
3/2/2017	*0,53*
3/3/2016	*0,18*
3/6/2016	*660,16*
6/6/2017	*731,13*
6/6/2017	*0,87*
8/3/2017	*673,47*
7/4/2017	*0,87*
7/4/2017	*731,13*
7/11/2016	*660,16*
6/8/2015	*788,00*
3/2/2016	*717,82*
5/12/2016	*0,67*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
9/11/2015	*788,00*
8/3/2017	*0,53*
3/12/2015	*295,50*
8/8/2016	*660,16*
5/7/2016	*660,16*
3/12/2015	*788,00*
6/9/2016	*440,00*
4/5/2016	*717,82*
4/5/2017	*0,87*
7/11/2016	*0,84*
6/9/2016	*0,84*
5/7/2017	*0,87*
5/7/2017	*731,13*
5/4/2016	*0,18*
3/8/2017	*0,87*
4/5/2016	*0,18*
7/11/2016	*660,16*
5/12/2016	*440,00*
3/8/2017	*731,13*
3/2/2017	*673,47*
23/4/2015	*0,07*
5/10/2015	*0,50*
5/10/2015	*295,50*
5/12/2016	*660,16*
5/10/2015	*788,00*
23/4/2015	*288,93*
3/2/2016	*0,18*
8/9/2015	*788,00*
5/4/2016	*717,82*
7/11/2016	*0,84*
3/6/2015	*788,00*
3/6/2016	*0,84*
6/9/2016	*660,16*
5/7/2016	*0,84*
6/1/2016	*788,00*

8.1.4. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.1.5. ***Responsável****: Paulo Cesar Rodrigues.*

8.1.5.1. ***Conduta:*** *conceder benefício previdenciário de aposentadoria, com atendimento sem senhas e fora do agendamento; em períodos de férias, com inserção de períodos de atividade rural/segurado especial sem a devida comprovação, atendimento fora das dependências do INSS e a cobrança e recebimento de valores para a concessão dos benefícios.*

8.1.5.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.1.5.3. 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.

8.1.6. Encaminhamento: citação.

9. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 46), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Paulo Cesar Rodrigues - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 22825/2025 – Seproc (peça 48)* *Data da Expedição: 3/7/2025* *Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 49)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 47).*
***Comunicação**: Edital 0579/2025 – Seproc (peça 51)* *Data da Publicação: 13/8/2025 (peça 52)* *Fim do prazo para a defesa: 28/8/2025*

10. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 53), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

11. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Paulo Cesar Rodrigues permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

12. À peça 54 dos autos, a Unidade Instrutora efetuou as análises de praxe e propôs o mérito, maiormente em razão da revelia do responsável, que não apresentou defesa, sendo a proposta acompanhada por toda Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), que teceu ainda considerações acerca do prazo prescricional (tendo em vista a condenação do responsável e da beneficiária na esfera penal), bem como sobre a desnecessidade, neste momento, de citação da segurada, considerando os princípios da racionalização administrativa e da economia processual, a baixa materialidade dos recursos envolvidos e a solidariedade passiva em benefício do credor.

13. No Despacho do Ministro Relator à peça 60, o Ministro destacou que existem outros dez processos autuados neste Tribunal para apurar o mesmo tipo de fraude cometida pelo responsável, razão pela qual fez retornar os autos à presente Unidade, considerando a identidade de conduta do responsável em todos os processos citados e visando à economia processual, para que avaliasse a melhor estratégia de análise, tendo em vista, inclusive, a possibilidade de apensamento dos processos citados para julgamento único, tendo solicitado, ainda, que seja analisada eventual necessidade de aplicação do prazo de prescrição da lei penal aos casos em exame, conforme jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1714/2025 - TCU - Plenário.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 3/8/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

14.1. Paulo Cesar Rodrigues, por meio do ofício acostado à peça 25, recebido em 8/10/2024, conforme AR (peça 26).

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 32.478,75, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1802/2024, 1794/2024, 1799/2024, 1796/2024, 1793/2024, 1795/2024, 1801/2024, 1798/2024, 1797/2024 e 1800/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

16. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

17. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

18. 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.

19.No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

20.No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

21.Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

22.A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
0	*3/8/2017*	*Data da concessão do último débito irregular (peça 33, p. 2)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional de Paulo César Rodrigues*
1	*26/2/2021*	*Notificação (peça 4, p. 4)*	*art. 5°, inciso I*	*interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente*
2	*6/6/2022*	*Parecer (peça 7)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
3	*12/9/2024*	*Determinação de instauração da TCE (peça 1)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
4	*26/11/2024*	*Relatório de TCE (peça 34)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*

23.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.

24.Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU****.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

25.Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	*Processo*
Paulo Cesar Rodrigues	*004.171/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1799/2024)']* *004.175/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1802/2024)']* *004.174/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e*

Responsável	*Processo*
	concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1801/2024)'] 004.167/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1797/2024)'] 004.173/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1800/2024)'] 004.166/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1796/2024)'] 004.169/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1798/2024)'] 004.163/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1795/2024)'] 004.162/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1794/2024)'] 004.161/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e concessão irregular de benefícios previdenciários, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria. (nº da TCE no sistema: 1793/2024)']

26.A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

27.Em Despacho de peça 60, o Relator determinou que avaliasse a melhor estratégia de análise das diferentes TCEs responsabilizando o mesmo responsável dos presentes autos, tendo em vista, inclusive, a possibilidade de apensamento dos processos citados no Despacho para julgamento único, tendo solicitado, ainda, que fosse analisada eventual necessidade de aplicação do prazo de prescrição da lei penal aos casos em exame, conforme jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1714/2025 - TCU - Plenário.

28.Cumpre destacar que, no âmbito do TC 024.542/2025-3, foi proposto que 'o Relator sorteado para o primeiro processo presidisse também a instrução dos demais casos originados a partir do mesmo processo administrativo disciplinar'.

29.Em Despacho do Presidente, Ministro Vital do Rêgo (peça 41, do TC 024.542/2025-3), foi acolhida a referida sugestão, considerando ainda os seguintes aspectos:

A unidade técnica destaca que há diversos outros processos relacionados, todos originados do mesmo PAD, envolvendo a mesma responsável, irregularidades e condutas semelhantes. Esses processos possuem diferenças apenas nos valores dos débitos, nos números dos benefícios e nos beneficiários. Assim, propõe que seja reconhecida a conexão entre os processos indicados, mantendo o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa como relator prevento, por ser o responsável pelo primeiro processo autuado.

Considero acertada a análise realizada pela AudTCE quanto à similaridade dos temas abordados nos processos mencionados à peça 39. Dessa forma, reconheço a conexão existente entre eles e, com fundamento

no art. 17 da Resolução-TCU 346/2022, determino que sejam distribuídos, por prevenção, ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, conforme proposto pela unidade especializada.

30.A partir de então, todos os processos de TCE com as mesmas características foram submetidos ao mesmo procedimento, tendo como fundamento a Comunicação da Presidência do Tribunal, proferida em Sessão de 1º/4/2026 (peça 61).

31.A despeito da mudança implementada na gestão desses processos, não foi possível a sua implementação nos processos sugeridos em Despacho do Relator (peça 60), em razão do conjunto desses processos ter sido autuado antes do Comunicado da Presidência, de 1º/4/2026.

32.Quanto à análise da prescrição utilizando-se os prazos de prescrição da lei penal, entende-se desnecessário, posto que não ocorreu a prescrição, sendo suficiente a análise empreendida nos parágrafos 16 a 24, desta instrução, com base apenas na Resolução TCU 344/2022, que utiliza prazos menos elásticos que os da lei penal.

33.Dessa forma, não havendo elementos novos que permitissem modificar o entendimento presente na instrução de peça 54, ratifica-se o encaminhamento anteriormente sugerido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34.Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

34.1. considerar revel o responsável Paulo Cesar Rodrigues, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

34.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Paulo Cesar Rodrigues, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Paulo Cesar Rodrigues (CPF: 594.910.358-00):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/1/2017	*0,84*
4/1/2017	*660,16*
3/7/2015	*788,00*
4/5/2017	*731,13*
8/8/2016	*0,84*
3/12/2015	*0,07*
6/5/2015	*788,00*
3/3/2016	*717,82*
3/2/2017	*0,53*
3/3/2016	*0,18*
3/6/2016	*660,16*
6/6/2017	*731,13*
6/6/2017	*0,87*
8/3/2017	*673,47*
7/4/2017	*0,87*
7/4/2017	*731,13*
7/11/2016	*660,16*
6/8/2015	*788,00*
3/2/2016	*717,82*
5/12/2016	*0,67*
9/11/2015	*788,00*
8/3/2017	*0,53*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
3/12/2015	*295,50*
8/8/2016	*660,16*
5/7/2016	*660,16*
3/12/2015	*788,00*
6/9/2016	*440,00*
4/5/2016	*717,82*
4/5/2017	*0,87*
7/11/2016	*0,84*
6/9/2016	*0,84*
5/7/2017	*0,87*
5/7/2017	*731,13*
5/4/2016	*0,18*
3/8/2017	*0,87*
4/5/2016	*0,18*
7/11/2016	*660,16*
5/12/2016	*440,00*
3/8/2017	*731,13*
3/2/2017	*673,47*
23/4/2015	*0,07*
5/10/2015	*0,50*
5/10/2015	*295,50*
5/12/2016	*660,16*
5/10/2015	*788,00*
23/4/2015	*288,93*
3/2/2016	*0,18*
8/9/2015	*788,00*
5/4/2016	*717,82*
7/11/2016	*0,84*
3/6/2015	*788,00*
3/6/2016	*0,84*
6/9/2016	*660,16*
5/7/2016	*0,84*
6/1/2016	*788,00*

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/10/2025: R$ 39.819,08.

34.3. aplicar ao responsável Paulo Cesar Rodrigues, 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;

34.4. 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;

34.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze

dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

34.6. considerar grave a infração cometida por Paulo Cesar Rodrigues, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

34.7. aplicar a Paulo Cesar Rodrigues 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;

34.8. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

34.9. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

2. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, emitiu parecer favorável à proposta da unidade instrutora (peça 65).

É o relatório.

VOTO

Em julgamento, tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – Gerência Executiva de Ribeirão Preto/SP – em desfavor de Paulo César Rodrigues, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/164.716.458-0, de titularidade da segurada Maria Deronice Panício da Costa Silva, sem a observância dos requisitos estabelecidos na Lei 8.213/1991.

2. Este processo decorre de apuração administrativa realizada pelo INSS, que identificou irregularidades em benefícios concedidos pelo então servidor Paulo César Rodrigues, no período de 2010 a 2017.

3. Consoante o relatório final da comissão do processo administrativo disciplinar (PAD) instaurado no âmbito da autarquia, apurou-se que **o ex-servidor, quando em atividade, autorizava benefícios sem a documentação necessária para comprovação de atividade rural, realizava atendimentos externos às dependências do INSS e inseria períodos fictícios de trabalho rural com o objetivo de alcançar carência ou tempo contributivo**. Verificou-se, ainda, a **cobrança de valores pela intermediação dos serviços**, auferindo vantagens indevidas para si ou para terceiros (peça 6).

4. No âmbito do PAD**, diversas testemunhas afirmaram ter mantido contato com o indiciado fora das instalações do INSS e declararam não ter comparecido à agência para requerer o benefício, conforme orientado pelo ex-servidor**. Relataram, ademais, que efetuaram pagamentos diretamente a ele para obtenção das concessões.

5. Segundo o relatório do tomador de contas, foram identificadas irregularidades na concessão de 28 benefícios previdenciários, resultando em lesão aos cofres públicos no montante de R$ 806.226,17, em valores históricos (peça 34).

6. Diante do conjunto probatório, a comissão do PAD entendeu configurada ofensa aos arts. 116, inciso II, 117, inciso IX, e 132 da Lei 8.112/1990, sugerindo a aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria, que se consumou em 22/6/2022 (peça 9).

7. No âmbito do Tribunal de Contas da União, foram autuadas outras dez tomadas de contas especiais em razão das concessões irregulares de benefícios associadas à atuação do referido servidor, já tendo sido julgados, até o momento, os TCs 004.161/2025-4, 004.162/2025-0 e 004.163/2025-7 (Acórdãos 1.012/2026, 888/2026 e 1.299/2026, respectivamente, todos do Plenário e de minha relatoria). A presente TCE, portanto, restringe-se ao benefício previdenciário 41/164.716.458-0, de titularidade da segurada Maria Deronice Panício da Costa Silva.

8. Após a apuração interna, o tomador de contas imputou a responsabilidade pela concessão irregular do mencionado benefício ao ex-servidor Paulo César Rodrigues, fixando o débito no valor original de R$ 22.020,40, referente ao período de 27/3/2015 a 20/3/2017.

9. No TCU, a unidade técnica, após examinar os pressupostos de admissibilidade e afastar a ocorrência de prescrição, promoveu, por delegação de competência, a citação do responsável (peças 48-52). Regularmente citado, o responsável permaneceu silente e não efetuou o recolhimento do débito, configurando-se a situação de revelia para fins processuais.

10. Em instrução final, diante da ausência de elementos capazes de afastar a irregularidade identificada e a culpabilidade do responsável, a unidade especializada propôs o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e aplicação de multa. Propôs, ainda, em razão da gravidade da conduta, a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de cinco anos (peça 62).

11. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MTPCU) manifestou concordância com o encaminhamento proposto pela AudTCE (peça 65).

12. Preliminarmente, verifico que não ocorreu a prescrição ordinária (cinco anos), nem a intercorrente (três anos sem andamento processual) nos presentes autos, à luz do que dispõe a Resolução-TCU 344/2022.

13. Conforme a análise promovida pela AudTCE, o termo inicial a ser considerado para a contagem da prescrição ordinária é a data da concessão do último débito irregular do benefício tratado neste processo, qual seja, 3/8/2017. O evento interruptivo seguinte (e marco inicial da prescrição intercorrente) foi a notificação do responsável, em 26/2/2021, seguido por outros atos apurativos da irregularidade.

14. Conforme sugerido pelo MPTCU, ainda é possível, neste caso, adotar a prescrição da lei penal, tendo em vista a condenação do responsável na esfera penal (Processo 0000534-83.2018.4.03.6113, Seção Judiciária do Estado de São Paulo, 1ª Vara Federal de Franca/SP, peça 34, p. 4, alínea "c").

15. Isso porque, com base no entendimento deste Tribunal constante do Acórdão 1.714/2025-Plenário (de minha relatoria), em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena *in abstrato*), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal. Assim, considerando que o responsável foi denunciado pelo crime de "inserção de dados falsos em sistemas de informações", o prazo prescricional a ser adotado nestes autos é de dezesseis anos, dado que a pena máxima prevista é de doze anos (art. 313-A c/c o art. 109, inciso II, ambos do Código Penal).

16. Quanto ao mérito, não obstante os pareceres precedentes, entendo que o processo deve receber desfecho diverso, a exemplo da solução adotada nos já mencionados TCs 004.162/2025-0 e 004.163/2025-7.

17. Consta dos autos que Paulo César Rodrigues foi condenado na Ação Civil de Improbidade Administrativa 5001228-88.2023.4.03.6113, ajuizada na 3ª Vara Federal de Franca/SP, com trânsito em julgado já ocorrido em 4/7/2024 (peças 11 e 12).

18. O processo judicial versa sobre os mesmos fatos e valores discutidos nesta TCE: a concessão irregular de 28 benefícios previdenciários e, também, sobre o benefício 41/164.716.458-0, de titularidade da segurada Maria Deronice Panício da Costa Silva.

19. Na decisão judicial, reafirmam-se as constatações do PAD, de que, a partir do início da década de 2010, o réu utilizou o cargo no INSS para captar pessoas interessadas em aposentadoria, especialmente na cidade de Guará/SP. Apresentava-se como advogado e recebia pagamentos para viabilizar benefícios previdenciários à margem dos trâmites legais.

20. As concessões eram efetivadas sem documentação adequada, mediante inserção de períodos de trabalho rural sem comprovação idônea. Muitos beneficiários não se enquadravam como segurados especiais. O procedimento evidenciou inobservância das formalidades legais, com captação de clientes, cobrança indevida e manipulação do sistema de benefícios. Concluiu-se, assim, que as condutas caracterizaram dolo, e não mero erro ou negligência.

21. Sobre o benefício objeto deste processo, a decisão judicial dispõe que (peça 11, p. 4):

"*BENEFICIO N° 41/164.716.458-0 - MARIA DERONICE PANICIO DA COSTA SILVA — Conforme o ID 287845869, p. 37, o réu inseriu períodos como segurada especial, apesar de os vínculos de Maria serem urbanos, qualificando-a como professora. De toda forma, tais vínculos foram inseridos apenas quando da concessão e sem documentação jungida ao processo. Além disso, foi apurado que Maria foi recebida pelo réu em um escritório em Guará-SP, como fosse advogado. Embora Maria preferisse não responder ao interrogatório na ação penal n° 0000534-83.2018.403.6113 (prova emprestada; ID 309241996), ela admitira ter pago R$5.000,00 ao réu (ID 287845869, p. 37):*"

22. Assim, tendo por base esta e as demais concessões irregulares, na sentença o juízo apontou a ocorrência de enriquecimento ilícito e dano ao erário, condenando o responsável ao ressarcimento do débito causado, à perda dos valores acrescidos ilicitamente, ao pagamento de multa civil, à suspensão dos direitos políticos e à proibição de contratar com o Poder Público, além da perda do cargo público, nos seguintes termos (peça 12, p. 5-6):

"*Julgo procedentes os pedidos para condenar o réu a:*
[a] Ressarcir o dano de R$ 805.222,28 (em 1/12/2017) e R$ 178.884,18 (em 21/11/2023), sob os consectários do item 4.3 do manual de cálculos, desde suas respectivas datas-bases;
[b] Perda dos valores acrescidos ilicitamente (R$ 25.500,00), sob os consectários do item 4.2 do manual de cálculos, desde a data desta;
[c] Pagar multa civil no valor de R$ 1.035.106,46 (valor do dano e R$ 51.000,00), sob os consectários do item 4.2 do manual de cálculos, desde a data desta;
[d] Suspensão dos direitos políticos por 17 anos;
[e] Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 15 anos;
[f] Perda da função/cargo público em que cometida a improbidade."

23. Verifiquei ainda que o responsável consta do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) da Controladoria-Geral da União, como impedido de contratar com a administração pública até 4/7/2038.

24. Há, portanto, **identidade material** entre a mencionada ação de improbidade administrativa e este processo de tomada de contas especial, sendo inclusive o processo judicial mais amplo e provavelmente abarcando o conteúdo de outras TCE autuadas nesta Corte de Contas. Naqueles autos judiciais, já está constituído **título executivo** abrangendo os mesmos débitos ora discutidos.

25. Embora as instâncias administrativa e judicial sejam independentes, **o ordenamento jurídico visa evitar decisões conflitantes**. A existência de título judicial condenatório sobre o mesmo objeto torna a constituição de novo título executivo administrativo, por meio de acórdão do TCU, medida redundante, desnecessária e contrária ao princípio da eficiência administrativa.

26. Com efeito, o **interesse processual de agir** – previsto nos arts. 17 e 485, VI, do Código de Processo Civil – está amparado no binômio necessidade e utilidade. Se o Estado já dispõe de título executivo judicial referente aos mesmos fatos e valores, nova condenação em TCE está destituída de utilidade prática, por não agregar efetivo ganho ao interesse público.

27. A ideia de interesse de agir, também chamado de interesse processual, está intimamente associada à utilidade da prestação jurisdicional que se pretende obter com a movimentação da máquina pública[1]. O interesse de agir reside na necessidade de obtenção da tutela jurisdicional reclamada, o que não está presente neste caso.

28. Mesmo as demais medidas condenatórias eventualmente passíveis de adoção por este Tribunal – como a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício de cargo na Administração Pública – já estão substancialmente contempladas na decisão judicial mencionada, em razão das condenações ao pagamento de multa civil no valor de R$ 1.035.106,46, à suspensão dos direitos políticos por dezessete anos, à proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de quinze anos e à perda da função ou cargo público.

29. Assim, **a existência de decisão judicial condenatória transitada em julgado, versando sobre idêntico objeto, fatos e débito, torna prescindível a aplicação de sanções nesta tomada de contas especial, evitando-se duplicidade de títulos executivos e dispêndio de recursos públicos, em observância aos princípios da eficiência e da economia processual**.

30. Ante essas circunstâncias, este caso poderia até se amoldar à hipótese de arquivamento prevista no art. 212 do Regimento Interno do TCU, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, por ausência de interesse de agir, uma vez que a prestação jurisdicional a ser proferida pelo TCU já está satisfeita por decisão na esfera judicial.

31. Não obstante, em atenção à jurisprudência desta Corte de Contas, opto por julgar irregulares as contas de Paulo César Rodrigues.

32. A jurisprudência deste Tribunal é uníssona em afirmar que **o julgamento das contas pelo TCU tem natureza essencialmente declaratória, limitando-se a afirmar a regularidade ou não dos elementos constitutivos das contas analisadas**. Não se trata de uma atuação persecutória do Estado, nem de uma sanção direta ao responsável que tem as contas analisadas. São nesse sentido os seguintes precedentes: Acórdão 1.483/2022-Plenário (de minha relatoria), Acórdão 376/2017-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), Acórdão 916/2023-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), Acórdão 1.726/2021-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler).

33. Deixo, contudo, pelos motivos expostos, de imputar ao responsável quaisquer sanções, haja vista que tais condenações já estão abarcadas pela decisão judicial transitada em julgado, no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa 5001228-88.2023.4.03.6113, ajuizada na 3ª Vara Federal de Franca/SP, na linha dos já citados Acórdãos 888/2026 e 1.299/2026, ambos do Plenário.

---

[1] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. Salvador: JusPodivm, 2026, p. 87.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2511/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.160/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Paulo Cesar Rodrigues (594.910.358-00)
4. Unidade: Instituto Nacional do Seguro Social
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Paulo César Rodrigues, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 41/164.716.458-0, de titularidade da segurada Maria Deronice Panício da Costa Silva, sem a observância dos requisitos estabelecidos na Lei 8.213/1991;
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea "d" e § 3º; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, inciso IV, § 7º; e 214, inciso III, do Regimento Interno e ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. considerar Paulo César Rodrigues revel, dando-se prosseguimento ao processo;
9.2. julgar irregulares as contas de Paulo César Rodrigues; e
9.3. comunicar esta deliberação ao responsável, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Procuradoria da República em São Paulo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2511-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 008.975/2026-4
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Solicitante: Comissão de Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC)
Unidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO PARA VERIFICAR A LEGALIDADE DA OFERTA DE CURSO DE MEDICINA COM VAGAS EXCLUSIVAS PARA BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA) E A REGULARIDADE DA EXECUÇÃO DE TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA CELEBRADO ENTRE O INCRA E A UFPE E DO EDITAL LANÇADO PELA UNIVERSIDADE. MATÉRIA DELIBERADA, EM PARTE, NO ACÓRDÃO 897/2026-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. ATENDIMENTO PARCIAL DA SOLICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA O ATENDIMENTO INTEGRAL. AUTORIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS E OUTRAS MEDIDAS SANEADORAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), que obteve a concordância dos seus dirigentes (peças 13-15):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de solicitação do Congresso Nacional – SCN (peça 4), formulada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), com base no inciso I do art. 3º da Resolução-TCU 215/2008, para que o TCU instaure fiscalização para apurar possíveis irregularidades relacionadas ao Termo de Execução Descentralizada (TED) 132/2024 (peça 10), celebrado pelo Incra e pela UFPE, e ao Edital Prograd 31/2025 da UFPE (peça 11, p. 13 e seguintes).

2. A solicitação tem por objetivo verificar, entre outros aspectos, a legalidade da oferta de curso de Medicina com vagas exclusivas para beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), a regularidade da execução do TED, a compatibilidade da iniciativa com os princípios constitucionais da educação e com os objetivos do programa (peças 4 e 5).

3. Este documento tem por objetivo análise inicial da SCN (peças 3 a 5). Para tal, juntamos os documentos às peças 10 a 12.

PRELIMINARES

4. A presente SCN tem origem na Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) 5/2025, de autoria de Hiran Gonçalves, senador pelo Estado de RO (Partido Progressistas), apresentada à CTFC do Senado Federal. Conforme consignado no parecer aprovado pela comissão (peça 5), a proposição foi motivada pela publicação do Edital Prograd 31/2025 da UFPE, que instituiu processo seletivo para ingresso no curso de Medicina destinado exclusivamente a beneficiários do Pronera.

*5. Segundo o parecer, o referido edital previa a oferta de oitenta vagas para ingresso no segundo período letivo de 2025, a serem ministradas pelo Centro Acadêmico do Agreste (CAA) da UFPE, **campus** Caruaru, no âmbito de parceria formalizada entre a universidade e o Incra por meio do TED 132/2024.*

6. Na justificativa da PFS, foram levantados questionamentos quanto à legalidade da reserva exclusiva de vagas para beneficiários do Pronera, à compatibilidade da iniciativa com os princípios constitucionais da educação, à aderência do objeto aos objetivos do programa e à regularidade da aplicação dos recursos públicos envolvidos. Também foram suscitadas dúvidas acerca da adequação da infraestrutura física e de pessoal da UFPE para execução do curso e da compatibilidade da iniciativa com os instrumentos de planejamento institucional da universidade.

7. Após análise da matéria, o relator da PFS 5/2025, Senador Marcos Rogério (Partido Liberal/RO), concluiu pela admissibilidade, oportunidade e conveniência da proposta, entendendo cabível a atuação do TCU para apurar a regularidade dos atos praticados pelo Incra e pela UFPE no âmbito da execução do TED e da oferta do curso de Medicina objeto da parceria.

8. Em sessão realizada em 15/4/2026, a CTFC aprovou o relatório prévio e o Requerimento 14/2026-CTFC, por meio do qual foi solicitada ao Tribunal a realização de auditoria para exame do objeto da PFS. Em decorrência da aprovação do requerimento, o presidente da CTFC encaminhou ao Tribunal o Ofício 3/2026/CTFC (peça 3), de 15/4/2026, solicitando a adoção das providências necessárias ao atendimento da demanda formulada pelo Senado Federal.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, compete ao Tribunal prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas ou respectivas comissões, acerca da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial realizada no âmbito da Administração Pública. Em complemento, o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU) prevê que as solicitações formuladas por comissão técnica ou de inquérito do Congresso Nacional constituem espécie processual sujeita à apreciação desta Corte.

10. No caso concreto, verifica-se que a solicitação foi formulada por comissão permanente do Senado Federal, no exercício de competência regimental própria, encontrando-se acompanhada dos documentos que evidenciam sua aprovação pelo colegiado competente. Assim, estão presentes os pressupostos subjetivos necessários ao conhecimento da matéria.

11. Quanto ao aspecto objetivo, observa-se que o requerimento versa sobre fatos relacionados à aplicação de recursos públicos federais descentralizados por meio de TED celebrado entre duas entidades integrantes da Administração Pública Federal, bem como sobre a execução de política pública financiada com recursos do Pronera. Trata-se, portanto, de matéria inserida na esfera de competência constitucional do Tribunal, por envolver atos de gestão praticados por agentes sujeitos à sua jurisdição e a utilização de recursos federais passíveis de fiscalização sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

12. Ademais, os questionamentos formulados pela CTFC apresentam relação direta com atividades típicas de controle externo, abrangendo temas como a regularidade da celebração e da execução do TED, a conformidade da aplicação dos recursos públicos, a adequação dos mecanismos de governança e acompanhamento da iniciativa, a observância dos normativos aplicáveis e a compatibilidade da atuação dos órgãos envolvidos com os objetivos da política pública financiada.

13. Registre-se que parte das questões suscitadas pelo requerimento envolve controvérsias jurídicas atualmente submetidas à apreciação do Poder Judiciário. Todavia, tal circunstância não constitui óbice ao conhecimento da solicitação, uma vez que a atuação do Tribunal possui objeto próprio e distinto, voltado à fiscalização da gestão pública e da aplicação dos recursos federais, sem prejuízo da necessária observância das decisões judiciais eventualmente incidentes sobre a matéria.

14. Dessa forma, verifica-se que a presente demanda atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do RITCU e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, razão pela qual deve ser conhecida como Solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

A - Do teor do Requerimento-CTFC/SF 14/2026

15. No tocante ao Incra, o mencionado requerimento solicita que seja examinada a pertinência da destinação de recursos do Pronera para a oferta do curso de Medicina, considerando a compatibilidade da iniciativa com os objetivos do programa e a adequação da utilização de recursos públicos em um curso de elevada complexidade e custo.

16. Em relação à UFPE, o documento solicita a verificação da legalidade/regularidade administrativa associada ao Edital Prograd 31/2025. Solicita-se, ainda, a análise da compatibilidade da iniciativa com os princípios constitucionais da educação previstos no art. 205 da Constituição Federal, em especial quanto ao acesso à educação superior e à finalidade pública da ação implementada.

17. O requerimento também demanda a avaliação da adequação dos critérios de seleção e acesso adotados no processo seletivo, com especial atenção à reserva exclusiva de vagas para beneficiários do Pronera. Nesse contexto, questiona-se o modelo adotado quanto aos princípios da universalidade e da isonomia no acesso ao ensino superior, inclusive em comparação com os mecanismos ordinários de ingresso, como o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e a política de cotas.

18. Outro ponto relacionado à UFPE refere-se à regularidade da execução orçamentária e financeira do TED 132/2024, abrangendo a análise da conformidade da aplicação dos recursos, da adequação dos prazos estabelecidos e da suficiência dos recursos previstos para custear integralmente a formação dos estudantes durante todo o curso de Medicina.

19. O requerimento solicita, outrossim, a avaliação dos impactos da execução do TED sobre a estrutura acadêmica e administrativa da UFPE, incluindo a utilização de instalações físicas, equipamentos, pessoal técnico e corpo docente. Nesse aspecto, requer-se a verificação da eventual destinação de professores, especialmente aqueles submetidos ao regime de dedicação exclusiva, para atuação na turma especial criada no âmbito do Pronera, bem como dos reflexos dessa alocação sobre as atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão da universidade.

20. Por fim, solicita-se a análise da compatibilidade do objeto do TED 132/2024 com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPE e com as deliberações de seus órgãos colegiados superiores, de

modo a verificar se a iniciativa encontra respaldo nos instrumentos de planejamento e governança da instituição.

B - Do TED 132/2024

21. A análise do TED 132/2024, datado de 27/12/2024, evidencia que o instrumento constitui um meio jurídico da parceria firmada entre o Incra e a UFPE para o financiamento de uma turma de graduação em Medicina destinada a beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA (peça 10, disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-deconteudos/publicacoes/editais-de-licitacoes/termo-de-execucaodescentralizada/TED_UFPE_Termo_132_2024.pdf, acesso em 6/7/2026).

22. O objeto pactuado consiste em 'formar uma Turma Especial de Graduação em Medicina, voltada às populações beneficiárias do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)', com vigência de 84 meses e valor global de R$ 18.648.000,00.

23. Embora o instrumento formalize a descentralização dos créditos orçamentários e estabeleça as competências e responsabilidades dos partícipes, observa-se que ele possui natureza predominantemente declaratória e não contém elementos suficientes para avaliar a regularidade, a legitimidade ou a economicidade da iniciativa. Como é característico dos TEDs disciplinados pelo Decreto 10.426/2020, o documento limita-se a definir objeto, vigência, valor, obrigações das partes e mecanismos gerais de acompanhamento e prestação de contas, remetendo os aspectos operacionais e gerenciais ao respectivo plano de trabalho e aos processos administrativos que instruíram sua celebração.

24. Sob a perspectiva do controle externo, chama atenção a ausência, no instrumento analisado, de informações que permitam compreender as razões que levaram o Incra a optar pela utilização de recursos do Pronera para financiar um curso de Medicina. Não se apresentam diagnóstico, estudo de demanda, justificativa técnica ou demonstração de aderência da iniciativa aos objetivos da política pública. Tampouco são explicitados os resultados esperados, os indicadores de desempenho, os critérios de seleção dos beneficiários ou a forma pela qual a formação dos futuros profissionais contribuirá para os objetivos institucionais do programa.

25. Outro aspecto relevante refere-se ao valor global do ajuste. O TED informa que serão destinados R$ 18.648.000,00 para a execução do objeto, mas não apresenta memória de cálculo, composição de custos ou demonstrativos que permitam verificar a razoabilidade da estimativa financeira adotada. Também não há indicação das despesas previstas, dos custos por estudante, dos critérios utilizados para definição dos valores ou da suficiência dos recursos para custear integralmente o curso até sua conclusão. Essa lacuna assume especial relevância diante de uma das questões formuladas pelo Senado Federal, que busca justamente verificar se os recursos e os prazos previstos são suficientes para assegurar a execução integral da iniciativa.

26. Observa-se igualmente que não se apresentam informações acerca dos impactos institucionais da execução do projeto sobre a estrutura da universidade. Não há referência à disponibilidade de docentes, à utilização de laboratórios, à necessidade de expansão da infraestrutura acadêmica ou à compatibilidade da iniciativa com a capacidade operacional da UFPE. Embora o instrumento atribua ao Curso de Medicina do Centro Acadêmico do Agreste a responsabilidade pelo acompanhamento da execução na universidade, não são apresentados estudos que demonstrem a viabilidade acadêmica e administrativa da oferta da turma especial.

27. Nesse contexto, conclui-se que o documento que formaliza o TED 132/2024, isoladamente considerado, não fornece elementos suficientes para responder às questões formuladas pelo Senado Federal. A análise da regularidade da iniciativa exige o exame dos documentos que fundamentaram a celebração do ajuste, especialmente o plano de trabalho, os estudos técnicos preliminares, as notas técnicas, os pareceres jurídicos, as memórias de cálculo dos custos, os documentos de governança e os processos administrativos produzidos tanto pelo Incra quanto pela UFPE.

28. Somente a partir desse conjunto documental será possível avaliar a aderência do projeto aos objetivos do Pronera, a adequação da utilização dos recursos públicos federais, a suficiência do financiamento previsto e a regularidade da implementação da turma especial de Medicina objeto do TED.

C - Do Edital Prograd 31/2025

*29. O Edital Prograd 31/2025 da UFPE institui processo seletivo específico para o preenchimento de 80 vagas em uma turma especial do curso de Medicina da UFPE, **campus** Caruaru, criada no âmbito do Pronera, em parceria com o Incra (peça 11, p. 13 e seguintes, disponível em https://sipac.ufpe.br/public/visualizaBoletins.do?aba=p-boletins&publico=true, acesso em 6/7/2026).*

30. Sob o aspecto formal, o edital apresenta fundamentação normativa e identifica o objetivo da iniciativa: formar uma turma especial de Medicina voltada ao público beneficiário do Pronera. O instrumento, portanto, não se destina ao ingresso universal no ensino superior, mas à implementação de uma política pública específica voltada à educação do campo e à reforma agrária.

31. O elemento mais relevante do edital é a delimitação do público-alvo. O certame restringe a participação exclusivamente aos beneficiários do Pronera, abrangendo assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, egressos de cursos promovidos pelo Incra, educadores que atuam junto ao público da reforma agrária, acampados cadastrados pelo Incra e quilombolas.

32. Essa característica diferencia substancialmente o processo seletivo dos mecanismos ordinários de acesso à educação superior, como o Sisu, uma vez que as 80 vagas são integralmente reservadas a um grupo social previamente definido. Essa é precisamente uma das questões suscitadas pelo Senado Federal, que questiona a compatibilidade dessa reserva exclusiva de vagas com os princípios da universalidade e da isonomia no acesso ao ensino superior.

33. Outro aspecto relevante refere-se aos critérios de seleção. O edital não utiliza a nota do Enem nem adota os mecanismos tradicionais de seleção empregados nos cursos de Medicina das universidades federais. A classificação é realizada mediante duas avaliações: uma redação dissertativo-argumentativa com temática relacionada ao Pronera e uma análise do histórico escolar do ensino médio, baseada nas notas de Língua Portuguesa, Biologia e Química.

34. Embora seja compatível com a autonomia universitária e com a lógica dos cursos especiais do Pronera, pode ser questionado quanto à sua capacidade de selecionar candidatos para um curso de elevada complexidade acadêmica como Medicina. A substituição de exames amplamente concorridos por uma redação e pela análise do histórico escolar gera dúvidas se os critérios adotados são adequados para aferir as competências necessárias ao acompanhamento do curso e compatíveis com os objetivos da política pública.

35. O edital também prevê que a condição de beneficiário do Pronera seja validada por comissão composta por representantes do Incra, responsável por verificar a documentação comprobatória apresentada pelos candidatos. A não comprovação dessa condição implicaria eliminação do certame. Esse procedimento reforça o vínculo da seleção com os objetivos do programa, mas também transfere para a etapa de habilitação papel central na definição do universo de concorrentes.

36. Outro ponto digno de nota é a coexistência de critérios do Pronera com mecanismos típicos da Lei de Cotas. O edital exige, para diversas modalidades, comprovação de conclusão integral do ensino médio em escolas públicas e estabelece procedimentos relacionados às ações afirmativas, o que demonstra tentativa de harmonização entre a política específica do Pronera e a legislação geral de acesso à educação superior.

37. Do ponto de vista jurídico-administrativo, a principal controvérsia não parece residir na regularidade formal do procedimento seletivo, mas na própria concepção da política pública implementada. As dúvidas levantadas pelo Senado concentram-se em quatro aspectos: (i) a legalidade da reserva integral das vagas a beneficiários do Pronera; (ii) a compatibilidade da iniciativa com os princípios constitucionais da educação; (iii) a adequação dos critérios de seleção adotados; e (iv) a aderência da oferta de um curso de Medicina aos objetivos originais do Pronera.

38. Assim, a análise do edital sugere que as questões mais relevantes para atuação do TCU não se encontram propriamente na redação do instrumento, mas nos fundamentos que justificaram sua edição.

39. A avaliação da regularidade da iniciativa exige examinar os estudos técnicos, as deliberações dos órgãos colegiados da UFPE, as manifestações do MEC e os documentos que embasaram a criação da turma especial. Exige ainda a verificação da compatibilidade da medida com os objetivos do Pronera e a motivação administrativa que levou à adoção de um modelo de acesso distinto daquele normalmente utilizado para os cursos de Medicina das universidades federais. Esses elementos não podem ser extraídos apenas do edital e demandam exame dos processos administrativos que o instruíram.

D - Da judicialização relacionada ao objeto da SCN

40. Consoante peça 12 (disponível em https://www.conjur.com.br/wpcontent/uploads/2026/05/stj_dje_20260526_0_57003812.pdf, acesso em 6/7/2026), observa-se a existência da Ação Popular 0041582-56.2025.4.05.8300, ajuizada perante a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco. Na ação, foram questionadas a Resolução 1/2025 do Conselho UFPE e o Edital Prograd 31/2025, que instituíram processo seletivo para ingresso em turma do curso de Medicina destinada exclusivamente a beneficiários do Pronera.

41. Segundo o autor da ação, a iniciativa da UFPE violaria os princípios da isonomia, da impessoalidade e da igualdade de acesso à educação, além de carecer de fundamento legal específico na legislação educacional e na regulamentação do Pronera. Em sede de tutela de urgência, a Justiça Federal deferiu liminar suspendendo os efeitos da resolução e do edital.

42. Inconformada com a decisão, a UFPE interpôs o Agravo de Instrumento (AI) 0004781-15.2025.4.05.0000 perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5). Inicialmente, foi concedido efeito suspensivo ao recurso, o que permitiu o restabelecimento da eficácia dos atos administrativos questionados e o prosseguimento do processo seletivo, possibilitando o início das atividades acadêmicas da

turma especial no primeiro semestre de 2026. Posteriormente, contudo, a Quarta Turma do TRF-5, ao apreciar o mérito do agravo, decidiu permitir apenas a conclusão das atividades já iniciadas, determinando que a oferta do curso fosse interrompida após o encerramento do primeiro semestre letivo.

43. Diante dessa decisão, a UFPE e o Incra formularam pedido de suspensão de liminar e de sentença perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os requerentes sustentaram que a interrupção da turma especial comprometeria a execução de política pública estruturada nacionalmente, afetaria o planejamento acadêmico da universidade e poderia ocasionar prejuízos administrativos, operacionais e financeiros decorrentes da paralisação de projeto financiado por meio do TED 132/2024.

44. Ao apreciar o pedido, o presidente do STJ concluiu que a manutenção da decisão do TRF-5 poderia causar grave lesão à ordem pública, por interferir diretamente na execução de política pública federal voltada à promoção do acesso à educação para beneficiários da reforma agrária. Com esse fundamento, suspendeu os efeitos do acórdão proferido pelo TRF-5 e, consequentemente, da liminar concedida na ação popular, assegurando a continuidade da iniciativa até o julgamento da demanda principal.

45. A decisão proferida pelo STJ na Suspensão de Liminar e de Sentença 3744/PE apresenta elementos relevantes para a análise da matéria objeto da SCN. A controvérsia judicial examinada pelo STJ refere-se à mesma iniciativa que motivou o Requerimento 14/2026-CTFC, qual seja, a criação de turma especial do curso de Medicina da UFPE, destinada a beneficiários do Pronera, no âmbito do TED 132/2024 celebrado com o Incra.

46. Merece destaque o fato de que a Justiça Federal não examinou definitivamente a legalidade do Edital Prograd 31/2025, tampouco a regularidade do TED 132/2024 ou a compatibilidade da oferta do curso de Medicina com os objetivos do Pronera. A decisão limita-se a reconhecer a existência de potencial lesão à ordem pública decorrente da paralisação da iniciativa, sem emitir juízo conclusivo acerca da conformidade dos atos administrativos que lhe deram origem. Permanecem, portanto, em aberto as questões relacionadas à legalidade, legitimidade, economicidade e aderência da ação às normas que regem o programa e a utilização dos recursos públicos federais envolvidos.

47. A decisão também fornece informações relevantes sobre a materialidade do objeto fiscalizado. Consta dos autos que a turma especial foi instituída por meio de regular processo administrativo, formalizado mediante o TED 132/2024, cujo valor global alcança R$ 18.648.000,00, destinado à formação de oitenta estudantes oriundos de diversas regiões do país. Registra-se ainda que parte dos recursos já havia sido descentralizada e parcialmente executada à época da decisão, circunstância que evidencia a existência de repercussões financeiras concretas associadas à eventual interrupção da iniciativa.

48. Outro aspecto relevante diz respeito aos impactos administrativos destacados pela UFPE e pelo Incra. Segundo os requerentes, a interrupção do projeto comprometeria atividades de planejamento acadêmico, organização de disciplinas, utilização de laboratórios, contratação de seguros obrigatórios, articulação com a rede pública de saúde e execução das práticas de ensino previstas para o curso. Tais elementos evidenciam a complexidade operacional da iniciativa e indicam aspectos que podem ser objeto de exame em eventual ação de controle voltada à avaliação do planejamento, da governança e da capacidade de execução do projeto.

49. Em síntese, a decisão do STJ não afasta nem substitui a atuação do TCU sobre a matéria. Ao contrário, confirma a relevância institucional, financeira e social da iniciativa e evidencia a existência de controvérsia jurídica acerca de sua implementação. Como o pronunciamento judicial restringiu-se à preservação da continuidade da política pública até o julgamento definitivo da ação principal, permanecem íntegros os espaços de atuação do controle externo para examinar a regularidade da celebração e da execução do TED 132/2024, a adequação da aplicação dos recursos do Pronera, a conformidade dos atos praticados pela UFPE e pelo Incra e os demais aspectos suscitados no Requerimento 14/2026-CTFC.

50. Não obstante, mostra-se necessário apurar o estágio atual da judicialização da matéria, a fim de avaliar seus potenciais reflexos sobre a atuação do controle externo, especialmente quanto à eventual ocorrência de circunstâncias que recomendem o sobrestamento total ou parcial da presente SCN.

E - Processos Conexos no TCU

51. É importante salientar que tramitaram nesta Corte de Contas processos com objetos semelhantes à presente solicitação do Congresso Nacional, quais sejam:

a) 018.408/2025-7 (REPR);
b) 018.468/2025-0 (REPR);
c) 018.493/2025-4 (REPR);
d) 018.751/2025-3 (DEN); e
e) 020.665/2025-3 (REPR).

52. Na ocasião, a análise relativa ao TC 018.408/2025-7, que resultou no Acórdão 897/2026-TCU-Plenário, concluiu que o Edital Prograd 31/2025 da UFPE estaria em consonância com a política pública

prevista no Decreto 7.352/2010, o qual regulamentou o art. 33 da Lei 11.947/2009. Outrossim, na referida Decisão, esta Corte entendeu não haver quaisquer ofensas ao princípio da legalidade, levando-se em conta que todo o procedimento executado pela Universidade estaria de acordo com o disposto na legislação pertinente.

F - Análise

53. A questão central de legalidade objeto da presente SCN pode ser formulada da seguinte maneira: A criação e execução da turma especial de Medicina da UFPE, objeto do Edital Prograd 31/2025, destinada a beneficiários do Pronera, financiada por meio do TED 132/2024, encontra amparo na legislação aplicável e observou os requisitos legais e regulamentares pertinentes à atuação do Incra, da UFPE e do próprio programa?

54. O requerimento do Senado Federal solicita ao TCU a realização de auditoria. Nos termos do art. 239 do RITCU, a auditoria é modalidade de ação de controle externo que se destina à verificação da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão sujeitos ao controle externo e à avaliação do desempenho de órgãos, entidades e políticas públicas sob os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

55. A matéria insere-se no âmbito das competências constitucionais do Tribunal. Observa-se, entretanto, que as questões formuladas no requerimento apresentam natureza heterogênea. Parte delas refere-se a aspectos típicos de controle externo, tais como a regularidade da celebração e da execução do TED, a conformidade da aplicação dos recursos públicos, a observância dos requisitos legais para descentralização de créditos, a compatibilidade do objeto com as finalidades do Pronera, a adequação do planejamento do empreendimento, a suficiência dos recursos previstos, os impactos sobre a estrutura administrativa da universidade e a observância dos normativos aplicáveis.

56. Por outro lado, algumas das questões formuladas envolvem juízos predominantemente de mérito administrativo relacionados à política pública educacional, como a compatibilidade da reserva de vagas com os princípios constitucionais da educação, da universalidade e da isonomia, matéria cuja apreciação demanda cautela para evitar a substituição indevida das competências atribuídas aos órgãos formuladores da política pública e ao Poder Judiciário.

57. Nesse contexto, eventual atuação do TCU deve concentrar-se na verificação da conformidade dos atos administrativos praticados pelos gestores públicos, da adequada motivação das decisões adotadas, da existência de fundamentos legais e regulamentares para a implementação da iniciativa, da observância dos procedimentos exigidos para celebração e execução do TED e da aderência da ação aos objetivos institucionais dos órgãos envolvidos e às normas que regem o Pronera.

*58. Ademais, a auditoria requerida demandaria a análise de atos praticados tanto pelo Incra quanto pela UFPE, abrangendo aspectos de planejamento, governança, execução financeira, gestão de pessoal, utilização de infraestrutura pública e seleção de beneficiários. Trata-se, portanto, de objeto complexo, com potencial para exigir levantamentos documentais extensos, inspeções **in loco** e interlocução com múltiplas unidades administrativas.*

59. Considerando a relevância dos valores envolvidos, a repercussão social da iniciativa, o interesse manifestado pelo Congresso Nacional e a existência de questões relacionadas à aplicação de recursos públicos federais, verifica-se a presença dos pressupostos que justificam a atuação do controle externo.

60. Não obstante, antes da deliberação acerca da continuidade dos presentes autos e sobre se seria cabível, ou não, a instauração de auditoria específica sobre o assunto, mostra-se recomendável a realização de ação preliminar destinada a obter informações sobre a estrutura do projeto, os instrumentos jurídicos celebrados e que fundamentaram a elaboração do TED e do respectivo Edital e o estágio atual de implementação da iniciativa. Tal providência permitiria delimitar com maior precisão os riscos, a materialidade e os potenciais achados, subsidiando eventual decisão quanto à oportunidade e ao escopo de futura ação.

61. Assim, em razão da amplitude e da diversidade das questões suscitadas, entende-se que a demanda seria mais adequadamente atendida mediante ação de controle destinada, inicialmente, à obtenção de informações sobre o TED 132/2024 e o Edital Prograd 31/2025, a partir da qual poderá ser avaliada o risco, a materialidade, a relevância e a oportunidade para realização de auditoria em sentido estrito.

CONCLUSÃO

62. A solicitação formulada pelo Senado Federal deve ser conhecida, posto que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

63. Trata-se de matéria que se insere na esfera de competência desta Corte, por envolver a aplicação de recursos públicos federais no âmbito de instrumento celebrado entre o Incra e a Universidade Federal de Pernambuco, bem como a atuação de entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal. As questões suscitadas abrangem aspectos relacionados à legalidade, legitimidade, economicidade e aderência da iniciativa aos objetivos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

64. Não obstante a relevância da matéria e o interesse manifestado pelo Congresso Nacional, os elementos atualmente constantes dos autos não são suficientes para permitir avaliação conclusiva acerca da regularidade da iniciativa nem para subsidiar a definição do escopo de eventual ação de controle destinada ao atendimento da demanda.

65. Registre-se, ainda, que a existência de controvérsia judicial sobre o tema não afasta a competência constitucional do TCU para examinar a regularidade dos atos administrativos praticados pelos gestores públicos e da aplicação dos recursos federais envolvidos. Ademais, as decisões judiciais identificadas até o momento não apreciaram definitivamente a legalidade da iniciativa, restringindo-se à análise dos efeitos decorrentes de sua interrupção sobre a execução da política pública. Não obstante, a situação recomenda a verificação do estado atual da controvérsia judicial, de modo a subsidiar a avaliação de seus possíveis reflexos sobre a presente atuação de controle e da eventual configuração de hipótese apta a justificar o sobrestamento do feito.

66. É relevante salientar que, conforme já exposto, temas relacionados à pertinência do curso de medicina no âmbito do Pronera, bem como sua viabilidade jurídica, considerando-se a legislação vigente, foram objeto de deliberação desta Corte de Contas (Acórdão 897/2026-TCU-Plenário), ocasião em que se concluiu pela regularidade dos atos praticados. Neste momento, a solicitação do Congresso Nacional resta mais abrangente, solicitando avaliação sobre o próprio TED em si, bem como avaliação da execução do curso contratado.

67. Nesse contexto, a adequada instrução dos autos demanda a obtenção de informações e documentos adicionais junto ao Incra e à UFPE. Assim, considera-se necessária a realização de diligências junto às entidades envolvidas, com vistas a reunir os elementos indispensáveis à análise da matéria e à avaliação da conveniência, oportunidade e eventual escopo de futura ação de controle específica voltada ao atendimento das questões formuladas no Requerimento-CTFC/SF 14/2026.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Diante do exposto, submetem-se os autos à apreciação superior, propondo:

*a) **conhecer** da presente Solicitação do Congresso Nacional, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do RITCU e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;*

*b) **prorrogar**, por até 90 (noventa) dias, o prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, considerando a complexidade das análises necessárias ao atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional, bem como o fato de que parcela significativa do prazo inicial transcorreu antes do efetivo início dos trabalhos pela unidade técnica, de modo a assegurar a adequada realização dos procedimentos de controle externo e a obtenção das informações necessárias à instrução dos autos;*

*c) **diligenciar**, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com fundamento no art. 157 do RITCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe os seguintes documentos e informações relacionados ao TED 132/2024:*

1 - Quanto ao TED 132/2024

1.1) relação dos processos administrativos relacionados à celebração, execução, acompanhamento e fiscalização do TED 132/2024, com os respectivos links de acesso;

1.2) cópia integral do TED 132/2024 e de seus anexos, bem como de eventuais termos aditivos, apostilamentos e alterações posteriores;

1.3) plano de trabalho, plano de execução, cronograma físico-financeiro e demais documentos que subsidiaram a definição do objeto, das metas, dos produtos, dos prazos e dos valores pactuados;

1.4) estudos, notas técnicas, pareceres jurídicos e demais documentos que fundamentaram a oferta de curso de graduação em Medicina no âmbito do Pronera e a celebração do TED com a UFPE;

1.5) documentos que embasaram a estimativa dos custos do projeto, a definição do montante descentralizado e a avaliação da suficiência dos recursos e dos prazos previstos para a execução integral do objeto;

1.6) documentos que demonstrem a capacidade operacional da UFPE para execução do projeto e os critérios adotados para sua seleção como unidade descentralizada;

1.7) documentos que esclareçam a eventual destinação de professores, especialmente aqueles submetidos ao regime de dedicação exclusiva, para atuação na turma especial criada no âmbito do Pronera, bem como dos reflexos dessa alocação sobre as atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão da universidade;

1.8) relatórios, pareceres, registros de reuniões e demais documentos relativos ao acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do TED;

1.9) informações sobre os processos judiciais que se relacionam com o TED e tenham o Incra em um dos polos da ação;

1.10) facultativamente, o Incra poderá encaminhar outros documentos que considere relevantes para o esclarecimento da matéria.

*d) **diligenciar**, junto à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com fundamento no art. 157 do RITCU, para que, também no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe os seguintes documentos e informações relacionados ao TED 132/2024 e ao Edital Prograd 31/2025:*

2 - Quanto ao TED 132/2024

2.1) relação dos processos administrativos relacionados à celebração, execução, acompanhamento e fiscalização do TED 132/2024, com os respectivos links de acesso;

2.2) documentos que demonstrem a compatibilidade da iniciativa com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade e com os demais instrumentos de planejamento institucional vigentes;

2.3) atas, resoluções, pareceres e deliberações dos conselhos superiores e demais órgãos colegiados que tenham apreciado ou aprovado a participação da UFPE no projeto e a execução do TED;

2.4) demonstrativo da estrutura física, laboratorial, hospitalar e administrativa destinada à execução do projeto, com indicação das unidades acadêmicas envolvidas;

2.5) estudos, avaliações ou outros documentos que tratem dos impactos da execução do projeto sobre as atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão da universidade, caso existentes;

2.6) memória de cálculo, estudos de custos e demais documentos que subsidiaram a definição do valor pactuado e a estimativa dos recursos necessários à execução integral do curso;

2.7) demonstrativo atualizado da execução física, orçamentária e financeira do TED, acompanhado dos respectivos relatórios de acompanhamento e monitoramento;

2.8) informações sobre auditorias, inspeções, avaliações, apurações internas ou manifestações de órgãos de controle relacionadas ao TED 132/2024, acompanhadas dos respectivos relatórios e conclusões, caso existentes;

2.9) informações sobre os processos judiciais que se relacionam com o TED e tenham o Incra em um dos polos da ação;

3 - Quanto ao Edital Prograd 31/2025:

*3.1) relação dos processos administrativos relacionados à elaboração, aprovação, publicação e execução do Edital Prograd 31/2025, com os respectivos **links** de acesso;*

3.2) estudos, notas técnicas, pareceres jurídicos e demais documentos que fundamentaram a criação da turma especial de graduação em Medicina destinada a beneficiários do Pronera;

3.3) documentos que fundamentaram a definição do quantitativo de vagas, do público-alvo, dos critérios de seleção e das condições de ingresso previstos no edital;

3.4) pareceres ou manifestações produzidos pela UFPE acerca da compatibilidade do modelo de seleção adotado com a legislação educacional aplicável e com as normas internas da universidade;

3.5) documentos que demonstrem a participação ou manifestação dos conselhos superiores, câmaras, colegiados acadêmicos ou demais instâncias competentes da universidade acerca da criação da turma especial e da aprovação do processo seletivo;

3.6) informações sobre auditorias, inspeções, avaliações ou apurações internas relacionadas ao Edital Prograd 31/2025, acompanhadas dos respectivos relatórios e conclusões, caso existentes.

3.7) informações sobre os processos judiciais que se relacionam com o edital e tenham o Incra em um dos polos da ação;

3.8) facultativamente, a UFPE poderá encaminhar outros documentos que considere relevantes para o esclarecimento da matéria."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada pela Presidência da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), para que este Tribunal efetue fiscalização destinada a apurar possíveis irregularidades relacionadas ao Termo de Execução Descentralizada (TED) 132/2024, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e ao Edital-Prograd 31/2025, da UFPE.

2. A solicitação teve origem na Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) 5/2025, apresentada à CTFC, motivada pela publicação do referido edital, que instituiu processo seletivo para ingresso em turma especial do curso de medicina destinada exclusivamente a beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).

3. A solicitação busca que o TCU avalie as seguintes questões constantes do Requerimento-CTFC 14/2026 (peça 4):

- no Incra:

"*a) é pertinente a destinação de recursos do Pronera para cursos de Medicina, considerando a compatibilidade entre os objetivos originais do programa e a natureza e alta complexidade do curso ofertado?*"

- na UFPE:

"*a) há ilegalidades e ou irregularidades administrativas no Edital 31/2025 da UFPE? b) o objeto da iniciativa é compatível com os princípios constitucionais da educação (art. 205 da CF)? c) os critérios de seleção e acesso definidos para o curso objeto da iniciativa são adequados? Em particular, em comparação com o modelo do Sisu e da Lei de Cotas, a reserva exclusiva de vagas atende aos princípios da universalidade e da isonomia no acesso ao ensino superior? d) a execução orçamentária e financeira do TED 132/2024 tem sido regular? Em particular, os prazos e os recursos SF/25932.69529-90 previstos no instrumento são suficientes para custear a integralidade do curso de Medicina objeto da parceria? e) qual impacto sobre a Universidade da utilização da estrutura física e de recursos humanos da UFPE para atendimento do TED 132/2024? Em particular, existe destinação de docentes, em especial aqueles em regime de dedicação exclusiva, para a Turma Especial criada para atendimento ao TED, e qual a repercussão dessa alocação sobre as atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão da UFPE? f) o objeto do TED é compatível com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPE e com as deliberações de seus conselhos superiores?*"

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) propôs, inicialmente, em suma: a) conhecer da solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade; b) prorrogar por até 90 (noventa) dias o prazo previsto no art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008; e c) diligenciar ao Incra e à UFPE a fim de obter documentos e informações relativos aos procedimentos adotados.

II

5. Preliminarmente, verifico que este Colegiado deve efetivamente conhecer a solicitação, pois ela atende aos requisitos de admissibilidade pertinentes (art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal; arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992; art. 232, inciso III, do Regimento Interno-TCU e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008).

6. Além disso, registro que a existência de ações judiciais sobre o tema não constitui óbice ao conhecimento da solicitação, uma vez que a atuação do Tribunal possui objeto próprio e distinto, voltado à fiscalização da gestão pública e da aplicação dos recursos federais.

7. As decisões judiciais identificadas pela unidade especializada – em especial, a proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) na Suspensão de Liminar e de Sentença 3744/PE – não apreciaram definitivamente a legalidade do Edital-Prograd 31/2025 ou a regularidade do TED 132/2024, restringindo-se à preservação da continuidade da política pública até o julgamento definitivo da ação principal.

III

8. Depois, merece destaque a circunstância de que parte da matéria ora suscitada já foi objeto de exame por esta Corte. Conforme registrado pela unidade especializada, tramitaram neste Tribunal processos com objetos semelhantes ao da presente solicitação, os quais foram apensados ao TC 018.408/2025-7, deliberado mediante relação por meio do Acórdão 897/2026-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler).

9. Naqueles autos, o TCU conheceu a representação elaborada por parlamentar, bem como os demais processos apensados (três representações, igualmente de autoria de parlamentares, e uma denúncia), e, no mérito, as considerou improcedentes.

10. Na instrução em que a deliberação se baseou, a unidade especializada concluiu que o Edital-Prograd 31/2025 está em consonância com a política pública prevista no Decreto 7.352/2010, o qual regulamentou o art. 33 da Lei 11.947/2009.

11. A instrução também apontou: i) a previsão legal de formação em nível superior em diferentes áreas do conhecimento no âmbito do Pronera (art. 14, inciso II, do referido decreto); ii) a admissibilidade de políticas afirmativas suplementares e de criação de vagas pela UFPE, à luz da autonomia universitária (art. 207 da Constituição Federal de 1988), do art. 53 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996 – LDB) e do art. 5º, § 3º, do Decreto 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas (Lei 12.711/2012); iii) a natureza suplementar das vagas ofertadas, que não reduziriam nem substituiriam as vagas regulares do Sistema de Seleção Unificada (Sisu); e iv) a adequação dos critérios de seleção às diretrizes do Manual do Pronera e ao projeto pedagógico do curso.

12. Diante disso, verifico que os temas relacionados à pertinência do curso de medicina no âmbito do Pronera e à sua viabilidade jurídica, considerada a legislação vigente, coincidem com parte substancial das questões formuladas pela CTFC no Requerimento 14/2026.

13. Em consequência, a solicitação pode, desde já, ser considerada parcialmente atendida, mediante o encaminhamento à comissão solicitante das informações sobre o acórdão proferido no TC 018.408/2025-7, nos termos do art. 17, inciso II, e do art. 18 da Resolução-TCU 215/2008.

14. Isso é importante inclusive porque, em despacho constante da peça 44 daquele processo, se noticia a tramitação do Projeto de Lei 5.066/2025, que busca alterar a LDB e a Lei 11.947/2009, "*para dispor sobre os critérios de acesso a cursos superiores custeados com recursos públicos federais, vedando processos seletivos restritos a grupos específicos por critérios ideológicos, associativos ou partidários*".

15. De fato, a decisão já adotada por este Tribunal pode subsidiar os trabalhos do Congresso Nacional, pois se a intenção do legislador pátrio é vedar processos seletivos da natureza do examinado, a alteração nas leis ganha relevo ante o ordenamento jurídico vigente.

IV

16. Nesse contexto, cabe pontuar que o atendimento acima descrito não esgota o objeto da solicitação. Como apontado pela unidade especializada, a presente demanda é mais abrangente do que a matéria apreciada, porque resta avaliar, entre outros aspectos, a execução do curso contratado e os valores previstos no TED 132/2024, questões não examinadas na deliberação anterior.

17. Com efeito, o instrumento que formaliza o TED 132/2024, isoladamente considerado, possui natureza predominantemente declaratória e não contém elementos suficientes para se concluir sobre a regularidade da sua execução. Não constam do documento, por exemplo, estudo de demanda, justificativa técnica, memória de cálculo do valor global de R$ 18.648.000,00, indicadores de desempenho ou demonstração dos impactos institucionais sobre a estrutura da universidade.

18. Portanto, a análise de aspectos como a suficiência dos recursos, os impactos sobre a estrutura acadêmica e administrativa da UFPE, bem como a destinação de docentes em regime de dedicação exclusiva, demanda o exame dos documentos que fundamentaram a celebração do ajuste, assim como a criação da turma especial, os quais não se encontram nestes autos.

19. Assim, justifica-se a realização das diligências propostas pela AudEducação, sem prejuízo de que a unidade especializada já considere os elementos juntados ao TC 018.408/2025-7 como subsídio para iniciar os trabalhos a seu cargo, ante a urgência e tramitação preferencial da SCN (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008).

V

20. Ainda observo que as questões formuladas no Requerimento 14/2026, certamente, possuem natureza heterogênea. Parte delas refere-se a aspectos típicos de controle externo (regularidade da celebração e execução do TED, conformidade da aplicação dos recursos etc.). Outra parte, contudo, envolve juízos de mérito administrativo relacionados à política pública educacional, cuja apreciação por este Tribunal demanda cautela para evitar a substituição indevida das competências dos órgãos formuladores da política.

21. Diante dessa amplitude e heterogeneidade e considerando a previsão contida no art. 12 da Resolução-TCU 215/2008, de que, havendo necessidade de melhor definição do objeto, da abrangência, do prazo e da forma de atendimento, a unidade técnica proponha ao relator o esclarecimento de tais questões junto ao colegiado solicitante, transparece devido que a AudEducação avalie, após o recebimento das respostas às diligências, a conveniência de promover a adequada delimitação do escopo da fiscalização junto à CTFC, se ainda necessária, especialmente em face do que foi decidido por este Tribunal no referido Acórdão 897/2026-Plenário.

VI

22. Por fim, quanto ao prazo de atendimento integral da solicitação, originalmente de até 180 (cento e oitenta) dias, contados da autuação do processo (art. 15, inciso II e § 1º, da Resolução-TCU 215/2008), é admitida uma única prorrogação, pelo Plenário, por até metade do prazo inicialmente fixado, se houver motivo que a justifique, salvo se outro prazo for acordado com o colegiado solicitante (art. 15, §§ 2º e 4º).

23. Como este processo foi autuado ao final de abril de 2026, parcela bastante significativa do prazo inicial já transcorreu. Entretanto, a complexidade das análises necessárias, a extensão dos levantamentos documentais e a diversidade das questões suscitadas justificam a prorrogação, por até 90 (noventa) dias, tal como proposto pela AudEducação, com a devida comunicação da medida à comissão solicitante, na forma do art. 15, § 3º, da Resolução-TCU 215/2008.

24. Na próxima etapa do processo, a nova instrução deve se concentrar nos pontos ainda não examinados da solicitação, atentando-se para o estágio atual das controvérsias judiciais e do andamento do

mencionado projeto de lei, de modo a subsidiar a avaliação de eventuais reflexos sobre a análise a cargo desta Corte de Contas.

Ante o exposto, acolhendo, em essência, a proposta da unidade especializada, com os acréscimos ora indicados, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2512/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.975/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC)
4. Unidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (Ofício 3/2026/CTFC, de 15/4/2026), que encaminhou a este Tribunal o Requerimento 14/2026, destinado a "*apurar possíveis irregularidades jurídicas, financeiras, operacionais administrativas, e institucionais relacionadas à abertura do Edital 31/2025, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), referente ao processo seletivo simplificado para o curso de bacharelado em Medicina, com vagas exclusivas para beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)*",
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. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 3º, inciso I, 4º, inciso I, alínea "b", 12, 15, §§ 2º e 3º, 17, inciso II e § 2º, e 18 da Resolução-TCU 215/2008, em:
9.1. conhecer a presente Solicitação do Congresso Nacional, por preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes;
9.2. enviar, à comissão solicitante, cópia do Acórdão 897/2026-Plenário e da instrução que o fundamentou;
9.3. considerar a solicitação parcialmente atendida;
9.4. prorrogar, por até 90 (noventa) dias, o prazo para atendimento integral da solicitação;
9.5. autorizar, desde já, a unidade especializada a adotar, se preciso, as medidas pertinentes para esclarecer, junto à comissão solicitante: i) a abrangência das ações de fiscalização ainda eventualmente necessárias, especialmente em face do que foi decidido no referido acórdão; e ii) o prazo para o completo atendimento de sua demanda;
9.6. autorizar, ainda, a realização das diligências propostas pela unidade especializada na instrução à peça 13 destes autos, sem prejuízo de que já sejam considerados, na análise do caso, os elementos constantes do TC 018.408/2025-7, com vistas ao atendimento tempestivo da solicitação; e
9.7. comunicar esta deliberação à comissão solicitante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2512-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.230/2025-8
Natureza: Acompanhamento
Unidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Gestão e Inovação

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP). AVALIAÇÃO DE ASPECTOS RELACIONADOS A INFRAESTRUTURA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E À EVENTUAL UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN*, EM ATENDIMENTO AO ACÓRDÃO 2.209/2023-PLENÁRIO. FUNCIONALIDADES PREVISTAS NA LEI AINDA PENDENTES DE IMPLEMENTAÇÃO. LIMITAÇÕES DE RECURSOS HUMANOS E ORÇAMENTÁRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO PORTAL. TRATATIVAS EM CURSO COM A RECEITA FEDERAL DO BRASIL PARA AMPLIAÇÃO DO ACESSO A DADOS DE NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS. INEXISTÊNCIA, NO MOMENTO, DE DECISÃO ADMINISTRATIVA FORMAL PARA ADOÇÃO DE TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN*. OBJETO DO ACOMPANHAMENTO SUFICIENTEMENTE EXAMINADO. AUSÊNCIA DE FALHAS SISTÊMICAS NA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA DO PORTAL QUE JUSTIFIQUEM A CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO ÀS UNIDADES JURISDICIONADAS. AUTORIZAÇÃO PARA APOIO À AUDCONTRATAÇÕES PELA AUDTI EM OUTRAS AÇÕES RELACIONADAS À AVALIAÇÃO DO PORTAL. APENSAMENTO DEFINITIVO AO PROCESSO PRINCIPAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 37-39):
"***INTRODUÇÃO***
1. Trata-se de acompanhamento da implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC, Lei 14.133/2021), em atendimento à determinação expedida no Acórdão 2.852/2021-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, proferido no âmbito do TC 039.727/2021-1.
HISTÓRICO
2. Em atenção ao Acórdão 2.852/2021-TCU-Plenário, foi instaurado o TC 044.559/2021-6 para fiscalizar, na modalidade Acompanhamento, a implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto na nova lei de licitações (Lei 14.133/2021).
3. Como o desenvolvimento do PNCP envolvia aspectos de tecnologia da informação (TI), que extrapolavam as questões relacionadas à disponibilização das funcionalidades previstas na Lei 14.133/2021, a Selog, então unidade técnica responsável pelo processo supracitado, propôs ao Relator a participação da extinta Sefti. A proposta foi acolhida pelo Relator e pelo Plenário do TCU, consoante o item 9.1 do Acórdão 2.310/2022 (peça 29).
4. Dando cumprimento ao Acórdão, em 18/11/2022, no bojo do TC 044.559/2021-6, a Sefti realizou diligência à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGI/MGI) a

fim de se obter informações sobre questões afetas à tecnologia da informação, tais como estudos técnicos efetuados e cópia de contratos firmados para prestação de serviços de implementação do PNCP (peça 8).

*5. A análise da Sefti concluiu, em 10/3/2023, que: quanto à abrangência e infraestrutura de TI, não se podia realizar análise conclusiva, pois não foram enviados os estudos técnicos solicitados; a interconexão do PNCP com o sistema de compras ocorria mediante APIs (**Application Programming Interfaces**) e estavam bem documentadas; e o custeio da evolução do PNCP, bem como de sua sustentação, permanecia indefinido, o que representava risco real e iminente de descontinuidade do Portal (peça 9).*

6. Em seguida, o Acórdão 2.209/2023-TCU-Plenário, proferido em 1/11/2023 no processo de Acompanhamento TC 044.559/2021-6, determinou que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratatações), sucedânea da Selog, realizasse novo ciclo de acompanhamento para analisar as informações a serem fornecidas pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em atendimento às determinações do acórdão (peça 4, p. 3).

*7. Além disso, determinou que fossem incluídos aspectos relativos à abrangência do sistema do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e à respectiva infraestrutura de Tecnologia da Informação, bem como às oportunidades para uso da tecnologia **Blockchain** na implementação do PNCP (peça 4).*

8. Para a realização da análise desses aspectos, determinou que a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), sucedânea da Sefti, apoiasse a AudContratações nesse feito (peça 4).

*9.6. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, com o apoio da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação, realize novo ciclo desse acompanhamento para analisar as informações a serem fornecidas pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em atendimento ao item 9.1 deste acórdão, como também os aspectos relativos à abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, às oportunidades para uso da tecnologia **Blockchain** na implementação do PNCP e ao monitoramento da recomendação contida no item 9.2 acima.*

*9. Posteriormente, no transcurso do Acompanhamento, a AudContratações entendeu, em acordo com a AudTI, que a melhor solução para verificar os aspectos relacionados à TI (abrangência e infraestrutura do PNCP e utilização da tecnologia **Blockchain**) seria a constituição de um processo apartado a ser conduzido pela AudTI e, nesse sentido, foi submetida proposta ao Relator (peça 30).*

*10.Em despacho, o Relator autorizou a constituição de processo apartado do tipo Acompanhamento a fim de que sejam verificados os 'aspectos relativos à abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, às oportunidades para uso da tecnologia **Blockchain** na implementação do PNCP', conforme redação do item 9.6 do Acórdão 2.209/2023-TCU-Plenário (peça 3).*

11.Salienta-se que o item 9.6 do Acórdão 2.209/2023-TCU-Plenário também faz menção ao monitoramento da recomendação do item 9.2 do mesmo acórdão, mas essa recomendação já está sendo apurada em processo específico, TC 038.381/2023-0, de responsabilidade da AudContratações (peça 30, p. 50). Quanto ao item 9.1 do mesmo acórdão, seguiu sua análise no TC 044.559/2021-6 a cargo da AudContratações.

12.Em análise preliminar dos presentes autos, realizada em outubro de 2025 pela AudTI, foi proposta realização de diligência e oitiva à Secretaria de Gestão e Inovação (SGI) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP) (peça 10).

*13.A diligência foi realizada para obter os processos de pagamento da empresa responsável pelo desenvolvimento de novas funcionalidades do Portal Nacional de Contratações Públicas e de sua sustentação. E a oitiva, para esclarecer se houve estudo, implementação ou previsão de algum uso futuro da tecnologia **Blockchain** em funcionalidade do PNCP.*

14.As medidas saneadoras foram realizadas mediante delegação de competência (peça 11) e as respostas enviadas constam às peças 20 a 27. Além disso, foi disponibilizada à AudTI a íntegra dos processos SEI de pagamento do MGI ao Serpro.

*15.A presente instrução analisará o acompanhamento dos 'aspectos relativos à abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, às oportunidades para uso da tecnologia **Blockchain** na implementação do PNCP', conforme determinado no Despacho do Relator (peça 3).*

EXAME TÉCNICO

<u>Oportunidade para uso de Blockchain na implementação do PNCP</u>

Informações prestadas pela SGI/MGI e CGPNCP

*16.A SGI/MGI informou que, em junho de 2024, equipes do PNCP e Serpro discutiram a viabilidade do uso de **Blockchain** no PNCP para melhorar o desempenho das APIs, diante de problemas de disponibilidade e sobrecarga causados por extração massiva de dados por robôs. Contudo, o tema não avançou devido à priorização de outras melhorias no Portal e em suas APIs a partir do terceiro trimestre de 2024 (peça 21, p. 8).*

*17.Em outra reunião, realizada em novembro de 2025, entre as equipes do PNCP e do Serpro, incluindo especialistas em **Blockchain**, a SGI/MGI informou que foram discutidos os potenciais benefícios da aplicação dessa tecnologia no PNCP, especialmente para ampliar a segurança, a transparência e a integridade das informações. O Serpro informou que a rede 'Blockchain Brasil', mantida também pelo TCU, poderia ser utilizada pelo PNCP como mecanismo de publicidade e validação dos dados do Portal.*

*18.Entre os benefícios destacados estariam a imutabilidade das informações registradas, a possibilidade de preservação histórica de contratos, atas e outros documentos públicos, além do uso de **smart contracts** para controle de versionamento e validação automática de requisitos antes da gravação das informações. Para documentos com dados sensíveis, sugeriu-se o registro apenas do **hash** na **Blockchain**, mantendo os arquivos em armazenamento distribuído com controle de acesso.*

*19.Com base nos subsídios da reunião, seria elaborada proposta inicial conjunta entre PNCP/MGI e Serpro para definir a aplicação negocial da tecnologia. Posteriormente, a equipe especializada em **Blockchain** do Serpro deveria formalizar o escopo, custos de implementação e sustentação. A expectativa era que, em 2026, o PNCP passasse a contar com funcionalidades baseadas em **Blockchain**, aprimorando a transparência, segurança e, eventualmente, a performance do PNCP (peça 21, p. 11).*

*20.Na qualidade de presidente do CGPNCP, a SGI/MGI informou que a discussão sobre o uso de **Blockchain** no PNCP não foi submetida à 4ª Reunião Ordinária de 2025 do CGRNCP, realizada em setembro de 2025, porque as tratativas com o Serpro ainda não estavam suficientemente amadurecidas para subsidiar deliberação do Comitê. Na 5ª Reunião Ordinária, em novembro de 2025, foi registrada a necessidade de aprofundamento do tema em nova reunião com o Serpro, dando continuidade às discussões iniciadas em 2024.*

*21.Ficou acordado que o assunto seria formalmente tratado na 6ª Reunião Ordinária de 2025, com base nas recomendações técnicas do Serpro decorrentes de reunião agendada para novembro de 2025. Nesse contexto, foi realizada, em 11 de novembro de 2025, reunião entre a equipe do PNCP e especialistas em **Blockchain** do Serpro, com o objetivo de avaliar benefícios da tecnologia para o Portal, especialmente em segurança, infraestrutura e performance (peça 21, p. 12).*

Análise

*22.Em complemento às informações prestadas, na 6ª Reunião Ordinária do CGRNCP de 2025, realizada em 12 de dezembro de 2025, a ata consignou que, preliminarmente, identificou-se maior aderência do tema à iniciativa prevista no quarto trimestre de 2026, relativa a 'novas regras de validação para publicação e retificação de contratações, atas, contratos e planos' (peça 31). Já na ata da 1ª Reunião Ordinária do CGRNCP, realizada em 11 de março de 2026 e última disponível, não há menção à tecnologia **Blockchain** (peça 32).*

*23.Verifica-se que a eventual utilização da tecnologia **Blockchain** em funcionalidades do PNCP ainda se encontra em fase de estudos pelo gestor do Portal, em conjunto com o Serpro, não havendo, até o presente momento, implementação dessa tecnologia no âmbito do PNCP.*

*24.A tecnologia **Blockchain** introduziu novas possibilidades para a publicidade e o registro de informações públicas, apresentando potenciais vantagens como imutabilidade dos registros, transparência, integridade das informações e auditabilidade. Por outro lado, sua adoção também envolve desafios e limitações, tais como dificuldades relacionadas à retificação ou exclusão de dados, maior complexidade tecnológica e eventuais impactos de desempenho e escalabilidade.*

*25.A eventual adoção de funcionalidades baseadas em **Blockchain** no PNCP deverá estar fundamentada em benefícios concretos que justifiquem sua utilização em relação às soluções tecnológicas tradicionais. Tais benefícios podem envolver, entre outros aspectos, o aumento da segurança dos dados, a ampliação da resiliência da infraestrutura e ganhos de eficiência operacional ou de redução de custos.*

*26.Nesse contexto, os estudos conduzidos pelas áreas técnicas envolvidas subsidiarão a decisão quanto à conveniência e oportunidade de adoção da tecnologia, podendo, inclusive, concluir pela sua não implementação. Registre-se que o interesse do TCU em acompanhar eventual utilização de **Blockchain** decorre do caráter inovador da tecnologia e da relevância de seu uso potencial na Administração Pública Federal, não havendo, contudo, deliberação expressa determinando ou recomendando sua adoção, decisão que compete aos gestores do Portal.*

*27.Embora tenham sido identificadas discussões técnicas acerca do potencial uso da tecnologia **Blockchain** no PNCP, não foram localizados, até o momento, estudos conclusivos, escopo aprovado, estimativas de custo, cronograma de implantação ou decisão administrativa formal voltada à sua implementação. Assim, não se identificaram elementos objetivos que indiquem adoção da tecnologia no curto prazo.*

28.Ademais, as restrições de pessoal, orçamento e prioridades concorrentes tendem a dificultar sua implementação.

Aspectos relativos à abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI

29.Para essa avaliação foi solicitado acesso aos processos de pagamento para a empresa contratada para desenvolver novas funcionalidades do PNCP e dar sua sustentação. A SGI/MGI disponibilizou 76 processos SEI, que foram baixados na íntegra.

30.A empresa contratada que presta esses serviços é o Serpro por meio do Contrato Administrativo 65/2021 e sucessivos aditivos. O contrato tem por objeto a contratação de serviços especializados de tecnologia da informação e comunicação (TIC), de caráter estratégico e transversal, indispensáveis ao regular funcionamento das atividades finalísticas do MGI, bem como dos demais órgãos consorciados no âmbito do Programa ColaboraGov. Dentre os serviços contratados destacam-se a sustentação de ambientes computacionais, o desenvolvimento e manutenção de soluções digitais, a operação de serviços de infraestrutura tecnológica, consultoria técnica especializada e demais serviços correlatos (peça 33, p. 16).

31.Importa destacar que o Serpro, na qualidade de contratada, é responsável pela hospedagem e sustentação de sistemas estruturantes da Administração Pública Federal (APF), a exemplo da Plataforma GOV.BR, considerada infraestrutura crítica nacional e elemento central da estratégia de transformação digital do Estado. A continuidade operacional desses sistemas é condição necessária para a prestação ininterrupta de serviços públicos digitais, a articulação federativa, a interoperabilidade de bases de dados e a execução de políticas públicas de grande escala.

32.A última prorrogação do Contrato Administrativo nº 65/2021 ocorreu pelo quinto termo aditivo com vigência de 28/12/2025 a 27/12/2026 pelo valor de R$ 811.825.579,57 (peça 33, p. 267). Esse contrato prevê prestação de serviço para soluções de diversos órgãos, tais como Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério da Previdência Social, Ministério do Turismo e do próprio MGI, entre outros (peça 33, p. 100).

33.Isso significa que as soluções desenvolvidas e sustentadas pelo contrato englobam vários sistemas de diferentes órgãos e o PNCP é apenas uma parte do contrato referente às necessidades do MGI. Os processos de pagamento consolidam, mensalmente, a medição de todas as demandas desses órgãos, portanto não são exclusivas para o MGI ou para os serviços do PNCP. Nesse sentido, foram analisados todos os processos de pagamento de novembro de 2021 a setembro de 2025, em busca de relatos no desenvolvimento ou sustentação do PNCP que indicassem deficiências na infraestrutura tecnológica do portal, oferecida pelo Serpro.

34.A análise dos processos de pagamento do período indicado não revelou deficiências sistêmicas graves ou recorrentes associadas diretamente ao PNCP. Existe apenas na medição de agosto de 2025 a observação de que foi aberta demanda evolutiva para ***links*** *quebrados na aba histórico do PNCP, que ao serem clicados levam para uma página de erro 'Oops! Página não encontrada' (peça 34, p. 2).*

Oitiva da SGI/MGI pela AudContratações

35.Além das informações obtidas na oitiva e na diligência realizadas pela AudTI, foram consideradas as informações prestadas pela SGI/MGI em oitiva realizada pela AudContratações no âmbito do TC 044.559/2021-6, processo que acompanha a implementação do PNCP. A resposta foi encaminhada à AudTI para subsidiar a análise deste processo e consta da Nota Informativa SEI nº 35579/2025/MGI, de 13/11/2025 (peça 35, p. 24).'

*36.**Sobre a solução de integração do PNCP aos sistemas utilizados no âmbito do governo federal, a fim de atender o § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021:***

36.1. Quanto à solução de integração dos sistemas federais ao PNCP, a SGI/MGI informou que foi acrescida ao Portal a área intitulada 'Sistemas Federais de Logística Pública Integrados ao PNCP', que permite o acesso aos sistemas do Governo Federal já integrados ao Portal, quais sejam (peça 35, p. 1):

36.2. 1. Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) (art. 174, § 3º, I);

36.3. 2. Banco de preços em saúde (art. 174, § 3º, II);

36.4. 3. Base nacional de notas fiscais eletrônicas (art. 174, § 3º, II);

36.5. 4. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) (art. 174, § 3º, V); e

36.6. 5. Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) (art. 174, § 3º, V).

36.7. Informou, ainda, que o Painel de Pesquisa de Preços no PNCP, previsto no art. 174, § 3º, II, seria entregue no segundo semestre de 2026.

*37.**Especificação das ações a serem realizadas, os recursos necessários (humanos, orçamentários e operacionais) e o prazo para conclusão, bem como avaliação, sob o aspecto jurídico e operacional, da obrigatoriedade do uso desses módulos do PNCP por unidades federais Sisg e não-Sisg:***

37.1. A SGI/MGI informou que as funcionalidades do art. 174, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 ainda pendentes no PNCP serão implementadas prioritariamente por meio da evolução e integração dos módulos já existentes no Compras.gov.br, como planejamento da contratação, pesquisa de preços e gerenciamento de riscos. Entre as ações previstas estariam a disponibilização de um Painel de Preços e o desenvolvimento gradual das demais funcionalidades exigidas pela legislação (peça 35, p. 2-4).

37.2. Quanto aos recursos necessários, informou que o PNCP conta atualmente com equipe reduzida (três servidores e um analista de requisitos do Serpro), além de limitações orçamentárias. Em 2025, o custo de sustentação da infraestrutura foi estimado em R$ 4,2 milhões, e não há, até o momento, estimativa consolidada para o desenvolvimento das funcionalidades remanescentes. Por essa razão, não existe prazo definido para sua conclusão, que dependerá da disponibilidade de recursos humanos, financeiros e da priorização institucional.

37.3. Sob o aspecto jurídico e operacional, os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) estão sujeitos aos normativos que determinam a utilização das soluções federais de compras e contratações. Já os órgãos não integrantes do Sisg não são obrigados a utilizar esses módulos, podendo adotar sistemas próprios ou privados, desde que mantenham integração com o PNCP, nos termos do art. 175, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

*38.**Informe a situação atual e o andamento das tratativas junto à Receita Federal relacionadas à disponibilização dos dados de notas fiscais eletrônicas:***

38.1. A SGI/MGI informou que as tratativas com a Receita Federal relativas à disponibilização dos dados de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) se encontram em andamento. Atualmente, o PNCP já exibe, desde fevereiro de 2025, informações de notas fiscais vinculadas às contratações públicas de todas as esferas federativas, por meio de integração viabilizada em cooperação técnica com a CGU, que disponibiliza dados oriundos da base da Receita Federal (peça 35, p. 5).

38.2. Para ampliar e consolidar esse acesso, o MGI encaminhou à Receita Federal o Ofício SEGES/MGI nº 117.333, de 27 de agosto de 2025, solicitando formalmente a disponibilização dos dados das NF-e. Até o momento, a equipe do PNCP acompanha a tramitação da demanda e aguarda manifestação formal da Receita Federal sobre o pedido.

38.3. Em decorrência da cooperação técnica firmada com a CGU, o PNCP já disponibiliza informações de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) referentes à Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Atualmente, seriam exibidos os seguintes campos: chave de acesso, valor total da nota fiscal, série, número, data de emissão, produtos e serviços, nome/razão social do emitente, CNPJ/CPF do emitente, município do emitente, órgão superior e órgão destinatário.

38.4. Com o objetivo de ampliar a transparência das contratações públicas, foi solicitada à Receita Federal do Brasil a disponibilização dos dados completos e identificados das NF-e relacionadas às contratações públicas dos três Poderes e de todas as esferas federativas. Assim, os campos ainda não incorporados ao PNCP corresponderiam às demais informações constantes das notas fiscais eletrônicas armazenadas nos repositórios da Receita Federal, cuja disponibilização depende de atendimento à solicitação formal encaminhada pelo MGI.

*39.**Sobre os recursos orçamentários disponíveis e necessários para a implementação de todas as ações e sua forma de custeio:***

39.1. Para 2026, a SGI/MGI estimou um custo anual de aproximadamente R$ 4,47 milhões para sustentação da infraestrutura do PNCP, considerando o reajuste contratual pelo Índice de Custo da Tecnologia da Informação (ICTI). Adicionalmente, as demandas de evolução atualmente em planejamento junto ao Serpro correspondem a cerca de 2.087 pontos de função, representando valor estimado de R$ 5,4 milhões. Assim, o montante total previsto para sustentação e evolução do Portal seria da ordem de R$ 9,9 milhões, sujeito a revisões conforme o planejamento e a execução das demandas (peça 35, p. 6).

39.2. Quanto ao financiamento, a principal fonte de recursos permanece o orçamento do MGI, complementado, quando possível, por parcerias institucionais. A possibilidade de compartilhamento ou rateio dos custos entre os entes federativos tem sido discutida no âmbito do CGRNCP, sem definição conclusiva até o momento.

39.3. Por fim, a SGI/MGI destacou a necessidade de garantir previsibilidade orçamentária e proteção contra contingenciamentos para assegurar a manutenção e a evolução do PNCP. Tal necessidade decorre da relevância do Portal para a efetividade das contratações públicas regidas pela Lei nº 14.133/2021, cuja utilização é obrigatória em todas as esferas de governo. Considerando que as contratações homologadas no PNCP movimentaram cerca de R$ 455 bilhões no primeiro semestre de 2025, a continuidade e a estabilidade operacional do Portal são consideradas essenciais para a Administração Pública brasileira.

Análise

40.A oitiva da SGI/MGI evidencia que, embora tenham sido registrados avanços na implementação do PNCP, permanecem relevantes desafios estruturais que comprometem o atendimento integral das funcionalidades previstas no art. 174, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. Entre os avanços, destacam-se a integração de sistemas federais como Sicaf, Banco de Preços em Saúde, bases de notas fiscais eletrônicas, Ceis e Cnep, bem como a disponibilização parcial de informações de NF-e por meio de cooperação com a CGU.

41.Contudo, diversas funcionalidades legais ainda permanecem pendentes, incluindo o Painel de Pesquisa de

Preços, previsto apenas para o segundo semestre de 2026, além de outras soluções relacionadas ao planejamento, gerenciamento e transparência das contratações.

42.Tangenciando esse tema em específico, está em curso uma auditoria conduzida pela AudTI, TC 011.642/2026-2, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, com o objetivo de avaliar a funcionalidade, facilidade de uso e eficácia do sistema oficial de pesquisa de preços do governo federal na elaboração de estimativas de valores para aquisição de bens ou serviços de tecnologia da informação e comunicação pelos órgãos da Administração Pública Federal. O escopo da auditoria inclui a SGI/MGI entre as unidades jurisdicionadas, então o Painel de Pesquisas de Preços será avaliado se estiver disponível a tempo.

43.A principal limitação identificada continua sendo a insuficiência de recursos humanos. Segundo informado pelo próprio MGI, a equipe dedicada ao PNCP conta atualmente com apenas três servidores, além de um único analista de requisitos disponibilizado pelo Serpro. Esse quadro é manifestamente reduzido para um sistema de abrangência nacional, obrigatório para todas as esferas de governo e responsável por suportar contratações públicas que movimentaram aproximadamente R$ 455 bilhões apenas no primeiro semestre de 2025. A carência de pessoal afeta diretamente a elaboração de requisitos, a priorização de demandas e a velocidade de implementação das funcionalidades pendentes.

44.No campo orçamentário, embora exista estimativa de aproximadamente R$ 9,9 milhões para sustentação e evolução do Portal em 2026, os próprios gestores reconhecem a necessidade de maior previsibilidade financeira e proteção contra contingenciamentos. Além disso, permanece indefinida a adoção de mecanismos de rateio dos custos entre os entes federativos, tema ainda em discussão no âmbito do CGRNCP. A dependência quase exclusiva do orçamento do MGI e de parcerias pontuais revela fragilidade para a manutenção de um sistema de caráter nacional e estratégico.

45.Também merece destaque a situação das tratativas com a Receita Federal. Apesar da solicitação formal encaminhada pelo MGI em agosto de 2025 para obtenção dos dados completos das notas fiscais eletrônicas, até o momento, não houve retorno conclusivo do órgão. Em consequência, o PNCP continua exibindo apenas um conjunto limitado de informações obtidas por intermédio da solução construída em parceria com a CGU, permanecendo indisponíveis os dados completos necessários para ampliar a transparência ativa das contratações públicas.

46.Diante desse cenário, conclui-se que persistem obstáculos relevantes relacionados à insuficiência de recursos humanos, à incerteza orçamentária e à ausência de definição da Receita Federal quanto ao compartilhamento integral dos dados de NF-e. Tais fatores continuam limitando a evolução do PNCP e retardando a implementação integral das funcionalidades previstas em lei.

47.Salienta-se que, em instrução de 24/7/2026, a unidade técnica deste Tribunal, AudContratações, em pronunciamento de mérito no bojo do Acompanhamento, analisou o cumprimento dos itens do Acórdão 2.209/2023-TCU-Plenário apresentando suas conclusões pelo cumprimento integral, parcial ou não cumprimento da implantação das funcionalidades previstas nos incisos I a VI do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021 (peça 36, p. 13 a 16), razão pela qual essa conclusão de mérito não será realizada nesta instrução.

Planejamento 2026

48.O planejamento mais recente disponibilizado pela SGI/MGI é o de fevereiro de 2026. Para 2026 estão planejadas as seguintes entregas relacionadas ao PNCP[2]:

48.1. Contrata+Brasil adaptado para o envio de novos metadados dos Fornecedores credenciados ao PNCP;

48.2. Migração das licitações eletrônicas do Siasgnet para o Novo Divulgação de Contratações - Pregão, Concorrência, Concurso;

48.3. Migração da divulgação de edital das licitações presenciais do Siasgnet para o Novo Divulgação de Contratações;

48.4. Envio de identificação de contratos oriundos de emendas parlamentares para o PNCP;

48.5. Integração com o Novo Divulgação de Contratações para recebimento de dados de pregão, concorrência e concurso;

48.6. Identificação de contratos oriundos de atas para o PNCP;

48.7. Envio de notificações para gestores e fornecedores pelo sistema e por e-mail;

48.8. Registro de Notas fiscais pelo Fornecedor;

---

[2] Disponível em: https://www.canva.com/design/DAG-_JMNaZ4/sYf4VrRmVewXcXU7jrbByw/view?utm_content=DAG-_JMNaZ4&utm_campaign=designshare&utm_medium=link2&utm_source=uniquelinks&utlId=h6e6976878f#13. Acesso em 27/5/2026.

*48.9. **Checklist** de fiscalização do contrato personalizado;*
48.10. Evolução da gestão contratual no Compras Executivo;
49.O Contrata+Brasil[3] é uma plataforma criada para simplificar as contratações públicas e ampliar a participação de pequenos fornecedores nas compras governamentais. Por meio dela, órgãos públicos divulgam suas necessidades de serviços ou aquisição de alimentos, e os fornecedores cadastrados enviam propostas de forma rápida e simplificada.
50.Essas contratações se baseiam na previsão de dispensa de licitação para baixos valores, conforme o art. 75 da Lei 14.133/2021. Com a atualização promovida pelo Decreto 12.807/2025, com fundamento no art. 182 da Lei 14.133/2021, fica dispensada a licitação para obras e serviços de engenharia até o valor de R$ 130.984,20 e para outros serviços e compras até o valor de R$ 65.492,11 no ano de 2026.
51.A iniciativa busca reduzir a burocracia dos processos tradicionais de contratação, permitindo que microempreendedores individuais, agricultores familiares, cooperativas e empresas de diferentes portes ofereçam diretamente seus produtos e serviços ao governo, sem a necessidade de participar de procedimentos complexos.
52.Entre os principais benefícios estão a conexão direta entre órgãos públicos e fornecedores, a simplificação do processo de contratação, o fortalecimento da economia local e o envio de alertas de oportunidades por WhatsApp. A plataforma também contribui para aumentar a eficiência e a transparência das contratações públicas.
53.O Novo Divulgação de Contratações[4] do Compras.gov.br permite que agentes públicos realizem a divulgação de contratações diretas de forma integrada ao Plano de Contratações Anual (PCA), diretamente na plataforma, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Nesta primeira versão, a funcionalidade contempla casos de inexigibilidade e dispensa de licitação sem disputa, inclusive com Sistema de Registro de Preços (SRP), além de integração com o Contratos.gov.br.
54.A solução possibilita a execução das contratações em um fluxo integrado, desde o Documento de Formalização da Demanda (DFD) até a gestão contratual, com geração, assinatura e publicação automática de documentos no PNCP. A iniciativa busca simplificar os processos, aumentar a eficiência administrativa e ampliar a transparência das contratações públicas.
55.Esse planejamento constitui elemento relevante para os próximos ciclos de acompanhamento, especialmente quanto à evolução da abrangência funcional do Portal, à integração com sistemas governamentais e à implementação das funcionalidades ainda pendentes previstas na Lei 14.133/2021.
56.Vale mencionar que, por conta do período eleitoral, várias páginas do site do MGI foram removidas e a que descrevia o planejamento do PNCP foi uma delas. Espera-se que, após o esse período, o planejamento seja novamente publicado e atualizado.

CONCLUSÃO

*57.O presente acompanhamento permitiu avaliar aspectos relacionados à infraestrutura de tecnologia da informação do PNCP, ao seu processo de evolução funcional e à eventual utilização da tecnologia **Blockchain**, em atendimento ao Despacho do Relator que autorizou a autuação deste processo apartado de Acompanhamento.*
*58.O exame foi conduzido no âmbito deste processo apartado criado para acompanhamento dos aspectos relativos à abrangência do PNCP, à respectiva infraestrutura de tecnologia da informação e às oportunidades de utilização da tecnologia **Blockchain**.*
59.Os trabalhos evidenciaram avanços relevantes na implementação do Portal desde o início de sua operação. Verificou-se a integração de importantes sistemas federais, a ampliação gradual das funcionalidades disponibilizadas, a incorporação de informações de notas fiscais eletrônicas, ainda que de forma parcial, e a existência de planejamento para novas entregas em 2026, incluindo evoluções relacionadas ao Contrata+Brasil, à gestão contratual, ao Novo Divulgação de Contratações e ao recebimento de novos conjuntos de dados pelo Portal (parágrafos 48 a 56).
60.Sob a perspectiva da infraestrutura tecnológica, a análise dos processos de pagamento do contrato mantido com o Serpro não revelou falhas sistêmicas graves ou recorrentes que comprometam a continuidade operacional do PNCP (parágrafos 29 a 34).
61.No tocante à implementação das funcionalidades previstas no art. 174, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, constatou-se que parcela significativa ainda permanece pendente. Embora exista estratégia de aproveitamento e integração de módulos já desenvolvidos no ecossistema Compras.gov.br, diversas entregas continuam sem

[3] Disponível em: https://www.gov.br/contratamaisbrasil/pt-br/conheca-o-contrata-brasil. Acesso em 27/5/2026.
[4] Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/novo-divulgacao-de-compras. Acesso em 27/5/2026.

cronograma definitivo de conclusão. O próprio gestor reconhece que o grau de evolução do Portal encontra limitações decorrentes da reduzida capacidade operacional disponível. Atualmente, a equipe dedicada ao PNCP é composta por apenas três servidores e um analista de requisitos do Serpro, quantitativo que se mostra reduzido diante da relevância nacional e da complexidade crescente do sistema (parágrafos 40 a 41).

62. No aspecto orçamentário, persistem incertezas relevantes. Embora tenham sido estimados aproximadamente R$ 9,9 milhões para sustentação e evolução do Portal em 2026, permanece a preocupação quanto à previsibilidade dos recursos e à possibilidade de contingenciamentos. Adicionalmente, não houve definição acerca de eventual mecanismo de compartilhamento ou rateio de custos entre os entes federativos, permanecendo o financiamento concentrado, em grande medida, no orçamento do MGI (parágrafos 43 a 44).

63. Também subsistem pendências relacionadas ao acesso aos dados completos de notas fiscais eletrônicas. Apesar dos avanços decorrentes da cooperação com a CGU, a disponibilização integral das informações armazenadas nos repositórios da Receita Federal ainda depende de manifestação daquele órgão, não havendo, até o momento, solução definitiva para a questão. Essa situação limita a plena implementação das funcionalidades de transparência previstas para o Portal (parágrafos 45 a 46).

*64. Quanto à tecnologia **Blockchain**, verificou-se que sua eventual utilização permanece em estágio inicial de avaliação. Não existem funcionalidades implementadas, tampouco definição de escopo, cronograma ou estimativa de custos. Embora tenham sido identificados potenciais benefícios relacionados à integridade, transparência e auditabilidade das informações, ainda não foram apresentados estudos conclusivos que demonstrem a conveniência e a oportunidade de sua adoção no PNCP. Diante das restrições de orçamento, pessoal e prioridades institucionais concorrentes, a probabilidade de implementação dessa tecnologia no curto e médio prazo mostra-se reduzida (parágrafos 22 a 27).*

65. Dessa forma, conclui-se que o PNCP apresenta evolução gradual e contínua, porém ainda enfrenta desafios relevantes relacionados à disponibilidade de recursos humanos, à sustentabilidade orçamentária, à implementação das funcionalidades legais remanescentes e à obtenção de dados completos junto à Receita Federal.

*66. Embora permaneçam pendências relacionadas à evolução funcional do PNCP, seu acompanhamento específico está sendo realizado pela AudContratações no âmbito do TC 044.559/2021-6. No presente processo, não foram identificadas questões de infraestrutura ou de sustentação que demandem a continuidade de ciclo específico de acompanhamento, tampouco elementos que justifiquem, neste momento, a manutenção de análise própria sobre o uso de **Blockchain**.*

67. O presente acompanhamento possui caráter complementar às atividades conduzidas pela AudContratações no âmbito do TC 044.559/2021-6, concentrando-se especificamente nos aspectos tecnológicos, de infraestrutura, de interoperabilidade e de evolução do PNCP. Diante do exposto, propõe-se considerar cumprido o objeto desta ação de controle, mostrando-se desnecessária sua continuidade, haja vista que as pendências identificadas na presente instrução, ainda que relevantes, não justificam a manutenção do acompanhamento apartado. Salienta-se que a AudContratações propôs idêntica medida no âmbito do TC 044.559/2021-6, portanto, a proposta em tela alinha-se à daquela unidade técnica (peça 36).

68. Não obstante o encerramento deste processo, o PNCP continuará sendo monitorado nos itens pendentes do Acórdão 2.209/2023-TCU-Plenário, conforme proposta da AudContratações (peça 36, p. 27, item 174.2).

69. Em relação ao TC 038.381/2023-0, que monitora o item 9.2 do Acórdão 2.209/2023-TCU-Plenário, no que diz respeito à promoção do uso de inteligência artificial para mapeamento dos itens adquiridos com maior frequência na APF, a AudContratações solicitou auxílio da AudTI, ao qual esta unidade técnica se coloca à disposição, restando apenas serem alinhados oportunamente o formato de participação da AudTI (peça 36, p. 28, item 174.5.2).

70. Outro auxílio proposto é a verificação da solução adotada pela Seges/MGI quanto à disponibilização das informações custodiadas no PNCP em formato de dados abertos. A AudContratações solicitou ajuda da AudTI nessa avaliação e, da mesma forma que o especificado no parágrafo anterior, esta unidade técnica se disponibiliza para este auxílio, restando serem alinhados oportunamente os contornos desta nova ação de controle e o formato de participação da AudTI (peça 36, p. 28, item 174.5.3).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71. Ante o exposto, propõe-se submeter os autos ao gabinete do Ministro-Relator, com as seguintes propostas:

71.1. considerar cumprido o objetivo deste processo de acompanhamento apartado;

71.2. autorizar a participação da AudTI no que diz respeito à promoção do uso de inteligência artificial para mapeamento dos itens adquiridos com maior frequência na APF, no âmbito do TC 038.381/2023-0, em apoio à AudContratações, e em outros aspectos relativos ao monitoramento do Acórdão 2.209/2023-TCU-Plenário, na forma acordada entre as unidades oportunamente, caso se revele necessário;

71.3. encaminhar cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser proferida à SGI/MGI, ao

Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, para conhecimento;
72.apensar em definitivo os presentes autos ao TC 044.559/2021-6, nos termos do art. 36 e inciso III do art. 40 da Resolução TCU 259/2014."
É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo apartado de acompanhamento, autuado com o objetivo de examinar aspectos relativos à abrangência do sistema do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), à respectiva infraestrutura de tecnologia da informação e às oportunidades para utilização da tecnologia *Blockchain* em sua implementação, em cumprimento ao subitem 9.6 do Acórdão 2.209/2023-Plenário, de minha relatoria, proferido no âmbito do TC 044.559/2021-6.

2. O PNCP constitui instrumento central da Lei 14.133/2021 para conferir publicidade, transparência e padronização às contratações públicas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, razão pela qual sua disponibilidade, evolução funcional e sustentabilidade operacional assumem inequívoca relevância para a efetividade do novo regime jurídico de licitações e contratos.

3. Rememoro que o processo principal, TC 044.559/2021-6, foi instaurado para acompanhar a implementação do PNCP em atenção ao Acórdão 2.852/2021-Plenário, também de minha relatoria. No curso daquele feito, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.209/2023-Plenário, determinou a realização de novo ciclo de acompanhamento, com exame das informações prestadas pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGI/MGI). Além disso, foi expedida a determinação constante do subitem 9.6, que constitui o objeto deste apartado.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) examinou informações prestadas pela SGI/MGI e pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), além de processos de pagamento relativos ao Contrato Administrativo 65/2021, celebrado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), responsável por serviços de desenvolvimento, sustentação e infraestrutura tecnológica de soluções digitais do MGI, entre as quais se insere o PNCP.

5. No que se refere à infraestrutura tecnológica, a partir da análise dos processos de pagamentos realizados ao Serpro, referentes ao período de novembro de 2021 a setembro de 2025, não se verificaram deficiências sistêmicas graves ou recorrentes diretamente associadas ao PNCP. Consta apenas registro pontual, na medição de agosto de 2025, relativo à demanda evolutiva para correção de *links* quebrados na aba de histórico do portal, ocorrência que, embora deva ser tratada pelo gestor, não caracteriza comprometimento estrutural da continuidade operacional do sistema.

6. Também se constata que houve avanços na implementação e integração de funcionalidades do portal, com a disponibilização de sistemas federais de logística pública integrados ao PNCP, a exemplo do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), do Banco de Preços em Saúde, da base nacional de notas fiscais eletrônicas, do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep). Destaco que a incorporação, ainda que parcial, de informações de notas fiscais eletrônicas foi possível por meio de cooperação técnica com a Controladoria-Geral da União (CGU), a partir de dados oriundos da Receita Federal do Brasil (RFB).

7. Não obstante esses avanços, permanecem pendentes diversas funcionalidades previstas no art. 174, § 3º, da Lei 14.133/2021, inclusive entregas relacionadas ao planejamento da contratação, pesquisa de preços, gerenciamento de riscos e transparência ampliada das contratações. No entanto, a própria SGI/MGI reconhece que a evolução do portal depende de disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de priorização institucional.

8. Quanto a esse ponto – que foi, de igual maneira, identificado no TC 044.559/2021-6, chama a atenção o reduzido quadro dedicado ao PNCP, formado por três servidores e um analista de requisitos do Serpro, quantitativo que se mostra insuficiente diante da complexidade da solução, de sua abrangência nacional e do volume econômico das contratações públicas registradas no portal, as quais alcançaram aproximadamente R$ 455 bilhões apenas no primeiro semestre de 2025.

9. No campo orçamentário, embora haja estimativa de cerca de R$ 9,9 milhões para sustentação e evolução do PNCP em 2026, subsiste a preocupação quanto à previsibilidade dos recursos, à possibilidade de contingenciamentos e à ausência de definição sobre eventual modelo de compartilhamento ou rateio de custos entre os entes federativos, o que demanda a atenção dos gestores e demais atores públicos envolvidos. No âmbito do processo principal, a questão foi devidamente abordada, com proposta de encaminhamento de cópia da decisão às Casas Legislativas, à Casa Civil da Presidência da República e a RFB, além de outras instituições que promovem a colaboração técnica com este Tribunal.

10. Quanto à funcionalidade relacionada às notas fiscais eletrônicas, a solução atualmente disponível, como já dito, resulta de cooperação com a CGU e ainda contempla conjunto limitado de informações. A disponibilização integral dos dados custodiados pela Receita Federal permanece dependente de manifestação daquele órgão quanto ao pedido formal encaminhado pelo MGI há mais de um ano, o que limita a plena realização do potencial de transparência ativa concebido para o portal.

11. Em relação ao eventual emprego de tecnologia *Blockchain*, verifico que o tema ainda se encontra em estágio preliminar de avaliação pelas equipes do PNCP, do MGI e do Serpro. Embora tenham sido identificados potenciais benefícios relacionados a imutabilidade, integridade, auditabilidade e transparência das informações, não há, até o momento, decisão administrativa formal, escopo aprovado, estimativa de custos, cronograma ou estudo conclusivo que demonstre a conveniência e a oportunidade de adoção dessa tecnologia no PNCP.

12. Nesse contexto, acompanho o entendimento da unidade técnica no sentido de que não cabe ao Tribunal determinar ou recomendar, neste momento, a adoção de *Blockchain* pelo gestor do portal. A escolha tecnológica deve decorrer de avaliação técnica e econômica própria, devidamente fundamentada, considerados os benefícios concretos, custos, riscos de desempenho, escalabilidade, governança, proteção de dados e manutenção futura.

13. Registro, ainda, que a maior parte das pendências relacionadas à evolução funcional do PNCP vem sendo acompanhada no TC 044.559/2021-6, conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), o que afasta a necessidade de duplicidade de esforços neste processo apartado. Ademais, há previsão de apoio da AudTI em ações correlatas, especialmente no monitoramento de iniciativas relacionadas ao uso de inteligência artificial para mapeamento de itens adquiridos com maior frequência na Administração Pública Federal e à avaliação da disponibilização de informações em formato de dados abertos.

14. Por fim, diante do exposto, entendo que o objeto específico deste acompanhamento apartado foi suficientemente examinado. Não foram identificadas falhas sistêmicas graves de infraestrutura ou de sustentação do PNCP que justifiquem a continuidade de ciclo próprio de acompanhamento pela AudTI, tampouco elementos objetivos que indiquem a necessidade de atuação imediata do Tribunal quanto à eventual utilização de *Blockchain*.

15. Assim, acolho a proposta da unidade técnica para considerar cumprido o objetivo deste processo de acompanhamento apartado, autorizar a participação da AudTI, quando necessária, em apoio à AudContratações nos processos correlatos de monitoramento, encaminhar cópia da instrução e da deliberação que vier a ser proferida aos órgãos interessados e apensar definitivamente estes autos ao TC 044.559/2021-6.

16. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2513/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.230/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados: Secretaria de Gestão e Inovação e Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas
4. Unidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Gestão e Inovação
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento apartado constituído para examinar aspectos relativos à abrangência do sistema do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), à respectiva infraestrutura de tecnologia da informação e às oportunidades para utilização da tecnologia *Blockchain* em sua implementação, em atendimento ao subitem 9.6 do Acórdão 2.209/2023-Plenário,
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade,

ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 36 e 40, inciso I, da Resolução-TCU 259/2014, em:

9.1. considerar cumprido o objetivo deste processo de acompanhamento;

9.2. autorizar a participação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), em apoio à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), no âmbito do TC 038.381/2023-0, relativamente ao acompanhamento de iniciativas relacionadas ao uso de inteligência artificial para mapeamento dos itens adquiridos com maior frequência pela Administração Pública Federal, bem como em outros aspectos de tecnologia da informação vinculados ao monitoramento do Acórdão 2.209/2023-Plenário, caso se revele necessário e na forma a ser ajustada entre as unidades técnicas;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas; e

9.4. apensar definitivamente estes autos ao TC 044.559/2021-6.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2513-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 016.094/2026-3
Natureza: Representação
Unidade: Fundação Habitacional do Exército – FHE
Representante: Deputada Federal Sâmia de Souza Bomfim

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. ALIENAÇÃO, SOB CONDIÇÃO SUSPENSIVA, DE IMÓVEL DA UNIÃO OBJETO DE REMANEJAMENTO PATRIMONIAL AO EXÉRCITO E À FUNDAÇÃO HABITACIONAL DO EXÉRCITO (FHE). MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. OITIVA. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS À DISPONIBILIDADE JURÍDICA DO IMÓVEL, AO TOMBAMENTO SUPERVENIENTE, À CONTRADIÇÃO DE PREÇO MÍNIMO, À RESPONSABILIDADE TÉCNICA DO LAUDO E À MOTIVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. FALHAS CONFIGURADAS RELATIVAS À ALTERAÇÃO DE PREMISSA ECONÔMICA SEM MEMÓRIA DE CÁLCULO E SEM REPUBLICAÇÃO; À PREVISÃO DE FASE DE HABILITAÇÃO EM MODALIDADE QUE A VEDA; A DEFICIÊNCIAS DO LAUDO DE AVALIAÇÃO; AO CRITÉRIO TERRITORIAL DE DESEMPATE; E À FORMA PRESENCIAL SEM JUSTIFICATIVA. FRACASSO SUPERVENIENTE DO CERTAME. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR POR PERDA DE OBJETO. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 53-55):

"***OBJETO DA CONTRATAÇÃO***

Alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já tenha sido objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), ainda não integra formalmente o patrimônio da FHE, situado na Gleba Área B – Coudelaria de Campinas, Fazenda Tapera (Fazenda Serra D'Água), Bairro Invernada, município de Valinhos/SP, com área total de 1.623.448,34 m², conforme matrículas 189.199, do 3º Registro de Imóveis de Campinas, e 18.846, Ficha 1, Livro 2, do Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos (peça 4, p. 1).

[...]

B. HISTÓRICO

1. O representante alega, em suma, que (peça 1):

a) existe incerteza sobre a disponibilidade jurídica do imóvel, uma vez que o bem ainda está registrado em nome da União e a Fundação Habitacional do Exército (FHE) pretende selecionar um vencedor antes mesmo de adquirir formalmente o domínio;

b) o tombamento municipal superveniente (Lei 6.924/2026) foi reconhecido pela FHE como fato relevante, mas o edital não foi revisado nem reavaliado para considerar as novas restrições de uso e alienabilidade;

c) ocorreram alterações materiais no objeto, como a supressão de uma avenida principal e a flexibilização do modelo de empreendimento, por meio de avisos e respostas a questionamentos, sem a necessária republicação do edital e reabertura de prazos;

d) a modalidade leilão é inadequada para a complexidade do negócio, que envolve seleção de empreendedor, parcerias de longa duração e exigências de habilitação técnica e financeira, o que é vedado para essa modalidade;

e) o laudo de avaliação é tecnicamente vulnerável, pois utiliza um estudo de ocupação fictício, subdimensiona as Áreas de Preservação Permanente (APP) ao adotar faixas de apenas 10 metros e utiliza taxas financeiras defasadas;

f) o edital utiliza um critério territorial de desempate ilegal, ao garantir preferência a empresas de São Paulo e Valinhos, o que afronta a isonomia em licitações de entidades federais;

g) há ausência de um sistema oficial para a sessão virtual, tendo sido indicado apenas o Microsoft Teams para acompanhamento, sem garantias de autenticação, registro de lances ou trilha de auditoria;

h) existe uma contradição objetiva sobre o preço mínimo, com cláusulas conflitantes que ora definem R$ 90 milhões como piso absoluto, ora admitem sua redução proporcional conforme a área loteável efetiva;

i) a responsabilidade técnica do laudo não foi comprovada, visto que o documento apresentado é apenas um rascunho de ART com dados de jurisdição incorretos; e

j) há falta de motivação atual do interesse público e ausência de análise de alternativas de destinação pública para a área, considerando sua relevância ambiental e hídrica.

2. A instrução inicial (peça 13) analisou as alegações e concluiu pela proposta de deferimento de medida cautelar para que a FHE se eximisse de assinar qualquer contrato ou escritura decorrente do Leilão 91060/2026 até que o Tribunal delibere sobre o mérito, além da realização de oitiva à Unidade Jurisdicionada, ao que anuiu o corpo diretivo da AudContratações (peças 14 e 15) e o Ministro-Relator (peça 16). Posteriormente, a medida cautelar foi referendada pelo Plenário, por meio do Acórdão 2048/2026-TCU-Plenário (peça 20).

3. Promovida a oitiva quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

[...]

E. EXAME TÉCNICO

Item a: incerteza sobre a disponibilidade jurídica do imóvel, uma vez que o bem ainda está registrado em nome da União e a Fundação Habitacional do Exército pretende selecionar um vencedor antes mesmo de adquirir formalmente o domínio (itens II.1.1, II.1.2, II.1.2.1 e II.1.4 do edital), em possível afronta ao art. 1.245 do Código Civil, ao art. 6º, VI, da Lei 6.855/1980, ao art. 76 da Lei 14.133/2021 e aos princípios do

planejamento, da segurança jurídica e da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 37, caput, da Constituição Federal);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 2-4):

a) o remanejamento patrimonial entre o Exército e a FHE já teve sua legalidade reconhecida pelo TCU (Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário) e pelo TRF da 3ª Região;

b) a operação encontra-se material e juridicamente concluída desde 2008, restando apenas a formalização registral da transferência do imóvel para a FHE, anteriormente obstada por ação judicial cuja averbação foi cancelada em agosto de 2024;

c) o edital não promove a alienação imediata do imóvel, mas apenas seleciona previamente o futuro adquirente, ficando a escritura definitiva, o pagamento e a transferência da propriedade condicionados ao prévio registro do bem em nome da FHE;

d) a condição suspensiva prevista no edital encontra amparo no art. 125 do Código Civil e afastaria a alegada violação ao art. 1.245 do mesmo diploma, pois não há transferência de domínio ou posse antes da regularização registral;

e) o art. 6º, VI, da Lei 6.855/1980 não limitaria a capacidade patrimonial da FHE, sendo a alienação amparada também pelo art. 30 da mesma lei, que autoriza a livre utilização ou alienação dos imóveis transferidos à Fundação;

f) os requisitos do art. 76 da Lei 14.133/2021 teriam sido observados, mediante demonstração do interesse institucional, avaliação prévia e realização de licitação na modalidade leilão;

g) a permanência do Exército no imóvel até a efetiva transferência ao adquirente atenderia ao interesse público, ao assegurar a proteção patrimonial e ambiental da área e reduzir riscos de invasões e degradação; e

h) a sistemática adotada observaria os princípios do planejamento, da eficiência e da segurança jurídica, ao permitir a condução paralela da regularização registral e da seleção do futuro adquirente, sem transferência da propriedade ou desembolso antecipado.

Análise:

4. De início, é incontroverso que, no momento da publicação do edital, a FHE ainda não detinha a propriedade registral do imóvel. O próprio instrumento convocatório explicita essa circunstância no item II.1.1 (peça 4, p. 10), ao registrar que o bem permanece em nome da União Federal, sob jurisdição do Exército Brasileiro, e que não é juridicamente possível à Fundação alienar bem que ainda não lhe pertence. A mesma cláusula qualifica a operação como 'alienação, sob condição suspensiva' e determina expressamente que a venda somente poderá ser formalizada após a efetiva transferência e o registro da propriedade em nome da FHE.

5. A sistemática é complementada pelo item II.1.2 (peça 4, p. 10), segundo o qual a adjudicação, a homologação, a celebração do contrato administrativo e a escritura de compra e venda somente ocorrerão após a efetiva transferência da propriedade do imóvel da União Federal/Exército Brasileiro para a FHE, consignando-se, ainda, que a Fundação não assumirá qualquer obrigação perante a licitante antes da implementação dessa condição suspensiva. Já o item II.1.4 (peça 4, p. 1) informa expressamente aos interessados que o imóvel continua registrado, nos respectivos cartórios, em nome da União Federal.

6. Tem-se, portanto, uma distinção clara entre duas situações juridicamente diversas. De um lado, a realização do procedimento competitivo destinado à identificação da proposta mais vantajosa e do potencial futuro adquirente; de outro, a efetiva disposição patrimonial e transferência do domínio. Apenas a primeira é realizada enquanto o imóvel ainda permanece registrado em nome da União. Os atos capazes de produzir efeitos jurídicos e patrimoniais perante o vencedor foram expressamente postergados para momento posterior à incorporação formal do bem ao patrimônio da FHE.

7. Essa leitura ainda é confirmada por outras disposições do edital. Na primeira fase do certame, o item II.4.1 (peça 4, p. 11) estabelece que o pagamento à vista somente será realizado no prazo de até dez dias contado da transferência do imóvel da União Federal/Exército Brasileiro para a FHE. Em seguida, o item II.5.1 (peça 4, p. 11) determina que a escritura pública de compra e venda somente será celebrada após a transferência do imóvel para a Fundação e a confirmação do pagamento do valor ofertado.

8. A mesma lógica aparece na disciplina da adjudicação e da homologação. O item III.9.1 (peça 4, p. 30), referente à primeira fase, dispõe que a homologação do resultado e a celebração da escritura pública somente ocorrerão após a efetiva transferência da propriedade do imóvel da União/Exército para a FHE. Já o item III.9.2 (peça 4, p. 30-31), relativo à segunda fase, determina que a homologação e a celebração do contrato administrativo também dependem da prévia transferência da propriedade para a Fundação.

9. Diante desse conjunto de cláusulas, não se verifica hipótese em que a FHE se obrigue a transferir ao particular direito real que ainda não possua. O certame pode chegar à identificação da proposta mais

vantajosa, mas os atos subsequentes capazes de consolidar a relação jurídica com o vencedor ficam suspensos até que a Fundação passe a ostentar a titularidade registral do bem.

10. Sob esse enfoque, não se constata incompatibilidade com o art. 1.245 do Código Civil. O dispositivo estabelece o registro do título translativo como elemento necessário à aquisição da propriedade imobiliária. É justamente essa regra que o edital preserva: enquanto a União permanecer como titular registral, não haverá alienação definitiva pela FHE nem transmissão do domínio ao vencedor. A condição suspensiva prevista não pretende substituir ou dispensar o registro, mas impedir que os efeitos translativos do negócio ocorram antes dele.

11. Também merece consideração o histórico específico do imóvel. O Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, mencionado na resposta da UJ, examinou justamente as operações de remanejamento patrimonial realizadas entre o Comando do Exército e a FHE e identificou, entre os imóveis envolvidos, o terreno situado em Valinhos/SP, objeto do Termo de Ajuste 0412400. Àquela época, o Tribunal registrou que o terreno ainda não havia sido transferido à FHE porque se encontrava em fase de regularização e registro imobiliário, mas consignou que todas as obras de contrapartida já haviam sido realizadas e que não subsistia crédito do Comando do Exército perante a Fundação.

12. Quanto ao art. 6º, VI, da Lei 6.855/1980, o dispositivo atribui à FHE competência para adquirir terrenos para serem revendidos, sem caráter especulativo, aos agentes promotores que utilizem recursos da Poupex. Não parece adequado, contudo, extrair desse comando a conclusão de que essa seria a única hipótese em que a Fundação poderia alienar imóveis integrantes de seu patrimônio. A Lei 6.855/1980 contém disciplina específica, em seu art. 30, acerca de operações envolvendo imóveis da União e da FHE, inclusive prevendo hipóteses de doação, venda e permuta e estabelecendo que os imóveis doados pela União à Fundação poderão ser por ela livremente utilizados ou alienados.

13. Nesse ponto, cabe apenas uma ressalva. A redação vigente do § 4º do art. 30 refere-se literalmente aos imóveis doados pela União à Fundação, enquanto o imóvel ora examinado decorre de remanejamento patrimonial mediante permuta. Porém, o próprio Acórdão 3.410/2010 analisou a alienação, pela FHE, dos imóveis recebidos em permuta do Comando do Exército e registrou que, após recebê-los, a Fundação poderia aliená-los, entendendo a unidade técnica que o art. 30 da Lei 6.855/1980 configurava autorização legislativa para a alienação desses bens, sem dispensar, entretanto, a realização de processo licitatório para sua transferência a particulares.

14. Também não se identifica violação ao art. 76 da Lei 14.133/2021 especificamente sob o aspecto da disponibilidade jurídica do imóvel. O dispositivo estabelece que a alienação de bens da Administração Pública deve estar subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, ser precedida de avaliação e, tratando-se de bens imóveis pertencentes inclusive a fundações, depender de autorização legislativa e de licitação na modalidade leilão, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa. Não há no dispositivo regra específica que imponha que todas as etapas do procedimento licitatório somente possam ser iniciadas depois de concluído o registro imobiliário em nome da entidade alienante.

15. Também não se identifica incompatibilidade entre essa modelagem e a exigência de autorização legislativa constante do art. 76, I, da Lei 14.133/2021. O Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, ao examinar a disciplina da Lei 6.855/1980 e a alienação pela FHE dos imóveis recebidos do Comando do Exército, consignou que a previsão legal então examinada configurava autorização legislativa para a alienação, ressalvando apenas que isso não autorizava a dispensa de licitação para venda a particulares.

16. Diante do exposto, propõe-se considerar ***improcedente*** *a representação quanto a este ponto.*

Item b: ausência de revisão do edital e de reavaliação do imóvel após o tombamento municipal superveniente (Lei Municipal 6.924/2026), reconhecido pela própria FHE como fato relevante à formulação das propostas, em possível violação ao art. 11 do Decreto-Lei 25/1937, ao art. 216, § 1º, da Constituição Federal, ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da motivação, do julgamento objetivo e da vinculação ao edital (art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 50 da Lei 9.784/1999);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 4-5):

a) a Lei Municipal 6.924/2026, que instituiu o tombamento da área, teria sido considerada pela FHE, sem que fossem identificadas alterações no objeto, no valor do imóvel ou nos parâmetros urbanísticos, ambientais e econômicos utilizados na avaliação;

b) o tombamento não teria produzido impacto concreto sobre o aproveitamento econômico da área, por se tratar de gleba não edificada e porque a avaliação já teria adotado premissas conservadoras de ocupação e considerado as condicionantes ambientais e urbanísticas aplicáveis;

c) o edital já determinava, nos subitens II.8.2 e II.8.3, a observância de toda a legislação pertinente ao loteamento, inclusive da Lei Municipal 6.924/2026, de modo que as restrições decorrentes do tombamento estariam abrangidas pelas obrigações do futuro adquirente;

d) a revisão do edital e a reavaliação do imóvel somente seriam necessárias caso o fato superveniente alterasse de forma relevante o objeto, as condições de participação, os critérios de formulação das propostas ou o aproveitamento econômico do imóvel, o que não teria ocorrido;

e) a FHE teria analisado e motivado os efeitos do tombamento, concluindo pela ausência de repercussão sobre a avaliação do imóvel e as condições competitivas do certame, afastando as alegadas violações legais e principiológicas; e

f) assim, por não ter sido identificada redução do potencial econômico da área, alteração de seu valor ou impacto sobre a formulação das propostas e a competitividade, a FHE entendeu desnecessárias a revisão do edital e a realização de nova avaliação patrimonial.

Análise:

17. A Lei Municipal 6.924/2026, de 19/6/2026, declarou a totalidade da Gleba B inserida no território de Valinhos como área de relevante valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental, determinando seu registro no Livro do Tombo como Patrimônio Material Ambiental. A partir da publicação da lei, a área passou a se submeter ao regime de tombamento. A consequência jurídica estabelecida pela norma, todavia, não foi a indisponibilidade ou a proibição de alienação do imóvel, mas a imposição de limitações determinadas quanto às intervenções futuras sobre a área.

18. Com efeito, o art. 2º da Lei Municipal 6.924/2026 proíbe intervenções que resultem em: i) descaracterização, demolição ou alteração das edificações históricas; ii) supressão de vegetação nativa ou aterramento de recursos hídricos; e iii) parcelamento do solo em módulos inferiores aos estabelecidos para as Áreas Estratégicas de Conservação – AEC 4 no Plano Diretor Municipal de Valinhos. O art. 3º acrescenta a necessidade de observância da delimitação da área envoltória de proteção, das diretrizes de drenagem da bacia do Córrego Invernada e dos corredores de conectividade do programa Reconecta Valinhos.

19. A referida lei municipal, portanto, não atribuiu ao tombamento efeito paralisante sobre negócios jurídicos relativos ao imóvel. Não há disposição que declare a Gleba B inalienável, determine a suspensão de licitação em andamento ou vede a transferência da propriedade. O que a norma estabelece são condicionantes para a utilização, o parcelamento e as intervenções futuras sobre o bem. Assim, o tombamento preserva determinadas características e valores da área e limita o exercício de algumas faculdades inerentes à propriedade, especialmente quanto ao uso e à transformação física do imóvel, sem extinguir, por si só, a faculdade de disposição patrimonial.

20. Essa distinção é particularmente importante para o exame do art. 11 do Decreto-Lei 25/1937. O dispositivo estabelece que as coisas tombadas pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, quando inalienáveis por natureza, somente poderão ser transferidas entre essas entidades públicas. O comando não estabelece, portanto, que todo bem público se torna automaticamente inalienável em razão do tombamento, mas disciplina a transferência daqueles bens tombados que já se encontrem submetidos à condição de inalienabilidade por sua própria natureza ou afetação. No caso em análise, não foi demonstrado que o simples advento da Lei Municipal 6.924/2026 tenha convertido a Gleba B em bem inalienável ou retirado da União e, posteriormente, da FHE a possibilidade de disposição patrimonial do imóvel.

21. Também não se verifica incompatibilidade necessária entre a continuidade do certame e o art. 216, § 1º, da Constituição Federal. O dispositivo constitucional estabelece o dever do Poder Público, com a colaboração da comunidade, de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro mediante inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação. Não há, contudo, no texto constitucional, determinação de que todo bem tombado deva permanecer sob domínio público ou de que sua alienação fique impedida. A proteção constitucional recai sobre o bem e sobre os valores culturais, históricos, paisagísticos ou ambientais que justificaram sua tutela, podendo as limitações decorrentes do tombamento subsistir mesmo após eventual transferência da propriedade.

22. O item II.8.1 do edital (peça 4, p. 12) estabelece que compete integralmente à licitante analisar e atender às normas e à legislação local aplicáveis à execução do projeto técnico. O item II.8.2 (peça 4, p. 12), por sua vez, atribui à futura adquirente a responsabilidade pelo desenvolvimento do projeto, por sua submissão e aprovação perante os órgãos municipais, estaduais e federais competentes e pelo registro do loteamento. Já o item II.8.3 (peça 4, p. 12) determina expressamente que o projeto técnico deverá atender integralmente às normas e legislações municipais, estaduais e federais aplicáveis ao loteamento.

23. Desse modo, a superveniência da Lei Municipal 6.924/2026 não criou uma situação regulatória alheia à matriz de responsabilidades estabelecida no instrumento convocatório. Ao contrário, a obrigação de observar a legislação municipal incidente sobre o empreendimento já se encontrava incorporada ao edital. Consequentemente, as restrições decorrentes do tombamento deverão necessariamente ser consideradas pela futura adquirente na elaboração do projeto e serão submetidas ao controle dos órgãos públicos responsáveis por sua aprovação.

24. O mesmo se observa no tratamento ambiental previsto no edital. O item II.9.1 (peça 4, p. 13) determina que o loteamento considere os impactos ambientais decorrentes da implantação e operação do empreendimento e adote medidas mitigadoras, com preservação de áreas verdes e uso de soluções sustentáveis. Os itens II.9.2 e II.9.3 (peça 4, p. 13) contemplam expressamente, entre os impactos e medidas a considerar, a supressão de vegetação, os efeitos sobre solo, água, fauna e flora, a preservação de áreas verdes e nascentes e a implantação de sistemas de drenagem sustentável. Por fim, o item II.9.5 (peça 4, p. 13) atribui à licitante vencedora a responsabilidade pelo licenciamento ambiental. Essas previsões apresentam evidente conexão com as condicionantes estabelecidas pelos arts. 2º e 3º da Lei Municipal 6.924/2026, relacionadas à vegetação nativa, aos recursos hídricos, à drenagem e à conectividade ambiental.

25. O art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 estabelece que eventual modificação do edital exige nova divulgação e observância dos mesmos prazos originalmente estabelecidos, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. No caso concreto, a edição da Lei Municipal 6.924/2026 constitui alteração do quadro normativo externo ao edital, e não, em si mesma, uma modificação promovida pela FHE no instrumento convocatório. Ainda assim, caso seu conteúdo alterasse substancialmente o aproveitamento econômico do imóvel ou as condições consideradas pelos licitantes, seria necessária a adaptação do certame, por força dos princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa. Não se identificou, contudo, demonstração concreta de alteração dessa magnitude. A resposta da FHE registra exatamente que não foram identificadas modificações relevantes no objeto, nas condições de participação, nos critérios de elaboração das propostas ou no aproveitamento econômico da área.

26. A circunstância de a própria FHE ter reconhecido o tombamento como fato relevante à formulação das propostas também não conduz à conclusão de que fosse obrigatória a revisão integral do instrumento convocatório. A relevância de informar aos interessados uma norma superveniente não se confunde com o reconhecimento de que ela altera necessariamente as condições econômicas da licitação. Ao levar a público a existência da Lei Municipal 6.924/2026 e advertir os potenciais licitantes acerca da necessidade de observá-la, a Fundação tornou conhecida circunstância jurídica que deverá ser considerada pelos interessados, em consonância, inclusive, com os itens II.8.1, II.8.2 e II.8.3 do edital. O fato de determinada informação ser relevante para a diligência dos participantes não significa, automaticamente, que tenha havido alteração material do edital ou perda de validade da avaliação existente.

27. Dessa forma, propõe-se considerar ***improcedente*** *a representação quanto a essa questão.*

Item c: alterações materiais no objeto — supressão da Avenida Arterial Principal e flexibilização do modelo de empreendimento para loteamento aberto — por meio de meros avisos e respostas a questionamentos, sem reavaliação do imóvel, consolidação e republicação do edital com reabertura de prazos, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021, ao item I.1.2 do edital e aos princípios da publicidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 5-6):

a) não teria ocorrido modificação material do objeto, pois os esclarecimentos prestados não alteraram requisitos ou condições essenciais capazes de influenciar a participação dos interessados ou a formulação das propostas;

b) o edital não teria imposto à futura adquirente a obrigação de construir a Avenida Arterial Principal, cabendo-lhe definir a concepção e a solução técnica do empreendimento, sujeitas à aprovação dos órgãos competentes;

c) os esclarecimentos sobre a Avenida Arterial Principal teriam apenas explicitado que os estudos técnicos constituíam subsídios à modelagem da gleba, sem impor solução urbanística específica ou alterar a área aproveitável, a quantidade estimada de lotes, o VGV líquido, o valor mínimo ou os encargos considerados na avaliação;

d) não teria ocorrido flexibilização superveniente para loteamento aberto, pois o edital não estabelecia modelo urbanístico único, sendo a referência à associação de moradores aplicável apenas caso fosse adotado esse modelo;

e) os esclarecimentos não teriam alterado as condições de participação, o critério de julgamento, o valor mínimo, os percentuais sobre o VGV líquido ou as obrigações essenciais da futura adquirente, nem causado prejuízo à competitividade ou à isonomia; e

f) assim, a FHE considerou desnecessárias a reavaliação do imóvel, a consolidação e republicação do edital e a reabertura dos prazos.

Análise:

28. O parâmetro jurídico para o exame da questão é, novamente, o 55, § 1º, da Lei 14.133/2021. Assim, mais importante que a denominação atribuída pela Administração ao ato – esclarecimento, resposta a

questionamento, aviso ou retificação – é seu conteúdo material. Se a informação posterior modifica pressuposto relevante utilizado pelos interessados para decidir participar do certame ou elaborar sua proposta econômica, incide o dever de republicação e reabertura do prazo.

29. É certo que respostas a pedidos de esclarecimento não exigem, por natureza, a republicação do edital. Um esclarecimento que apenas explicite o sentido de cláusula já existente, sem modificar as condições econômicas ou jurídicas da disputa, não demanda nova publicação e reinício do prazo. A questão consiste, portanto, em determinar se, no caso concreto, as manifestações da FHE efetivamente se limitaram a esclarecer o edital ou se alteraram premissas relevantes anteriormente apresentadas aos interessados.

30. Quanto à Avenida Arterial Principal, parte da justificativa apresentada pela Fundação merece acolhimento. Com efeito, não se identifica no texto do item II.8 (peça 4, p. 12) obrigação específica de a futura adquirente implantar determinada avenida previamente concebida pela FHE. Desse ponto de vista estritamente contratual, mostra-se razoável a afirmação da FHE de que a concepção definitiva do sistema viário não estava previamente vinculada à implantação da avenida retratada nos estudos disponibilizados.

31. A resposta ao Questionamento 1, item 9 (peça 31, p. 7), ao afirmar que os estudos técnicos constituíam subsídios para a modelagem da gleba e que a solução urbanística definitiva competiria à futura adquirente, pode, nessa perspectiva, ser compreendida como esclarecimento acerca do grau de vinculação dos estudos apresentados. Se a Avenida Arterial Principal aparecesse apenas como uma possível solução ilustrativa, sem repercussão sobre os custos, receitas ou demais parâmetros utilizados para a avaliação econômica do empreendimento, sua dispensa posterior efetivamente não caracterizaria alteração material para os fins do art. 55, § 1º.

32. Ocorre que a análise não pode se limitar à existência ou não de obrigação contratual de construir a avenida. O questionamento formulado na representação envolve também a avaliação econômica do imóvel e a elaboração das propostas, e, nesse aspecto, a resposta da FHE não se mostra suficiente para afastar integralmente o indício apontado na instrução inicial. Na análise cautelar, registrou-se que a supressão da avenida e a flexibilização do modelo urbanístico representavam alterações de premissas materiais da avaliação, com potencial impacto estimado entre R$ 14 milhões e R$ 29,3 milhões no valor presente do fluxo.

33. A manifestação apresentada em oitiva não enfrenta propriamente essa quantificação. A FHE limita-se a afirmar que a orientação relativa à Avenida Arterial Principal 'não alterou a área aproveitável, a quantidade estimada de lotes, o VGV líquido, o valor mínimo da alienação ou os encargos essenciais considerados no laudo'. Essa afirmação, porém, não explica se os custos de implantação da Avenida Arterial Principal e de suas obras acessórias integraram ou não o fluxo de caixa utilizado no método involutivo, nem demonstra, mediante memória de cálculo, que sua exclusão seria economicamente neutra.

34. Essa distinção é relevante porque o método de avaliação empregado parte de um empreendimento hipotético e, portanto, considera receitas e despesas projetadas para chegar ao valor da gleba. Ainda que determinada infraestrutura constante desse estudo não constitua obrigação contratual autônoma da adquirente, sua presença como custo na modelagem econômica pode ter influenciado o resultado da avaliação. Se a documentação inicialmente disponibilizada aos participantes pressupunha determinado custo de infraestrutura e, posteriormente, a Administração informa que esse custo não será necessariamente suportado pelo futuro empreendedor, ocorre alteração potencial do fluxo econômico considerado pelos interessados, ainda que não haja modificação literal do objeto descrito no edital.

35. Nesse cenário, a questão não é propriamente saber se a FHE 'suprimiu' uma obrigação prevista no item II.8 – aparentemente não o fez –, mas se alterou uma premissa da documentação básica utilizada na estruturação econômica da alienação. E o próprio item I.1.2 reconhece a relevância dessas informações ao determinar que alterações promovidas na documentação básica ou nos anexos sejam consideradas na elaboração das propostas.

36. Nesse ponto, não se considera suficiente o argumento de que o valor mínimo de R$ 90 milhões permaneceu formalmente inalterado. O art. 55, § 1º, não condiciona a republicação exclusivamente à modificação do preço mínimo ou do critério formal de julgamento, mas à possibilidade de a alteração comprometer a formulação das propostas. Uma redução relevante de custos do empreendimento pode aumentar o valor econômico que um licitante racional estaria disposto a ofertar pela área ou o percentual do VGV que poderia oferecer à FHE, mesmo que o piso mínimo permaneça exatamente o mesmo.

37. A questão adquire maior relevância na segunda fase, em que a disputa é realizada pelo maior percentual incidente sobre o VGV líquido. Se determinada infraestrutura inicialmente contemplada nos estudos representava custo expressivo do empreendimento e posteriormente deixa de constituir premissa necessária, a rentabilidade esperada do projeto pode variar. Essa alteração pode afetar não apenas a avaliação realizada pela FHE, mas também a decisão econômica dos potenciais participantes sobre ingresso no certame e sobre o percentual máximo que estariam dispostos a oferecer.

38. Desse modo, quanto à Avenida Arterial Principal, a resposta da FHE afasta a tese de que teria havido simplesmente a exclusão de uma obrigação contratual expressamente prevista no edital, mas não afasta de maneira suficiente a possível alteração material das premissas econômicas da documentação básica e da avaliação. Especialmente diante do impacto potencial registrado na instrução inicial, caberia à Fundação demonstrar objetivamente, mediante os elementos do próprio laudo ou memória de cálculo, que a avenida não integrou os custos considerados na avaliação ou, se integrou, que sua eventual exclusão não produziria efeito relevante no valor do imóvel nem na formulação das propostas. Essa demonstração não consta dos fundamentos apresentados na resposta à oitiva.

39. Situação diversa ocorre quanto à alegada flexibilização para loteamento aberto. Nesse aspecto, a manifestação da FHE encontra maior respaldo no texto do próprio edital. O item II.10.1 (peça 4, p. 13-14) estabelece que caberá à vencedora elaborar as minutas e demais documentos necessários à comercialização dos lotes e relaciona, exemplificativamente, entre esses documentos, ficha cadastral, instrumentos de cessão e transferência, propostas, 'Estatuto da Associação de Moradores', instrumentos de rescisão, distratos e aditamentos.

40. A simples referência a 'Estatuto da Associação de Moradores' não é suficiente para caracterizar obrigação de implantação de loteamento fechado ou empreendimento dotado de controle privado de acesso. Primeiro, porque o item II.10.1 trata de documentação destinada à futura comercialização e utiliza relação exemplificativa ('tais como'), não estabelecendo características urbanísticas obrigatórias do empreendimento. Segundo, porque o item II.8.2 atribui à própria vencedora o desenvolvimento do projeto técnico e sua submissão aos órgãos competentes, enquanto o item II.8.3 remete a solução final à legislação urbanística aplicável.

41. Não se identifica, portanto, cláusula editalícia que determine que o empreendimento necessariamente deva assumir a forma de loteamento fechado. Nessa parte, a explicação da FHE de que a referência ao Estatuto da Associação de Moradores somente seria aplicável caso a solução adotada envolvesse essa estrutura é compatível com o texto do instrumento. A admissão expressa de loteamento aberto parece, assim, ter natureza interpretativa, e não modificativa, não havendo fundamento suficiente para exigir republicação exclusivamente por esse aspecto.

42. Também não se demonstra, nos elementos disponíveis, que a possibilidade de loteamento aberto tenha alterado concretamente área loteável, número de unidades, VGV ou encargos considerados na avaliação. Diferentemente da questão da Avenida Arterial Principal, para a qual a instrução inicial registrou potencial impacto econômico relevante, não há nos documentos examinados demonstração equivalente de repercussão material especificamente decorrente da escolha entre empreendimento aberto e modelo com associação de moradores. Nessa parcela, portanto, deve ser acolhida a justificativa da Unidade Jurisdicionada.

43. No caso concreto, todavia, a adoção de providência corretiva sobre o Leilão 91060/2026 perdeu utilidade prática, uma vez que o certame atual restou fracassado. Conforme registrado anteriormente nesta instrução, a sessão pública contou com a participação de apenas uma licitante, cuja proposta foi desclassificada e que foi considerada inabilitada. Assim, não subsiste proposta válida ou contratação decorrente do procedimento cuja formação pudesse ser afetada pela irregularidade ora examinada.

44. Nesse cenário, não se mostra necessária determinação para republicação do edital, reabertura de prazos ou reavaliação do imóvel no âmbito do certame já fracassado. A medida de controle mais adequada é de natureza preventiva, de modo a evitar que a mesma impropriedade seja reproduzida em eventual nova licitação destinada à alienação da gleba.

45. Assim, propõe-se dar ***ciência*** *à Fundação Habitacional do Exército de que a alteração, no âmbito do Leilão 91060/2026, das premissas econômicas associadas à Avenida Arterial Principal, mediante esclarecimentos posteriores à publicação do edital, sem demonstração, por meio do laudo ou de memória de cálculo, de que sua eventual exclusão não produziria efeito relevante sobre a avaliação do imóvel ou a formulação das propostas, e sem a correspondente consolidação e republicação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos, afrontou o art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e os princípios da publicidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo previstos no art. 5º da mesma Lei, devendo tal irregularidade ser evitada em futuros certames.*

Item d: inadequação da modalidade leilão para a complexidade do negócio estruturado na 2ª fase do certame, que envolve seleção de empreendedor, parceria de longa duração, participação no VGV, garantias, matriz de riscos e exigências de habilitação técnica e econômico-financeira, vedadas nessa modalidade (itens II.8 a II.17, III.5 e V.2 do edital), em desconformidade com os arts. 6º, inciso XL, e 31, § 4º, da Lei 14.133/2021 e com os princípios do planejamento e da eficiência (arts. 5º e 11, inciso I, da Lei 14.133/2021);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 6-7):

a) a modalidade leilão seria adequada, pois o núcleo da operação consiste na alienação do imóvel a quem apresentar a proposta economicamente mais vantajosa, nos termos do art. 6º, XL, da Lei 14.133/2021;
b) a segunda fase não alteraria a natureza da operação, pois o percentual sobre o VGV líquido constituiria apenas forma de pagamento diferido do preço, observado o piso econômico de R$ 90 milhões, e não remuneração por obra ou serviço;
c) a FHE não contrataria obras, serviços de engenharia ou atividades relacionadas ao empreendimento, que seriam executados exclusivamente pela adquirente, por sua conta e risco, sem aporte de recursos, gestão compartilhada ou exploração conjunta com a Fundação;
d) não haveria parceria empresarial, sociedade, consórcio ou associação imobiliária, permanecendo a FHE como alienante e destinatária da contraprestação, enquanto a adquirente assumiria integralmente os riscos e custos do empreendimento;
e) as exigências documentais denominadas de 'habilitação' teriam a finalidade de assegurar o pagamento diferido e mitigar riscos patrimoniais, sem configurar seleção técnica de prestador de obra ou serviço;
f) não haveria julgamento técnico ou subjetivo de projetos ou soluções urbanísticas, permanecendo o critério de seleção objetivo e econômico;
g) as garantias e a matriz de riscos teriam apenas a função de proteger o crédito da FHE e disciplinar responsabilidades relacionadas ao pagamento diferido, sem descaracterizar a modalidade leilão; e
h) assim, a segunda fase não transformaria a alienação em contratação de obra, serviço de engenharia ou parceria imobiliária, sendo o modelo destinado à maximização do retorno patrimonial da FHE.
Análise:
46. O art. 6º, inciso XL, da Lei 14.133/2021 define o leilão como a modalidade destinada à alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance. O elemento central para a definição da modalidade, portanto, é a natureza do negócio jurídico promovido pela Administração. Se a finalidade principal permanece sendo a transferência onerosa de determinado imóvel a particular, mediante seleção da proposta economicamente mais vantajosa segundo o critério de maior lance, não parece suficiente, por si só, a existência de condições acessórias mais complexas para descaracterizar a alienação e transformá-la em contratação de obra ou serviço.
47. O próprio edital identifica expressamente seu objeto como 'alienação' e estrutura as duas fases sob o critério de maior lance. Na primeira, a disputa ocorre a partir do valor mínimo de R$ 90 milhões. Somente na ausência de interessado nessa etapa se passa à segunda fase, na qual o lance corresponde ao percentual ofertado sobre o VGV líquido do empreendimento. Assim, embora a forma de determinação e recebimento do preço seja substancialmente distinta nas duas etapas, o resultado patrimonial buscado pela FHE continua sendo a transferência do imóvel mediante contraprestação econômica.
48. Na segunda fase, o item II.12.1 (peça 4, p. 15) estabelece percentual mínimo de 30% sobre o VGV líquido do loteamento rural, sujeito ao parâmetro econômico de R$ 90 milhões. A utilização de percentual incidente sobre as vendas futuras, em vez de preço integral previamente determinado e imediatamente pago, introduz maior complexidade econômico-financeira na operação, mas não modifica necessariamente sua causa jurídica. Trata-se de mecanismo pelo qual parcela da contraprestação devida pela aquisição do imóvel é vinculada ao desempenho econômico posterior do empreendimento.
49. Essa interpretação encontra respaldo também na disciplina da transferência dominial. O edital não atribui à FHE a execução do loteamento nem prevê que o empreendimento será realizado em seu benefício como obra ou serviço contratado. Ao contrário, os itens II.8.1 a II.8.3 (peça 4, p. 12) atribuem à licitante vencedora a responsabilidade pela concepção e desenvolvimento do projeto técnico, pela obtenção das aprovações perante os órgãos municipais, estaduais e federais e pela observância da legislação aplicável. A futura adquirente, portanto, desenvolve o empreendimento porque passará a ser proprietária do imóvel e pretende explorá-lo economicamente, e não porque esteja prestando serviço à FHE.
50. Também é relevante que os riscos empresariais ordinários do empreendimento não são compartilhados em moldes característicos de sociedade ou parceria empresarial. Conforme esclarecido pela Fundação, as obras e atividades de implantação são executadas pela adquirente por sua conta e risco, sem aporte financeiro, gestão conjunta ou exploração compartilhada pela FHE. Esta permanece, essencialmente, como alienante e credora da contraprestação correspondente ao preço do imóvel.
51. A circunstância de o edital denominar o ajuste a ser celebrado na segunda fase como 'Contrato Administrativo' e prever relacionamento de longa duração não é, isoladamente, suficiente para modificar essa conclusão. O contrato funciona, nesse contexto, como instrumento destinado a reger as obrigações relacionadas à implementação do negócio, ao pagamento diferido e às etapas que antecedem ou acompanham a transferência imobiliária.

52. Do mesmo modo, as garantias previstas nos itens II.14 a II.16 (peça 4, p. 15-19) não transformam necessariamente a alienação em contratação de obra ou serviço. O item II.14.1 é explícito ao estabelecer que a garantia é exigida para assegurar o adimplemento das obrigações da vencedora perante a FHE e deve corresponder ao valor total da operação. Em uma operação na qual parcela substancial do preço será recebida ao longo do desenvolvimento e comercialização do empreendimento, mostra-se compreensível que o alienante procure estruturar mecanismos de proteção de seu crédito.

53. A mesma lógica pode ser aplicada, em princípio, à matriz de riscos. A documentação contratual prevê repartição de riscos relacionados, entre outros aspectos, a alterações legais, licenciamentos e eventos capazes de repercutir sobre a execução do empreendimento e sobre a equação econômico-financeira do ajuste.

54. Embora essa estrutura seja incomum em alienações imobiliárias simples, sua existência não conduz necessariamente à conclusão de que a FHE esteja contratando a execução do loteamento. A complexidade contratual decorre, em boa medida, da forma escolhida para pagamento do preço: em vez de receber integralmente o valor no momento da alienação, a Fundação mantém crédito relacionado às vendas futuras, o que exige disciplina sobre eventos capazes de interferir na base econômica sobre a qual será calculada a contraprestação.

55. Assim, a previsão de percentual sobre o VGV, garantias, matriz de riscos, mecanismos de reequilíbrio e acompanhamento do empreendimento pode suscitar questões quanto à modelagem do negócio e à clareza da distribuição dos riscos, mas não se identifica, nos documentos examinados, elemento suficiente para concluir que o objeto principal deixou de ser a alienação de imóvel e passou a consistir na contratação, pela FHE, de obra, serviço de engenharia ou atividade empresarial de desenvolvimento imobiliário.

*56. Por essas razões, se considera **improcedente** a alegação de que a modalidade leilão seria, em si mesma, inadequada à segunda fase do certame.*

57. Conclusão diferente, entretanto, deve ser alcançada em relação às exigências de habilitação inseridas no procedimento. Nesse ponto, o art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021 contém regra expressa e inequívoca: o leilão 'não exigirá registro cadastral prévio, não terá fase de habilitação' e deverá ser homologado após a conclusão da fase de lances, superação da fase recursal e efetivação do pagamento pelo licitante vencedor, na forma definida no edital. Não há aqui espaço significativo para interpretação quanto à possibilidade de se inserir fase típica de habilitação no procedimento.

58. O Edital do Leilão 91060/2026, entretanto, criou expressamente essa etapa. O item III.5 (peça 4, p. 29), intitulado 'Análise dos documentos de habilitação, exclusivo para 2ª fase da licitação', determina, em seu item III.5.1, que os documentos constantes da Seção V – Requisitos de Habilitação sejam exigidos da licitante mais bem classificada após a abertura das propostas. O item III.5.5 prevê, inclusive, que, caso a primeira colocada não atenda às exigências habilitatórias, a Comissão examinará a proposta seguinte e realizará sucessivamente a habilitação das demais licitantes até encontrar proposta que satisfaça o edital.

59. O item III.6.1 (peça 4, p. 29) reforça inequivocamente a existência dessa etapa ao prever a inabilitação da licitante que apresente irregularidade na habilitação jurídica ou fiscal, não demonstre a qualificação técnica exigida ou não comprove a capacidade econômico-financeira requerida para a segunda fase. Não se trata, portanto, de mera exigência documental acessória à assinatura do negócio, mas de verdadeira fase de habilitação, com potencial de afastar a autora do maior lance e convocar a concorrente subsequente.

60. A Seção V (peça 4, p. 34-37) torna ainda mais clara a incompatibilidade. O item V.2.1 determina que a habilitação seja verificada pelo SICAF e pela documentação complementar do edital, enquanto os itens seguintes exigem habilitação jurídica, regularidade fiscal e requisitos econômico-financeiros. Entre estes últimos, há exigência de Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro correspondente a 16,66% do valor da operação e patrimônio líquido mínimo equivalente a 10% de R$ 90 milhões, aferidos a partir das demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais.

61. Há, ademais, capítulo próprio de habilitação técnica. O item V.2.7 estabelece a necessidade de demonstração de capacidade técnico-operacional para a execução dos serviços relacionados no edital, justificando expressamente essa exigência pela necessidade de assegurar que a licitante possua condições de executar satisfatoriamente o 'objeto contratado'. Essa estrutura aproxima-se precisamente da habilitação técnica utilizada em licitações destinadas à contratação de obras e serviços.

62. A justificativa apresentada na oitiva – de que tais documentos teriam apenas a finalidade de proteger o crédito da FHE e reduzir riscos decorrentes do pagamento diferido – não afasta a incompatibilidade legal. A finalidade econômica perseguida pela Administração pode explicar por que essas exigências foram consideradas convenientes, mas não supera a vedação expressa constante do art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021.

63. A norma legal não estabelece que o leilão poderá dispensar a habilitação quando a Administração considerar baixo o risco do adquirente. Determina categoricamente que o procedimento não terá fase de habilitação. Desse modo, o fato de a FHE considerar prudente investigar previamente a experiência

empresarial, a capacidade técnica ou a situação econômico-financeira do futuro adquirente não autoriza a inserção dessa etapa em modalidade para a qual o legislador expressamente a suprimiu.

64. Caso a FHE considere indispensável, para determinada modelagem futura, selecionar adquirente com experiência técnica específica, estrutura econômico-financeira previamente demonstrada e capacidade comprovada para desenvolver empreendimento imobiliário durante vários anos, caberá avaliar, na etapa de planejamento, se o negócio pretendido continua compatível com a estrutura legal do leilão ou se sua modelagem deve ser ajustada. O que não se mostra admissível é manter a classificação jurídica de leilão e, simultaneamente, reconstruir dentro dele uma fase de habilitação que a Lei 14.133/2021 excluiu expressamente.

65. Cabe registrar, ainda, que o próprio resultado concreto do certame evidencia a relevância prática da questão. Conforme já registrado na instrução, a única licitante participante teve sua proposta desclassificada e foi considerada inabilitada. Independentemente das razões específicas que conduziram a esse resultado, verifica-se que a estrutura de habilitação prevista no edital foi apta a impedir a celebração do negócio com o participante que apresentou proposta.

66. Diante do exposto, considerando o fracasso do Leilão 91060/2026, propõe-se dar ***ciência*** *à Fundação Habitacional do Exército de que a previsão, em licitação na modalidade leilão, de fase de habilitação e de requisitos de qualificação jurídica, fiscal, técnica ou econômico-financeira destinados a condicionar a declaração do vencedor, como ocorreu nos itens III.5, III.6 e V.2 do Edital do Leilão 91060/2026, afronta o art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o leilão não terá fase de habilitação, devendo a irregularidade ser evitada em futuros certames.*

Item e: vulnerabilidade técnica do laudo de avaliação, que utiliza estudo de ocupação fictício, subdimensiona as Áreas de Preservação Permanente, ao adotar faixas de apenas 10 metros, e emprega taxas financeiras defasadas, em desacordo com o art. 4º, incisos I, alínea 'a', e IV, da Lei 12.651/2012, o art. 76, caput, da Lei 14.133/2021, a ABNT NBR 14653 e os princípios da economicidade, da motivação e da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 70, caput, da Constituição Federal);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 7-13):

a) o estudo hipotético de ocupação seria compatível com o método involutivo previsto na ABNT NBR 14653, constituindo ferramenta para estimar o valor de mercado da gleba a partir de cenário projetado de aproveitamento econômico, e não projeto executivo, aprovação urbanística ou licença ambiental;

b) o laudo não teria por finalidade delimitar juridicamente as APPs, matéria dependente de estudos ambientais específicos e da manifestação dos órgãos competentes, de modo que as faixas indicadas no estudo não afastariam a aplicação das exigências da Lei 12.651/2012;

c) não teria sido demonstrado que eventual adoção de parâmetros distintos para as APPs produziria impacto material sobre a área aproveitável, a quantidade de lotes, o VGV líquido ou o valor do imóvel;

d) o estudo teria considerado as restrições ambientais e urbanísticas do Plano Diretor de Valinhos, inclusive o enquadramento da área como Macrozona de Conservação do Ambiente Natural e Área Estratégica de Conservação 4, adotando cenário conservador de ocupação e prevendo preservação mínima de 80% de cada lote;

e) quanto às taxas financeiras, a FHE reconheceu que o Quadro 2 do Anexo D2 manteve informações utilizadas em etapa preliminar dos estudos, mas afirmou que as premissas teriam sido atualizadas nos cálculos finais e que a inconsistência documental não teria repercutido no resultado da avaliação;

f) as variações do IPCA e do INCC-DI entre dezembro de 2025 e junho de 2026 não seriam suficientemente relevantes para comprometer as premissas econômico-financeiras adotadas ou a consistência da avaliação;

g) exercício de sensibilidade com parâmetros financeiros mais conservadores teria mantido o valor da gleba em R$ 90 milhões, embora reduzindo a margem estimada do empreendedor de 24,8% para 21,3% do VGV, percentual considerado ainda compatível com empreendimentos semelhantes; e

h) assim, a FHE concluiu que não haveria subdimensionamento comprovado das APPs, vício metodológico, incompatibilidade com a ABNT NBR 14653 ou prejuízo à economicidade, considerando atendida a exigência de avaliação prévia prevista no art. 76 da Lei 14.133/2021.

Análise:

67. O valor mínimo adotado para o certame decorreu do método involutivo, com utilização de fluxo de caixa descontado. O laudo fixou em R$ 90 milhões o valor da gleba, estimou área líquida edificável de 1.276.973,28 m² e projetou empreendimento hipotético composto por 53 lotes de aproximadamente 20.000 m², com VGV bruto superior a R$ 552 milhões. Ainda que esse empreendimento não corresponda a projeto executivo vinculante, as premissas adotadas repercutem diretamente na formação do valor econômico do imóvel.

68. Quanto ao emprego de estudo hipotético ou fictício de ocupação, assiste razão à FHE. O método involutivo estima o valor do imóvel a partir de cenário projetado de aproveitamento econômico, considerando variáveis urbanísticas, ambientais, mercadológicas e financeiras. Assim, a circunstância de o estudo ser hipotético não constitui, por si só, vício da avaliação, pois, tratando-se de gleba ainda não parcelada, o método pressupõe justamente a construção de cenário possível de empreendimento para estimar receitas, custos, prazos e riscos.

69. O ponto relevante, portanto, não é a natureza hipotética do estudo, mas a plausibilidade e a consistência das premissas utilizadas. Consequentemente, a alegação não merece acolhimento na parte em que pretende caracterizar irregularidade exclusivamente pelo fato de o estudo de ocupação da gleba não constituir projeto urbanístico efetivamente aprovado.

70. Situação distinta se verifica quanto às Áreas de Preservação Permanente (APPs). A representação aponta que o item 8.3 do laudo teria adotado área total de APP de 216.685,74 m² calculada com faixas de apenas dez metros a partir das margens dos córregos, enquanto o art. 4º, inciso I, alínea 'a', da Lei 12.651/2012 prevê, como regra, faixa mínima de trinta metros para cursos d'água naturais com largura inferior a dez metros. O diagnóstico ambiental de 2015 também teria identificado nascentes perenes e intermitentes, submetidas às proteções legais pertinentes.

71. A FHE sustenta que o laudo não tinha por finalidade delimitar juridicamente as APPs, tarefa que dependeria de estudos ambientais específicos e do futuro licenciamento, e que as faixas indicadas não substituiriam aquelas legalmente exigíveis. A justificativa é pertinente ao distinguir avaliação patrimonial de licenciamento ambiental, mas não afasta integralmente o questionamento.

72. Com efeito, embora não seja necessária delimitação das APPs com o mesmo nível de precisão de um estudo ambiental definitivo, as restrições conhecidas devem ser adequadamente refletidas quando interferirem na estimativa da área economicamente aproveitável. No método involutivo, essa variável influencia a quantidade de unidades comercializáveis, o VGV, os custos de infraestrutura e o valor residual da gleba. Desse modo, se foram utilizadas faixas de dez metros onde, em princípio, a legislação estabelece trinta metros, é necessário demonstrar que essa simplificação não superestimou a área aproveitável.

73. A representação aponta, ainda, que o Anexo D1 distribuiria a integralidade da gleba entre área líquida edificável, sistema viário, módulo de apoio e reserva legal, sem demonstrar de forma clara como os 216.685,74 m² de APP foram deduzidos ou sobrepostos às demais áreas. A FHE argumenta que o estudo de ocupação considerou as restrições do Plano Diretor de Valinhos e adotou baixa densidade e preservação mínima de 80% de cada lote. Essa circunstância reduz o risco de aproveitamento excessivo da área, mas não demonstra, por si só, que as APPs e as nascentes tenham sido corretamente consideradas na apuração da área economicamente explorável.

74. Uma vez apontada divergência entre o parâmetro empregado no estudo e aquele previsto, em princípio, na legislação ambiental, caberia à entidade responsável pela avaliação demonstrar, mediante memória técnica, que a diferença não repercute no resultado obtido, seja em razão de sobreposição com outras áreas preservadas, seja porque a configuração adotada mantém inalterada a área efetivamente comercializável.

75. Não se afirma, com isso, que a área de APP considerada esteja necessariamente incorreta ou que sua revisão conduziria automaticamente à redução do valor do imóvel. Os elementos disponíveis não permitem essa conclusão. O que se verifica é que a resposta da FHE não apresenta conciliação quantitativa suficiente para eliminar a dúvida quanto à influência das APPs e das nascentes sobre a área líquida edificável de 1.276.973,28 m².

76. Também merece cautela o argumento de que a delimitação definitiva ocorrerá apenas no licenciamento futuro. O próprio edital vincula o valor econômico da operação à área loteável, de forma que eventual constatação posterior de área aproveitável inferior à premissa inicial poderá repercutir diretamente na contraprestação devida à Fundação. Por isso, embora não seja necessária delimitação ambiental equivalente à de projeto executivo, a avaliação prévia deve possuir confiabilidade suficiente para que a Administração conheça razoavelmente o potencial econômico do imóvel.

77. Quanto às premissas financeiras, a resposta da FHE contém esclarecimentos relevantes, mas também limitações. A Fundação reconhece que o Quadro 2 do Anexo D2 não refletiu integralmente os parâmetros utilizados nos cálculos finais e que nele permaneceram informações de etapa preliminar dos estudos, entre elas TMA de 12% ao ano, Selic projetada de 10%, risco de 1,82%, IPCA de maio de 2025 de 5,32% e INCC-DI de 7,24%, embora dezembro de 2025 fosse indicado como mês de referência.

78. Há, portanto, inconsistência documental reconhecida pela própria FHE. Em avaliação de imóvel de elevada materialidade, as premissas efetivamente utilizadas devem estar claramente identificadas e ser reproduzíveis a partir do laudo e de suas memórias de cálculo, de forma a assegurar transparência e auditabilidade.

79. Quanto ao IPCA e ao INCC-DI, porém, os esclarecimentos reduzem substancialmente o indício de irregularidade. A FHE informou os índices correspondentes a dezembro de 2025 e apresentou exercício de sensibilidade com sua atualização, reduzindo a margem projetada do empreendedor de 24,8% para 21,3% do VGV, sem alteração, segundo sua conclusão, do valor de R$ 90 milhões. Assim, não há elementos para afirmar que a defasagem desses dois indicadores, isoladamente, tenha comprometido a avaliação.

80. O mesmo não ocorre em relação à TMA e à Selic projetada, pois o exercício apresentado pela FHE manteve inalteradas justamente essas duas variáveis. Embora a representação tenha questionado a TMA de 12% ao ano, construída a partir de Selic projetada de 10% e taxa de risco de 1,82%, o recálculo não testou taxas alternativas.

81. Não seria correto, por outro lado, substituir automaticamente a Selic projetada pela taxa corrente e concluir que a TMA deveria necessariamente ser superior. Avaliações de empreendimentos de longa maturação podem utilizar taxas prospectivas. A questão central é que a fonte e a fundamentação da projeção de 10% não ficaram suficientemente demonstradas, nem foi apresentada análise de sensibilidade específica para a taxa de desconto.

82. Esse aspecto é relevante porque, em fluxos de caixa de longo prazo, a taxa de desconto possui potencial significativo de alterar o valor presente das receitas e despesas futuras. A robustez da avaliação exigiria, portanto, justificativa técnica da TMA utilizada e análise de sensibilidade com taxas alternativas compatíveis com o risco e o horizonte do empreendimento.

83. Também merece ressalva a forma do exercício de sensibilidade apresentado. A FHE afirma ter realizado o recálculo mantendo inalterado o valor da gleba em R$ 90 milhões, absorvendo a atualização dos índices na margem do empreendedor. Essa abordagem demonstra a manutenção da viabilidade econômica do preço adotado, mas não equivale necessariamente a recalcular de forma independente o valor da gleba a partir das novas premissas. Assim, o exercício não comprova, por si só, que o valor obtido pelo método involutivo permaneceria exatamente em R$ 90 milhões.

84. Em síntese, conclui-se pela procedência parcial da representação quanto ao item 'e'. Afasta-se a irregularidade decorrente do simples emprego de estudo hipotético de ocupação e não se identifica evidência de que a atualização isolada do IPCA e do INCC-DI tenha comprometido a avaliação. Permanecem, contudo, insuficientemente fundamentadas a delimitação e a conciliação das APPs e a utilização da TMA de 12% e da Selic projetada de 10% no fluxo de caixa descontado.

*85. Desse modo, propõe-se dar **ciência** à Fundação Habitacional do Exército de que, em avaliações de imóveis realizadas pelo método involutivo para fundamentar alienações, as premissas relativas às áreas ambientalmente aproveitáveis e aos parâmetros econômico-financeiros do fluxo de caixa devem ser suficientemente justificadas, conciliadas e documentadas, de modo a permitir a rastreabilidade do valor apurado, não sendo adequado utilizar delimitação simplificada de APP sem demonstração de sua compatibilidade com os parâmetros do art. 4º, incisos I e IV, da Lei 12.651/2012 ou empregar TMA e projeções de taxas financeiras sem indicação de fonte e fundamentação técnica, em observância ao art. 76, **caput**, da Lei 14.133/2021, à ABNT NBR 14653 e aos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência, devendo tais impropriedades ser evitadas em futuros certames.*

Item f: critério territorial de desempate ilegal, ao assegurar preferência a empresas estabelecidas no Estado de São Paulo, em especial na cidade de Valinhos (item III.3.4, alínea 'd', do edital), em violação ao art. 60, § 1º, inciso I, e ao art. 9º, inciso I, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade (art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal e art. 5º da Lei 14.133/2021), conforme Acórdão 1.047/2025-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 13-14):

a) o critério territorial teria caráter excepcional, subsidiário e residual, aplicável apenas em caso de empate absoluto e após o esgotamento dos critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei 14.133/2021;

b) a regra não teria restringido a participação nem conferido vantagem durante a disputa, pois todos os interessados poderiam apresentar propostas e lances em igualdade de condições, independentemente de sua localização;

c) a preferência territorial teria sido prevista em razão das particularidades do imóvel e da necessidade de interação com órgãos locais de Valinhos/SP, sendo considerada apenas como fator subsidiário de mitigação de riscos operacionais;

d) o critério não implicaria contratação automática ou preferência absoluta, permanecendo preservadas a competição e a seleção da proposta economicamente mais vantajosa;

e) no caso concreto, o critério não chegou a ser aplicado, pois houve apenas uma licitante, não tendo influenciado a formulação das propostas, restringido a competição ou alterado o resultado do certame; e

f) ainda que se considere necessária a supressão ou adequação do critério territorial, a FHE entende que se trataria de ajuste pontual, sem repercussão sobre a validade dos atos já praticados, diante da ausência de prejuízo concreto à isonomia, à impessoalidade, à competitividade ou à obtenção da proposta mais vantajosa.

Análise:

86. A cláusula impugnada está expressamente prevista no item III.3.4 do edital (peça 4, p. 28). O dispositivo estabelece que, na hipótese de duas ou mais licitantes apresentarem propostas iguais à da primeira colocada, sem participantes na fase de lances, serão aplicados sucessivamente diversos critérios de preferência. Após os critérios relacionados a desempenho contratual prévio, ações de equidade entre homens e mulheres e programa de integridade, a alínea 'd' assegura preferência a 'empresas estabelecidas no Estado de São Paulo, em especial na cidade de Valinhos', seguindo-se, posteriormente, preferências para empresas brasileiras, empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e empresas que comprovem práticas de mitigação de mudanças climáticas.

87. Em resposta à oitiva, a FHE sustenta que o critério territorial teria caráter excepcional e subsidiário, aplicável apenas em situação de empate absoluto e depois do exaurimento dos critérios anteriores. Argumenta, ainda, que a cláusula não restringiu a participação de interessados, não interferiu no julgamento e não alterou o resultado do certame, especialmente porque apenas uma licitante participou da disputa. Acrescenta que a previsão decorreria das particularidades do imóvel, localizado em Valinhos/SP e sujeito a condicionantes urbanísticas, ambientais e registrais locais, de modo que a proximidade territorial teria sido considerada fator residual de mitigação de riscos operacionais.

88. As justificativas, contudo, não afastam a irregularidade.

*89. O art. 60 da Lei 14.133/2021 estabelece os critérios de desempate a serem observados nas licitações. Seu § 1º prevê preferências sucessivas caso persista a igualdade após a aplicação dos critérios previstos no **caput**. Especificamente quanto à preferência territorial, o inciso I restringe expressamente sua aplicação a empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação promovida por órgão ou entidade municipal, no território do Estado em que o Município esteja localizado.*

90. A redação legal não contempla órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal. Trata-se de opção normativa expressa, que associa a preferência territorial à esfera federativa do ente subnacional responsável pela licitação. Não se verifica, portanto, lacuna normativa que permita estender o benefício territorial às licitações federais mediante interpretação analógica ou aplicação de princípios gerais.

91. Esse entendimento foi expressamente consolidado pelo TCU. No Acórdão 1.047/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, foi considerada irregular a utilização, por autarquia federal, do critério de desempate previsto no art. 60, § 1º, inciso I, justamente porque a preferência conferida a empresas sediadas na unidade federativa do órgão licitante não se compatibilizava com a abrangência nacional da entidade federal. O Tribunal consignou que essa prática afrontava o princípio da isonomia e sua jurisprudência anterior, a exemplo do Acórdão 723/2024-TCU-Plenário.

92. A orientação foi posteriormente reafirmada e tornada ainda mais explícita no Acórdão 1.733/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Nessa deliberação, o Tribunal determinou à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que ajustasse o Portal de Compras do Governo Federal de modo a não aplicar o art. 60, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021 em certames realizados por órgãos ou entidades federais, justamente para adequar o sistema ao comando legal e à jurisprudência consolidada desta Corte.

93. Essa orientação aplica-se diretamente à FHE. Embora possua personalidade jurídica de direito privado, trata-se de entidade federal submetida, no certame em questão, à Lei 14.133/2021. Não há, portanto, fundamento para equipará-la, para fins do art. 60, § 1º, inciso I, a órgão ou entidade da Administração do Estado de São Paulo ou do Município de Valinhos.

94. A irregularidade torna-se ainda mais evidente porque a redação do item III.3.4, alínea 'd', não se limita a reproduzir o art. 60, § 1º, inciso I. Ela estabelece preferência a empresas do Estado de São Paulo e acrescenta destaque especial às empresas situadas no Município de Valinhos. Esse segundo nível de favorecimento local sequer encontra paralelo na hipótese legal destinada às licitações estaduais ou municipais.

95. Com efeito, mesmo nas situações em que o art. 60, § 1º, inciso I, é aplicável, a lei estabelece preferência em função do território do Estado ou do Distrito Federal, ou, nas licitações municipais, do Estado em que se localiza o Município. Não prevê preferência adicional para empresas sediadas especificamente no próprio Município. Assim, a expressão 'em especial na cidade de Valinhos' extrapola ainda mais claramente o conteúdo do dispositivo legal.

*96. Assim, propõe-se dar **ciência** à Fundação Habitacional do Exército de que a previsão, em certames promovidos por órgão ou entidade federal, de preferência territorial para fins de desempate com fundamento*

no art. 60, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021, a exemplo da preferência conferida pelo item III.3.4, alínea 'd', do Edital 91060/2026 a empresas estabelecidas no Estado de São Paulo, especialmente no Município de Valinhos, não se coaduna com o âmbito de aplicação do referido dispositivo e afronta os princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade, conforme jurisprudência firmada nos Acórdãos 1.047/2025-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, e 1.733/2025-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler, devendo tal irregularidade ser evitada em certames posteriores.

Item g: ausência de sistema oficial para a sessão virtual, tendo sido indicado apenas o Microsoft Teams para acompanhamento, sem garantias de autenticação, registro de lances ou trilha de auditoria, em desacordo com o art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei 14.133/2021, com o Decreto 11.461/2023 e com os princípios da publicidade, da transparência e da isonomia (art. 5º da Lei 14.133/2021);

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 14-16):

a) o Microsoft Teams teria sido utilizado apenas como ferramenta acessória para transmissão e participação remota na sessão, e não como sistema eletrônico de recebimento, processamento ou julgamento das propostas e lances;

b) as propostas iniciais foram apresentadas em envelopes lacrados e a sessão permaneceu sob responsabilidade da Comissão de Contratação, com identificação dos participantes, verificação dos poderes de representação, registro dos lances, gravação da sessão, elaboração de ata e preservação dos documentos;

c) o Decreto 11.461/2023 não seria aplicável ao caso, por disciplinar especificamente leilões eletrônicos de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, e, ainda assim, admitiria a utilização justificada de outros sistemas públicos ou privados;

d) o art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei 14.133/2021 admitiria a realização de sessão presencial motivada, desde que assegurados o registro em ata e a gravação em áudio e vídeo;

e) a autenticidade e a rastreabilidade do procedimento teriam sido asseguradas por controles como credenciamento dos representantes, abertura pública das propostas, identificação da autoria, data e horário dos lances, acompanhamento simultâneo da disputa, gravação integral, ata circunstanciada e preservação dos registros;

f) a disponibilização da gravação da sessão no sítio eletrônico e a possibilidade de acompanhamento remoto por interessados teriam assegurado a publicidade e permitido a posterior reconstrução e fiscalização dos atos; e

g) assim, a utilização do Microsoft Teams não teria comprometido a validade do procedimento, estando, segundo a FHE, asseguradas a autenticidade, a publicidade, a transparência, a isonomia e a rastreabilidade, sem evidências de prejuízo à competição ou à auditoria posterior.

Análise:

97. A resposta da FHE esclarece, inicialmente, que o Microsoft Teams não foi utilizado como sistema eletrônico autônomo destinado ao recebimento, processamento, ordenação ou julgamento das propostas e dos lances. Segundo a Unidade Jurisdicionada, a plataforma funcionou apenas como ferramenta acessória de transmissão e participação remota. As propostas iniciais foram apresentadas mediante envelopes lacrados entregues à Comissão de Contratação, enquanto a sessão pública foi conduzida pela própria Comissão, com identificação dos participantes, verificação dos poderes de representação, registro dos lances, gravação em áudio e vídeo, elaboração de ata circunstanciada e preservação dos documentos correspondentes.

98. A irregularidade não deve ser caracterizada simplesmente pelo fato de ter sido utilizado o Microsoft Teams. A ferramenta, segundo a própria resposta, não substituiu um sistema de licitação eletrônica, mas foi empregada para transmissão e comunicação remota durante procedimento cuja estrutura permaneceu essencialmente baseada em envelopes físicos e atos conduzidos diretamente pela Comissão de Contratação. A questão juridicamente relevante desloca-se, assim, da adequação técnica do Microsoft Teams para a opção da FHE por não realizar o procedimento integralmente sob a forma eletrônica, apesar da preferência expressamente estabelecida pelo art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021.

99. O próprio edital confirma essa configuração. O item I.4.1 (peça 4, p. 5) determinou que os interessados encaminhassem fisicamente à Comissão os envelopes contendo documentação e propostas, ainda que admitida sua remessa pelos Correios ou por meio similar. Paralelamente, o item I.4.6 (peça 4, p. 6) permitiu que os licitantes realizassem lances presencialmente, no edifício-sede da FHE, ou virtualmente, por intermédio de 'plataforma eletrônica disponibilizada'.

100. A fase competitiva também foi concebida segundo lógica típica de sessão presencial. O edital (peça 4, p. 25) prevê que o Presidente da Comissão convide individualmente os licitantes a apresentar lances verbais em rodadas sucessivas, com prazo de até cinco minutos por oferta, inclusive com sorteio para definição da ordem em determinadas situações e disponibilização de contador regressivo aos participantes. A participação por meio virtual, portanto, não transforma o procedimento em licitação eletrônica no sentido empregado pelo art.

17, § 2º, da Lei 14.133/2021; trata-se, na realidade, de procedimento presencial ou híbrido cuja sessão pôde ser acompanhada e, em determinadas condições, acessada remotamente.

101. A transmissão por videoconferência e a possibilidade de manifestação remota podem ampliar a publicidade e facilitar a participação dos interessados, mas não se confundem com a adoção da forma eletrônica de licitação. Nesta última, os atos competitivos são processados por meio de sistema eletrônico estruturado para identificar os participantes, registrar propostas e lances, ordenar as ofertas, preservar registros temporais e assegurar rastreabilidade própria do procedimento. No caso examinado, segundo esclareceu a própria FHE, essas funções não eram desempenhadas pelo Microsoft Teams, permanecendo sob responsabilidade direta da Comissão de Contratação, de forma presencial.

102. O art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021 estabelece que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitindo expressamente a forma presencial, mas condicionando essa opção à existência de motivação. Determina, adicionalmente, que a sessão pública seja registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

103. O § 5º do mesmo artigo complementa essa disciplina ao estabelecer que, na hipótese excepcional de licitação presencial prevista no § 2º, a sessão pública de apresentação das propostas deve ser gravada em áudio e vídeo, com posterior juntada da gravação aos autos do processo licitatório. Portanto, a Lei 14.133/2021 instituiu uma regra de preferência pela forma eletrônica e atribuiu à Administração um ônus específico de motivação quando optar pelo modelo presencial.

104. Embora reconheça expressamente que o art. 17, § 2º, admite a forma presencial desde que motivada, a Fundação não apresenta, em seguida, a motivação concreta que teria fundamentado essa opção. Sua argumentação concentra-se em demonstrar que a sessão presencial/híbrida dispunha de mecanismos de controle, publicidade e rastreabilidade e que o Microsoft Teams era apenas instrumento acessório. Não se indica, contudo, qualquer circunstância técnica, operacional ou econômica que tornasse inviável, inadequada ou desvantajosa a condução eletrônica do certame.

105. Tampouco foram identificados, nos documentos da contratação examinados, fundamentos específicos para o afastamento da forma eletrônica.

106. Além do comando legal, também a jurisprudência do TCU é firme nesse sentido. No Acórdão 2.118/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal assentou que a realização de licitação presencial sem motivação adequada para justificar a não adoção da forma eletrônica, além de afrontar o art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021, pode comprometer a competitividade, a impessoalidade, a igualdade, a eficiência, a probidade, a transparência e a celeridade do certame.

*107. Assim, propõe-se dar **ciência** à Fundação Habitacional do Exército de que a realização de licitação sob a forma presencial ou híbrida sem motivação concreta e prévia que justifique a não adoção da forma eletrônica, como ocorreu no Edital 91060/2026, afronta o art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021 e pode comprometer os princípios da competitividade, da impessoalidade, da igualdade, da eficiência, da transparência e da publicidade, conforme entendimento firmado no Acórdão 2.118/2024-TCU-Plenário, devendo a irregularidade ser evitada em futuros certames.*

Item h: contradição objetiva sobre o preço mínimo, com cláusulas conflitantes que ora definem R$ 90 milhões como piso absoluto (itens II.11.1.4, II.12.1 e III.4.1, alínea 'h', do edital), ora admitem sua redução proporcional conforme a área loteável efetiva (item II.11.1.6), em ofensa aos princípios do julgamento objetivo, da vinculação ao edital e da segurança jurídica (arts. 5º e 55 da Lei 14.133/2021), conforme Acórdão 80/2025-TCU-Plenário, Ministro-Relator Weder de Oliveira;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 16-18):

a) não haveria contradição entre as cláusulas, pois o valor de R$ 90 milhões constitui parâmetro mínimo para apresentação, admissibilidade e julgamento das propostas, enquanto a fórmula ALE/ALI (Área Loteável Efetiva/Área Loteável Inicial) se destina à posterior apuração do valor definitivo da operação;

b) na fase de julgamento, todas as licitantes deveriam considerar o valor mínimo de R$ 90 milhões e o percentual mínimo de 30% sobre o VGV líquido, com aplicação uniforme desses parâmetros;

c) o item II.11.1.6 não estabeleceria novo preço mínimo nem permitiria negociação ou redução discricionária do valor, mas fórmula objetiva para eventual ajuste caso a ALE, posteriormente aprovada pelos órgãos competentes, seja inferior à ALI de aproximadamente 1,27 milhão de m²;

d) eventual redução seria proporcional à diferença entre a ALE e a ALI, mediante fórmula previamente estabelecida no edital, permanecendo o valor de R$ 90 milhões caso não haja redução da área loteável;

e) o mecanismo buscaria preservar a correspondência entre o preço e o efetivo potencial econômico do imóvel, evitando que se mantenha integralmente um valor calculado com base em área loteável superior à posteriormente autorizada;

f) a fórmula não interferiria no julgamento objetivo, pois todas as propostas foram formuladas e comparadas com base na mesma ALI, no mesmo valor mínimo e na mesma regra de ajuste, sem alteração da classificação ou do percentual de VGV ofertado;
g) a possibilidade de variação da área loteável decorreria da própria natureza do empreendimento, uma vez que sua dimensão definitiva dependerá das futuras aprovações urbanísticas e ambientais;
h) a fórmula ALE/ALI constava originalmente do edital e era conhecida por todos os interessados, não configurando alteração superveniente que exigisse nova divulgação ou reabertura de prazo; e
i) assim, a FHE entende que a sistemática assegura objetividade, transparência, previsibilidade e segurança jurídica, sem violação ao julgamento objetivo ou à vinculação ao instrumento convocatório.
Análise:
108. A alegação aponta suposta contradição entre os itens II.11.1.4, II.12.1 e III.4.1, alínea 'h', que estabelecem o valor mínimo de R$ 90 milhões, e o item II.11.1.6, que admite seu recálculo proporcional caso a Área Loteável Efetiva – ALE seja inferior à Área Loteável Inicial – ALI considerada na avaliação. A representação sustenta que essa sistemática comprometeria o julgamento objetivo, a vinculação ao edital e a segurança jurídica.
109. A resposta da FHE esclarece, contudo, que as cláusulas possuem funções distintas. O valor de R$ 90 milhões constitui parâmetro mínimo para apresentação, admissibilidade e julgamento das propostas, ao passo que o item II.11.1.6 estabelece fórmula objetiva para eventual ajuste posterior do valor da operação, caso a ALE aprovada pelos órgãos competentes seja inferior à ALI de aproximadamente 1,27 milhão de m² adotada na avaliação.
110. Essa interpretação encontra respaldo no próprio edital. O item II.11.1.4 exige que os recebíveis da FHE atinjam, na data-base das propostas, pelo menos R$ 90 milhões, enquanto o item II.11.1.6, logo em seguida, esclarece que esse valor foi calculado com base na ALI e será ajustado proporcionalmente se a área efetivamente aprovada for menor. O item II.12.1 e o item III.4.1, 'h', por sua vez, utilizam os R$ 90 milhões como piso para a disputa e para a aceitabilidade das propostas.
111. Não se identificam, portanto, dois critérios concorrentes de julgamento. Durante a licitação, todas as propostas são comparadas com base na mesma ALI, no mesmo valor mínimo de R$ 90 milhões e na mesma regra de ajuste futuro. A fórmula prevista no item II.11.1.6 somente incide posteriormente, diante de evento objetivo e verificável, sem alterar a classificação dos licitantes ou permitir redução discricionária do preço.
112. A sistemática também se mostra compatível com a lógica econômica da avaliação, pois o valor de R$ 90 milhões foi apurado a partir de determinada área loteável estimada. Caso os órgãos competentes aprovem área efetivamente inferior, a redução proporcional busca manter a correspondência entre o preço e o potencial econômico do imóvel.
113. Embora a redação de alguns dispositivos do edital pudesse ser mais clara ao explicitar que os R$ 90 milhões constituem piso para a fase competitiva, essa deficiência de técnica redacional não configura, por si só, contradição insanável. A leitura sistemática do edital permite harmonizar as cláusulas sem comprometimento do julgamento objetivo ou da segurança jurídica.
114. Também não se verifica afronta ao art. 55 da Lei 14.133/2021, pois a fórmula de ajuste já constava originalmente do edital e era de conhecimento dos interessados, não decorrendo de alteração posterior das regras do certame.
115. Desse modo, considera-se ***improcedente*** *a representação quanto ao item 'h', uma vez que o valor de R$ 90 milhões funciona como parâmetro mínimo para apresentação e julgamento das propostas, enquanto o item II.11.1.6 estabelece mecanismo objetivo, previamente divulgado e aplicável indistintamente, de eventual ajuste posterior da contraprestação em função da Área Loteável Efetiva.*
Item i: falta de comprovação da responsabilidade técnica do laudo de avaliação, visto que o documento apresentado é mero rascunho de ART, com dados de jurisdição incorretos e sem prova de pagamento, registro ou visto no CREA-SP, em desacordo com os arts. 1º e 2º da Lei 6.496/1977, com a Resolução Confea 1.137/2023 e com os princípios da legalidade e da motivação;
Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 18-19):
a) a disponibilização de versão preliminar da ART no sítio eletrônico teria decorrido de erro material na consolidação dos documentos, tendo a ART sido regularmente emitida e registrada em 23/2/2026;
b) o registro inicial no CREA-DF seria regular, pois, conforme o art. 40, II, da Resolução Confea 1.137/2023, a ART poderia ser registrada tanto na circunscrição do imóvel quanto naquela em que o serviço foi efetivamente prestado;
c) embora o imóvel esteja localizado em São Paulo, os serviços técnicos teriam sido realizados em Brasília/DF, justificando o registro no CREA-DF;

d) para afastar qualquer controvérsia quanto à jurisdição, a FHE providenciou também o registro da ART no CREA-SP, realizado em 6/8/2026;
e) as inconsistências relativas à juntada do rascunho e à circunscrição do registro teriam, portanto, caráter meramente formal e sido posteriormente sanadas; e
f) assim, a FHE sustenta que o laudo sempre esteve amparado por responsabilidade profissional formalmente assumida, não havendo irregularidade capaz de comprometer sua validade, fundamentação ou confiabilidade.
Análise:
116. Os esclarecimentos da Unidade Jurisdicionada afastam o principal fundamento da alegação. Os arts. 1º e 2º da Lei 6.496/1977 exigem que contratos para execução de obras ou prestação de serviços profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia fiquem sujeitos à ART, que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pelo empreendimento. No caso, a documentação apresentada na oitiva (peça 40) demonstra que havia ART registrada associada ao serviço, de modo que a existência de um arquivo preliminar equivocadamente disponibilizado no sítio eletrônico não permite concluir pela ausência de responsabilidade técnica do laudo.
117. Também não subsiste, nos termos da documentação apresentada, a alegação de que o registro necessariamente deveria ter sido realizado originariamente no CREA-SP. A FHE invoca o art. 40, inciso II, da Resolução Confea 1.137/2023, segundo o qual, quando o objeto do serviço se encontra em unidade da Federação diversa daquela em que a atividade profissional é efetivamente desenvolvida, a ART pode ser registrada no Conselho da circunscrição do objeto ou naquela em que o serviço foi prestado. A entidade informa que, embora o imóvel esteja localizado em São Paulo, os trabalhos técnicos de avaliação foram realizados em Brasília/DF, circunstância que justificaria o registro originário perante o CREA-DF.
118. Desse modo, a mera localização física do imóvel em Valinhos/SP não é suficiente para caracterizar irregularidade no registro realizado perante o CREA-DF. Para que a alegação procedesse, seria necessário demonstrar que o caso concreto não se enquadrava na hipótese regulamentar indicada pela FHE ou que o profissional não possuía habilitação válida para assumir a responsabilidade pelo serviço, elementos que não se evidenciam nos documentos examinados.
119. Além disso, a FHE informou ter providenciado, posteriormente, também o registro da ART perante o CREA-SP, em 6/8/2026, com a finalidade de afastar qualquer controvérsia quanto à circunscrição profissional. Esse registro posterior reforça a regularidade documental, embora não constitua o fundamento principal para afastar o indício, uma vez que a própria Unidade Jurisdicionada demonstra que já existia ART registrada no CREA-DF desde 23/2/2026.
120. Assim, deve-se distinguir a falha de publicidade documental inicialmente identificada da efetiva ausência de responsabilidade técnica. A representação foi formulada a partir dos documentos então disponíveis publicamente, que, de fato, continham apenas versão preliminar da ART, circunstância que justificava o questionamento e a necessidade de esclarecimento. Contudo, a oitiva revelou que o rascunho publicado não correspondia à situação efetiva do serviço técnico, pois havia ART regularmente registrada.
121. Desse modo, considera-se ***improcedente*** *a representação quanto ao item 'i', uma vez que a FHE comprovou que o laudo estava amparado por ART regularmente emitida e registrada no CREA-DF desde 23/2/2026, sendo o rascunho disponibilizado no sítio eletrônico decorrente de erro material de consolidação documental. Ademais, a entidade justificou o registro naquela circunscrição com fundamento no art. 40, inciso II, da Resolução Confea 1.137/2023, por terem os serviços técnicos sido realizados em Brasília/DF, tendo ainda providenciado, posteriormente, registro correspondente no CREA-SP. Não se caracteriza, portanto, falta de comprovação da responsabilidade técnica nem afronta aos arts. 1º e 2º da Lei 6.496/1977 nos termos sustentados pela representação.*
Item j: falta de motivação atual do interesse público na alienação e ausência de análise de alternativas de destinação pública para a área, considerando sua relevância ambiental e hídrica, em desconformidade com o art. 50 da Lei 9.784/1999, com os arts. 5º, 11 e 76 da Lei 14.133/2021 e com o art. 225 da Constituição Federal, contrariando, ainda, recomendação exarada no Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman.
Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 26, p. 19-21):
a) a alienação estaria motivada nas finalidades institucionais da FHE e na conveniência de converter ativo não essencial em recursos destinados ao cumprimento de seus objetivos legais;
b) o imóvel não estaria diretamente afetado às atividades finalísticas da Fundação, não seria utilizado em programa habitacional próprio e sua manutenção acarretaria custos permanentes de vigilância, segurança, conservação e administração, sem retorno proporcional;

c) teriam sido consideradas as alternativas de manutenção do imóvel, desenvolvimento direto da área e alienação, concluindo-se que a manutenção preservaria custos e riscos, enquanto o desenvolvimento direto exigiria elevados investimentos e a assunção de riscos empresariais alheios ao núcleo de atuação da FHE;
d) a alienação mediante procedimento competitivo teria sido considerada a alternativa mais eficiente e economicamente vantajosa, permitindo obter o valor de mercado do ativo e transferir ao adquirente os custos e riscos de seu desenvolvimento;
e) quanto à destinação pública da área, a FHE argumenta que o imóvel integra seu patrimônio privado, conforme reconhecido pelo TCU no Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, devendo sua destinação ser avaliada à luz das finalidades institucionais da Fundação;
f) a relevância ambiental, hídrica e paisagística da área teria sido considerada no edital, mediante previsão de matriz de riscos, licenciamento e aprovações pelos órgãos competentes e medidas de preservação, mitigação ou compensação ambiental;
g) a alienação não afastaria as restrições ambientais, urbanísticas, paisagísticas, hídricas e culturais incidentes sobre o imóvel nem as competências fiscalizatórias dos órgãos públicos, razão pela qual a proteção prevista no art. 225 da Constituição não exigiria a manutenção da titularidade pela FHE; e
h) assim, a FHE considera que a decisão de alienar possui motivação atual e concreta, baseada em fundamentos institucionais, patrimoniais, econômicos e ambientais, constituindo medida de gestão eficiente de ativo não essencial.
Análise:
122. Os elementos apresentados constituem motivação suficientemente concreta para a decisão patrimonial. Não se trata apenas de afirmação genérica de conveniência na venda, mas da identificação de circunstâncias específicas do imóvel e de sua relação com as atividades da entidade. A opção administrativa fundamenta-se na ausência de utilização direta do bem, nos custos associados à sua manutenção e na possibilidade de converter patrimônio ocioso em recursos destinados às finalidades institucionais da Fundação.
123. A FHE também esclareceu que foram examinadas alternativas à alienação. Segundo a resposta, consideraram-se a manutenção do imóvel no patrimônio da entidade, o desenvolvimento imobiliário direto da área e sua alienação. A primeira alternativa manteria os custos e riscos atualmente suportados pela Fundação. Já o desenvolvimento direto exigiria expressivo aporte de recursos e a assunção de riscos empresariais, urbanísticos, ambientais, técnicos e mercadológicos relacionados a atividade que não integra o núcleo operacional da FHE. Diante dessas circunstâncias, a alienação mediante procedimento competitivo foi considerada a alternativa mais eficiente e economicamente vantajosa.
124. Nesse contexto, o art. 76 da Lei 14.133/2021 exige que a alienação de bens da Administração esteja subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, além dos demais requisitos legais. A norma não exige, contudo, que a Administração demonstre que nenhuma utilização pública imaginável seja possível, mas que apresente motivação suficiente para concluir que a alienação atende ao interesse público no caso concreto. Os fundamentos apresentados pela FHE mostram-se aptos a atender essa exigência.
125. Também não se identifica afronta ao art. 50 da Lei 9.784/1999. A resposta explicita os fatos considerados e a finalidade administrativa perseguida, permitindo compreender o itinerário decisório que levou à opção pela alienação. Há, portanto, motivação verificável e relacionada às características atuais do imóvel, e não simples remissão abstrata à competência legal da Fundação.
126. Quanto à alegação de que deveriam ter sido examinadas alternativas específicas de destinação pública em razão da relevância ambiental e hídrica da área, a resposta da FHE também merece acolhimento. A Fundação assinala que os imóveis incorporados ao seu patrimônio devem ser administrados à luz de suas próprias competências e finalidades institucionais, não havendo obrigação de mantê-los indefinidamente sob sua titularidade apenas em razão da existência de atributos ambientais.
127. A relevância ambiental, hídrica, paisagística ou cultural do imóvel não se confunde com necessidade de domínio público. Restrições dessa natureza possuem caráter objetivo e acompanham o bem independentemente de seu proprietário. A alienação não elimina APPs, limitações urbanísticas, regras de proteção hídrica, condicionantes de tombamento ou competências de fiscalização dos órgãos públicos. A FHE destaca, nesse sentido, que a mudança de titularidade não autoriza uso incompatível com a legislação nem retira dos órgãos competentes seus poderes de controle.
128. Quanto ao Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, a decisão ressaltou a necessidade de motivação das alienações patrimoniais e, ao final, recomendou ao Comando do Exército que motivasse adequadamente, nos termos do art. 50 da Lei 9.784/1999, os atos de alienação ou permuta de bens imóveis efetuados com dispensa de licitação.

129. O próprio precedente reconheceu, em princípio, a regularidade dos procedimentos de transferência de imóveis à Fundação e registrou que os bens recebidos em remanejamento patrimonial poderiam posteriormente ser alienados pela FHE, mediante observância da legislação licitatória aplicável.
130. No presente caso, portanto, não se identificam elementos capazes de demonstrar que a opção pela alienação seja incompatível com as finalidades institucionais da FHE ou que a manutenção do imóvel no patrimônio da entidade constitua solução juridicamente obrigatória. A resposta demonstra, ao contrário, que a Fundação avaliou o custo de permanência do bem, os riscos do desenvolvimento direto e os benefícios decorrentes de sua conversão em recursos financeiros.
131. A FHE sintetiza sua motivação afirmando que o imóvel não possui utilização operacional direta, sua manutenção ao longo dos anos gera custos e riscos, seu desenvolvimento direto demandaria investimentos e exposição empresarial estranhos ao núcleo da Fundação e sua alienação permite converter ativo não essencial em recursos destinados às finalidades institucionais da entidade. Esses elementos mostram-se suficientes para caracterizar interesse público atual na operação.
*132. Assim, considera-se **improcedente** a representação quanto a este item.*
Conclusão
*133. 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 o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*
*134. Quanto aos indícios de irregularidades apontado pelo denunciante, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, apreciar o mérito dos presentes autos, pela **procedência parcial**.*
*135. Será proposta, portanto, a **revogação** da medida cautelar adotada, com a realização de **ciência**, na forma descrita nesta instrução.*

[...]

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
136. Em virtude do exposto, propõe-se:
*136.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*
*136.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;*
*136.3. **revogar** a medida cautelar adotada;*
*136.4. dar **ciência** à Fundação Habitacional do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Leilão 91060/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*
a) alteração, no âmbito do Leilão 91060/2026, das premissas econômicas associadas à Avenida Arterial Principal, mediante esclarecimentos posteriores à publicação do edital, sem demonstração, por meio do laudo ou de memória de cálculo, de que sua eventual exclusão não produziria efeito relevante sobre a avaliação do imóvel ou a formulação das propostas, e sem a correspondente consolidação e republicação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da publicidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo previstos no art. 5º da mesma Lei;
b) previsão, em licitação na modalidade leilão, de fase de habilitação e de requisitos de qualificação jurídica, fiscal, técnica ou econômico-financeira destinados a condicionar a declaração do vencedor, como ocorreu nos itens III.5, III.6 e V.2 do Edital do Leilão 91060/2026, em afronta ao art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o leilão não terá fase de habilitação;
*c) utilização, em avaliação de imóvel realizada pelo método involutivo para fundamentar alienação, de premissas relativas às áreas ambientalmente aproveitáveis sem demonstração de sua compatibilidade com os parâmetros legais aplicáveis, bem como de TMA e projeções de taxas financeiras sem indicação de fonte e fundamentação técnica suficientes, comprometendo a adequada justificação, conciliação e rastreabilidade do valor apurado, em afronta ao art. 4º, incisos I e IV, da Lei 12.651/2012, ao art. 76, **caput**, da Lei 14.133/2021, à ABNT NBR 14653 e aos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência;*
d) previsão, em certame promovido por órgão ou entidade federal, de preferência territorial para fins de desempate, como ocorreu no item III.3.4, alínea 'd', do Edital do Leilão 91060/2026, que favoreceu empresas estabelecidas no Estado de São Paulo, especialmente no Município de Valinhos, em afronta ao art. 60, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade, conforme os Acórdãos 1.047/2025-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz, e 1.733/2025-TCU-

Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler;

e) realização de licitação sob a forma presencial ou híbrida sem motivação concreta e prévia que justifique a não adoção da forma eletrônica, como ocorreu no Edital 91060/2026, em afronta ao art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da competitividade, da impessoalidade, da igualdade, da eficiência, da transparência e da publicidade, conforme entendimento firmado no Acórdão 2.118/2024-TCU-Plenário;

136.5. ***informar*** *à Fundação Habitacional do Exército e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

136.6. ***arquivar*** *os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, formulada pela Deputada Federal Sâmia de Souza Bomfim, a respeito de possíveis irregularidades no Leilão 91060/2026, conduzido pela Fundação Habitacional do Exército (FHE), que tem por objeto a alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já seja objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a FHE, ainda não integra formalmente o patrimônio da fundação.

2. O imóvel situa-se na Gleba Área B – Coudelaria de Campinas, Fazenda Tapera (Fazenda Serra D'Água), Bairro Invernada, município de Valinhos/SP, com área total de 1.623.448,34 m², conforme matrículas 189.199, do 3º Registro de Imóveis de Campinas, e 18.846, Ficha 1, Livro 2, do Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos (peça 4, p. 1), e o valor estimado da contratação é de R$ 90.000.000,00.

3. A representante alega, em suma, que o certame, "*regido pela Lei 14.133/2021, na modalidade leilão, tipo maior lance, e estruturado em duas fases (venda à vista pelo maior lance e, subsidiariamente, seleção de empreendedor para desenvolvimento de loteamento mediante participação mínima de 30% do Valor Geral de Vendas líquido)*", padeceria de um conjunto expressivo de vícios, que vão da disponibilidade jurídica do imóvel, ainda registrado em nome da União, à modelagem do leilão, à avaliação do bem, à publicidade e à motivação do interesse público (cf. detalhamento à peça 13, p. 2-3). Requereu, **em sede cautelar**, a suspensão imediata do procedimento, inclusive da sessão pública então designada.

4. Em 30/7/2026, ante a presença da plausibilidade jurídica e do perigo da demora e a ausência do perigo da demora reverso, concedi, por meio do despacho à peça 16, **medida cautelar**, sem oitiva prévia, para que a FHE se abstivesse de assinar qualquer contrato ou escritura decorrente do certame até a deliberação de mérito, autorizado o prosseguimento das demais fases; bem como determinei a oitiva da entidade. A medida foi referendada por este Plenário mediante o Acórdão 2.048/2026-Plenário.

5. Preliminarmente, ratifico o conhecimento da representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

6. Realizada a oitiva, manifesto-me de acordo com as análises da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), adotando os fundamentos da instrução como razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que seguem.

7. Impõe-se registrar, de início, fato superveniente que influencia decisivamente o desfecho do feito: a sessão pública, realizada em 19/8/2026, contou com uma única licitante, cuja proposta foi desclassificada e que restou inabilitada, **resultando no fracasso do Leilão 91060/2026**. Não subsiste, portanto, procedimento a suspender, o que conduz à revogação da medida cautelar por perda superveniente de objeto – providência que em nada infirma o acerto da cautela então adotada e referendada por este Colegiado, cuja finalidade era, precisamente, impedir a consolidação de efeitos irreversíveis enquanto pendente o exame de mérito.

8. Quanto às alegações da representante, acompanho a unidade instrutora ao afastar a maior parte delas. No que toca à disponibilidade jurídica do imóvel, o edital não promove alienação imediata, mas submete a adjudicação, a homologação, o contrato, o pagamento e a escritura à prévia transferência registral do bem à FHE (itens II.1.1, II.1.2, II.4.1, II.5.1 e III.9), de modo que a condição suspensiva pactuada, amparada no art. 125 do Código Civil, longe de violar o art. 1.245 do mesmo diploma, justamente o preserva, ao impedir que os efeitos translativos se produzam antes do registro. Não é demais lembrar que este Tribunal, no Acórdão 3.410/2010-Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), já examinara o remanejamento patrimonial deste mesmo imóvel, reconhecendo concluídas as contrapartidas e inexistente crédito do Comando do Exército perante a fundação.

9. Igualmente não prospera a alegação relativa ao tombamento municipal superveniente. A Lei Municipal 6.924/2026 não declarou a Gleba B inalienável nem determinou a suspensão do certame – apenas

impôs condicionantes ao uso, ao parcelamento e às intervenções futuras sobre a área. O art. 11 do Decreto-Lei 25/1937 disciplina a transferência de bens tombados já inalienáveis por natureza, hipótese não demonstrada nos autos, e o art. 216, § 1º, da Constituição Federal não impõe que todo bem tombado permaneça sob domínio público. As restrições acompanham o bem e deverão ser observadas pela futura adquirente, por força dos itens II.8 e II.9 do edital, sob fiscalização dos órgãos competentes. Pelas mesmas razões de ordem técnica expostas pela unidade, afasto, ainda, as alegações concernentes à contradição sobre o preço mínimo, à comprovação da responsabilidade técnica do laudo e à motivação do interesse público na alienação, esta última suficientemente demonstrada pela FHE à luz do art. 50 da Lei 9.784/1999.

10. Subsistem, todavia, impropriedades que, embora não infirmem a validade geral da modelagem quanto à decisão de alienar, merecem registro para prevenção de ocorrências semelhantes. A mais relevante diz respeito à Avenida Arterial Principal: ainda que o edital não impusesse à adquirente a obrigação de implantá-la, os esclarecimentos posteriores à publicação flexibilizaram premissa que integrava a avaliação econômica do imóvel, sem que a fundação demonstrasse, por memória de cálculo, a neutralidade dessa supressão sobre o valor apurado – impacto estimado, na fase cautelar, entre R$ 14 milhões e R$ 29,3 milhões –, e sem a consolidação e republicação do instrumento convocatório (art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021).

11. A elas se somam: a inserção, em certame na modalidade leilão, de verdadeira fase de habilitação e de exigências de qualificação jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira (itens III.5, III.6 e V.2 do edital), em confronto direto com o art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021, que determina categoricamente que o leilão não terá fase de habilitação – vício cuja repercussão prática, aliás, o próprio resultado do certame evidenciou; as deficiências do laudo de avaliação quanto à demonstração da compatibilidade das áreas ambientalmente aproveitáveis com os parâmetros legais e quanto à fundamentação e rastreabilidade das taxas financeiras adotadas (art. 76 da Lei 14.133/2021 e ABNT NBR 14653); a previsão de preferência territorial para desempate em favor de empresas estabelecidas em São Paulo e em Valinhos, incompatível com a isonomia exigível de entidade federal (art. 60, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021); e a adoção de forma presencial ou híbrida sem motivação concreta e prévia da não utilização da forma eletrônica (art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021).

12. Não se cuida, quanto a esses pontos, de invadir o mérito administrativo ou de substituir o juízo técnico da fundação, mas de registrar impropriedades de planejamento e de conformação do certame que, à vista do fracasso do leilão, resolvem-se adequadamente por ciência, para que sejam evitadas em futuras contratações.

13. Assim, a representação deve ser considerada parcialmente procedente.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2514/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.094/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Deputada Federal Sâmia de Souza Bomfim
4. Unidade: Fundação Habitacional do Exército – FHE
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Marcio Roberto Martins Santos (OAB/DF 33.685), Luiz Ferrucio Duarte Sampaio Junior (OAB/DF 21.150) e outros, representando Fundação Habitacional do Exército – FHE; Filipe Jordão Monteiro (OAB/SP 326.197), representando Samia de Souza Bomfim

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades no Leilão 91060/2026, conduzido pela Fundação Habitacional do Exército (FHE), relativo à alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já seja objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a FHE, ainda não integra formalmente o patrimônio da fundação,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 169,

inciso II, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

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

9.2. revogar, por perda de objeto ante o fracasso do certame, a medida cautelar referendada pelo Acórdão 2.048/2026-Plenário;

9.3. dar ciência à Fundação Habitacional do Exército de que, no âmbito do Leilão 91060/2026, foram identificadas as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. alteração das premissas econômicas associadas à Avenida Arterial Principal, mediante esclarecimentos posteriores à publicação do edital, sem demonstração, por meio do laudo ou de memória de cálculo, de que sua eventual exclusão não produziria efeito relevante sobre a avaliação do imóvel ou a formulação das propostas, e sem a correspondente consolidação e republicação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da publicidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo previstos no art. 5º da mesma lei;

9.3.2. previsão, em licitação na modalidade leilão, de fase de habilitação e de requisitos de qualificação jurídica, fiscal, técnica ou econômico-financeira destinados a condicionar a declaração do vencedor, como ocorreu nos itens III.5, III.6 e V.2 do edital, em afronta ao art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o leilão não terá fase de habilitação;

9.3.3. utilização, em avaliação de imóvel realizada pelo método involutivo para fundamentar a alienação, de premissas relativas às áreas ambientalmente aproveitáveis sem demonstração de sua compatibilidade com os parâmetros legais aplicáveis, bem como de taxa mínima de atratividade e de projeções de taxas financeiras sem indicação de fonte e fundamentação técnica suficientes, comprometendo a adequada justificação, conciliação e rastreabilidade do valor apurado, em afronta ao art. 4º, incisos I e IV, da Lei 12.651/2012, ao art. 76, *caput*, da Lei 14.133/2021, à ABNT NBR 14653 e aos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência;

9.3.4. previsão, em certame promovido por órgão ou entidade federal, de preferência territorial para fins de desempate, como ocorreu no item III.3.4, alínea “d”, do edital, que favoreceu empresas estabelecidas no Estado de São Paulo, especialmente no Município de Valinhos, em afronta ao art. 60, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade, conforme os Acórdãos 1.047/2025-TCU-Plenário e 1.733/2025-TCU-Plenário; e

9.3.5. realização de licitação sob a forma presencial ou híbrida sem motivação concreta e prévia que justifique a não adoção da forma eletrônica, em afronta ao art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da competitividade, da impessoalidade, da igualdade, da eficiência, da transparência e da publicidade, conforme o Acórdão 2.118/2024-TCU-Plenário;

9.4. comunicar esta decisão à Fundação Habitacional do Exército e à representante; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2514-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 029.454/2022-0 [Apenso: TC 045.000/2020-4]
Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
Unidade: Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP
Embargante: Via Care Clínica Médica Ltda. (35.071.748/0001-60)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GUARULHOS/SP. AÇÃO PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19. LOCAÇÃO DE UNIDADES MÓVEIS ITINERANTES. CITAÇÕES. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO GESTOR DO CONTRATO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO SECRETÁRIO MUNICIPAL. INSUFICIÊNCIA DA DEFESA DA EMPRESA CONTRATADA PARA ELIDIR O DANO E A CULPABILIDADE. CONTAS IRREGULARES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA PROPORCIONAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. COMUNICAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL TÃO SOMENTE PARA SANAR CONTRADIÇÃO E ERRO MATERIAL NO ACÓRDÃO EMBARGADO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Via Care Clínica Médica Ltda. em face do Acórdão 2.033/2026–Plenário, que julgou irregulares as suas contas, imputando-lhe débito, aplicando-lhe multa proporcional ao dano ao erário, bem como a sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, em razão de irregularidades relacionadas ao Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS.

2. Este contrato foi firmado por dispensa de licitação, entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa ora embargante, tendo por objeto a locação de unidades móveis itinerantes adaptadas para a realização de exames de ultrassom e tomografia no hospital de campanha do município, durante o enfrentamento da pandemia de covid-19.

3. Em suas razões recursais, a embargante sustenta a ocorrência de erro de premissa, contradições internas, omissões, obscuridades e erro material no acórdão embargado, cujos argumentos estão sintetizados a seguir.

4. Em primeiro lugar (tópico 4.1), alega erro de premissa e contradição entre o relatório e a fundamentação quanto à delimitação do objeto do Contrato 702/2020-FMS. Sustenta que a afirmação do item 30/31 do voto, de que o objeto se resumiria à locação das unidades móveis, sem fornecimento de mão de obra, seria contradita pelo próprio relatório (alínea "g" do item 5), que transcreve trecho do Termo de Referência exigindo "*profissionais capacitados, técnico de radiologia e médico*". Aduz omissão quanto à cláusula 2.1 do contrato, que remeteria ao Anexo I – Termo de Referência (arts. 54, § 1º, e 55, XI, da Lei 8.666/1993), e quanto às cláusulas 4.3, 4.4 e 5.1, que pressuporiam execução de serviço com emprego de pessoal, incompatíveis com mera locação.

5. Em segundo lugar (tópico 4.2), alega omissão quanto às peças 112 a 114 e 125, nas quais teriam sido deduzidas cinco preliminares e juntadas notas fiscais e comprovantes bancários das empresas IAESP e MCS, e erro de premissa quanto à afirmação de que os Contratos 003/2020 e 004/2020 não teriam sido acompanhados de notas fiscais nem comprovantes de pagamento. Invoca o art. 116 do Regimento Interno.

6. Em terceiro lugar (tópico 4.3), aponta contradição interna, ao argumento de que os mesmos quatro contratos que serviram para afirmar a subcontratação integral (itens 26 e 61) foram excluídos do custo de execução no cálculo do débito (item 54), com repercussão aritmética sobre o montante do débito e da multa.

7. Em quarto lugar (tópico 4.4), alega contradição entre a delimitação do objeto e a fiscalização da execução, uma vez que a fiscalização cobrava a presença de profissionais que, segundo o item 31, não integrariam o objeto, além de obscuridade quanto à identidade do "outro contrato" referido no item 123.

8. Em quinto lugar (tópico 4.5), sustenta omissão quanto ao art. 72 da Lei 8.666/1993 e ao art. 122 da Lei 14.133/2021 e quanto à distinção entre contratação de parcelas especializadas e subcontratação integral, questionando ainda a aderência do precedente adotado (Acórdão 441/2026-2ª Câmara) à moldura fática dos autos.

9. Em sexto lugar (tópico 4.6), alega omissão quanto ao critério de quantificação do dano, ao quadro de custos apresentado pela defesa e ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro, sustentando a incidência de critério de apuração pelos preços de mercado (Acórdãos 4.349/2018 e 10.397/2021, ambos da 2ª Câmara, e 2.541/2015-Plenário).

10. Em sétimo lugar (tópico 4.7), aponta omissão quanto à boa-fé objetiva, cujo exame seria imposto pelo art. 202, § 2º, do Regimento Interno.
11. Em oitavo lugar (tópico 4.8), alega erro de premissa, omissões, contradição e obscuridade quanto ao atestado de capacidade técnica e à declaração de inidoneidade, sustentando que a data de 19/9/2019 seria o termo inicial dos serviços declarados, e não a data de emissão do atestado (20/3/2020), e que a veracidade dos serviços prestados não teria sido enfrentada.
12. Em nono lugar (tópico 4.9), aponta contradição e obscuridade quanto ao prazo da declaração de inidoneidade, porquanto o voto (item 147) fixou o prazo "por cinco anos", ao passo que o dispositivo (subitem 9.8) consignou "pelo prazo de até 5 (cinco) anos".
13. Em décimo lugar (tópico 4.10), aponta erro material no dispositivo, consistente na existência de dois subitens numerados como 9.2, além de obscuridade quanto à base de cálculo, à data-base e ao percentual efetivamente aplicado na fixação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.
14. Requer, ao final, o conhecimento e o acolhimento dos embargos, com atribuição de efeitos infringentes em ordem sucessiva, para tornar insubsistentes o débito, a multa e a declaração de inidoneidade, ou, subsidiariamente, para reduzir o débito, bem como para sanar a contradição e o erro material relativos ao prazo da inidoneidade e à numeração do dispositivo.

É o relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, II e 34 da Lei 8.443/1992, conheço dos presentes embargos opostos por Via Care Clínica Médica Ltda. contra o Acórdão 2.033/2026-Plenário, de minha relatoria.
2. No mérito, entretanto, acolho apenas parcialmente os embargos, tão somente, para sanar a contradição existente, fixando cinco anos, em prazo certo, o período da declaração de inidoneidade da empresa ora embargante e para corrigir o erro material consistente na duplicidade de subitens numerados como 9.2, conforme esclareço a seguir.
3. Preliminarmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 1.218/2015-Plenário (rel. Min. José Mucio Monteiro):
"*Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si) e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).*"
4. Em reforço, é pertinente destacar a natureza das contradições e omissões embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no Acórdão 3.339/2013-1ª Câmara (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues):
"*A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.*
(...) a contradição deve estar contida nos termos do decisum atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e 'doutrina', 'jurisprudência' ou mesmo 'comando legal'. A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a."
5. Fixadas essas premissas, passo ao exame dos vícios apontados.
6. A quase totalidade das alegações da embargante gravita em torno de uma única tese: a de que o objeto do Contrato 702/2020-FMS abrangeria não apenas a locação das unidades móveis, mas também o fornecimento e a gestão de mão de obra, de modo que não teria havido subcontratação integral, mas contratação de parcelas especializadas, com repercussão sobre a base de cálculo do débito e da multa.
7. Sucede que essa questão foi expressa e detidamente enfrentada no acórdão embargado, notadamente no tópico denominado "*III – Questão Preliminar*" (itens 27 a 32 do voto).

8. Com efeito, neste tópico, assentei, com base no termo do Contrato 702/2020-FMS, no termo de referência (peça 7, p. 5, do TC 045.000/2020-4), nas informações prestadas pela própria Secretaria Municipal de Saúde, na declaração da própria empresa de que "*não há emprego de mão de obra sob gestão da Via Care Clínica Médica*" (item 31) e, ainda, na ausência de inscrição da empresa nos Conselhos Regionais de Medicina (item 31), que **o objeto contratual se limitava à locação das unidades móveis, excluída a disponibilização de mão de obra**.

9. Não há, portanto, a omissão ou erro de premissa alegados no item 4.1. dos embargos.

10. O que a embargante denomina "*contradição entre o relatório e a fundamentação*" nada mais é do que a valoração, pelo colegiado, do conjunto documental, inclusive do teor do termo de referência, em sentido diverso daquele pretendido pela parte.

11. **Registro, ainda, que o relatório da deliberação embargada, tão somente, transcreve os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público, sem que, necessariamente, todos os argumentos nele contidos sirvam de fundamento para a decisão colegiada.**

12. Com efeito, **ainda que a decisão faça uso da técnica de fundamentação *per relationem* (por referência), os fundamentos incorporados às razões de decidir do Ministro-Relator não podem contrariar aquilo que está expressamente contido no voto condutor**, de modo que qualquer argumento contrário ao voto contido no relatório deve ser desconsiderado.

13. Pelas mesmas razões, não subsistem as alegações dos tópicos 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5. A questão da inexistência de subcontratação integral e da pretendida dedução dos valores dos Contratos 003/2020 e 004/2020 foi enfrentada nos itens 28 a 31 e 54 a 62 do voto e, de forma pormenorizada, nos itens 25 a 33, 80 a 89 da instrução incorporada às razões de decidir.

14. Quanto à suscitada omissão sobre o art. 72 da Lei 8.666/1993 e a distinção entre subcontratação parcial e integral (tópico 4.5), o voto tratou expressamente do tema nos itens 59 e 156, assentando que o contrato administrativo é ***intuitu personae***, que "*não há, no contrato em questão, nenhuma cláusula que permita a subcontratação parcial*" e que a subcontratação integral não encontra acolhida no ordenamento jurídico. O fato de o colegiado ter acolhido tese jurídica diversa daquela defendida pela embargante não caracteriza omissão.

15. No que tange ao tópico 4.6, o critério de quantificação do débito foi expressamente motivado no item 62 do voto, com invocação de precedente desta Corte (Acórdão 441/2026-2ª Câmara), e a alegação da defesa de que a unidade técnica teria admitido a inexistência de referências de preço foi examinada no item 158, bem como nos itens 52 e 53 da instrução acolhida.

16. De fato, a pretensão de ver adotado critério de quantificação diverso (pelos preços de mercado, com invocação de outros precedentes) e de ver reconhecido o alegado quadro de custos configura nítido inconformismo com o mérito decidido, e não vício sanável por embargos.

17. Registro, ademais, que o dano ao erário foi quantificado pelo Acórdão 2.519/2022-Plenário, de minha relatoria, em cujo voto condutor assim me manifestei:

"*16. Quando a subcontratação integral do objeto ocorre subjacente a uma situação de fraude, o Tribunal entende haver evidente prejuízo ao erário, na medida em que a atuação da empresa intermediária era desnecessária e teve apenas o objetivo de se beneficiar indevidamente de parte dos recursos públicos.*

17. Nestes casos, o débito pode der dimensionado a partir da diferença entre os valores dispendidos pela Administração e àqueles recebidos pelos efetivos prestadores do serviço, conforme se apreende do seguinte extrato obtido de nossa jurisprudência selecionada:

'A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores que permitiram a subcontratação total.' (Acórdão 5.472/2022-TCU-2ª Câmara, Relator: Ministro Antônio Anastasia e Acórdão 8.220/2020-1ª Câmara, Relator: Ministro Bruno Dantas, entre outros)

18. No caso em exame, a informação acerca dos valores que foram pagos às empresas proprietárias dos veículos foi fornecida pela própria Via Care, conforme contratos de peças 90 e 91, o que nos recomenda aceitá-la com cuidado e reserva. Porém, na ausência de outros elementos, que nos permitam retificar essa informação, daremos prosseguimento à instrução do feito com base nela.

19. De acordo com os contratos de peças 90 e 91, a Via Care pagou R$ 200.000,00 mensais à Novha Consultoria em Gestão Empresarial pelo aluguel da carreta com o tomógrafo e R$ 230.000,00 mensais à Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda., pelo aluguel do ônibus com equipamento de ultrassom. Por outro lado,

recebeu R$ 550.000,00 mensais da prefeitura de Guarulhos pelo uso dos mesmos equipamentos, o que representa um débito mensal de R$ 120.000,00, conforme tabela abaixo:

Data	*Valor original (R$)*
20/3/2020	*120.000,00*
22/4//2020	*120.000,00*
23/7/2020	*120.000,00*
20/8/2020	*120.000,00*
3/12/2021	*120.000,00*

[...]"

19. Vê-se, pois, que todas as questões suscitadas nesses tópicos foram efetivamente apreciadas e decididas, com base em interpretação dos fatos, das cláusulas contratuais, da legislação e da jurisprudência diversa da que a embargante entende como mais adequada, o que não caracteriza qualquer dos vícios previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992.

20. Também **não prospera a alegação de omissão quanto à boa-fé** (item 4.7). O voto examinou detidamente a conduta da empresa, concluindo – à luz do conjunto probatório, havendo subcontratação integral e utilização de atestado falso – pela irregularidade das contas e pela ausência dos pressupostos para tratamento diverso.

21. A instrução incorporada às razões de decidir enfrentou expressamente a boa-fé objetiva (item 56 da peça 68), assentando que a empresa não seguiu as normas, os preceitos e os princípios do direito.

22. Ademais, o não reconhecimento da boa-fé decorre logicamente de toda a fundamentação, incluindo a conduta fraudulenta da empresa, não havendo, portanto, omissão relevante a ser sanada. Nessa linha, recordo o entendimento do Acórdão 3.595/2014-Plenário (rel. Min. André de Carvalho), no sentido de que (grifo nosso):

"*A contradição que se busca corrigir em embargos de declaração é aquela existente entre os próprios termos da decisão ou entre a fundamentação e o dispositivo do acórdão. A omissão que se tenta corrigir com os embargos diz respeito à ausência de pronunciamento sobre questões relevantes do processo,* ***não sendo obrigatória a abordagem de todos os fundamentos apresentados pelos interessados, cabendo ao julgador indicar somente os fundamentos em que apoiou sua decisão***."

23. Quanto ao atestado de capacidade técnica (item 4.8), a matéria foi exaustivamente tratada no capítulo VII do voto (itens 125 a 147). O acórdão enfrentou diretamente a tese da defesa quanto à regularização do registro (itens 132 a 139), rejeitando-a com fundamento no art. 45 do Código Civil e na conclusão de que a pessoa jurídica não poderia ter prestado serviços antes de sua existência legal.

24. A discordância da embargante quanto à data considerada e à caracterização do dolo genérico (item 145, com apoio no Acórdão 1.490/2025-Plenário) constitui rediscussão de mérito, insuscetível de exame nesta via. Não há omissão, contradição ou obscuridade, mas fundamentação clara e suficiente, ainda que contrária ao interesse da parte.

25. Nada obstante, assiste razão parcial à embargante quanto aos vícios apontados nos tópicos 4.9 e 4.10, que efetivamente configuram, respectivamente, contradição interna e erro material verificáveis nos próprios termos da deliberação.

26. Com efeito, quanto ao tópico 4.9, há divergência objetiva entre o voto condutor, que fixou a declaração de inidoneidade "*por cinco anos*" (item 147, reiterado no item 163), e o dispositivo, que consignou o prazo "*de até 5 (cinco) anos*" (subitem 9.8).

27. As locuções possuem conteúdo distinto e a discrepância compromete a certeza quanto ao termo final da sanção. Impõe-se sanar a contradição para fazer prevalecer a manifestação de vontade externada no voto condutor, fixando-se o prazo certo de cinco anos.

28. Quanto ao tópico 4.10, verifica-se que o dispositivo contém dois subitens numerados como 9.2: o primeiro relativo ao acolhimento das alegações de defesa do Sr. José Mario Stranghetti Clemente; e o segundo relativo ao julgamento pela irregularidade das contas da embargante.

29. Cuida-se de erro material de numeração, corrigível de ofício, que deve ser saneado com a renumeração do segundo subitem 9.2 para 9.2-A, preservado o conteúdo de ambos os comandos.

30. Já a obscuridade suscitada no mesmo tópico 4.10 quanto à base de cálculo da multa não se sustenta. O voto foi claro ao consignar, no item 160, que a multa de R$ 150.000,00 corresponde a "*cerca de 20% do montante do débito atualizado*", referindo-se ao débito já atualizado monetariamente, e não ao valor original. Não há, portanto, obscuridade ou erro aritmético, mas dosimetria motivada, cujo eventual reexame extravasa os limites dos embargos.

31. Por fim, registro que o acolhimento parcial ora proposto restringe-se ao saneamento de contradição e de erro material que não guardam relação com o mérito da condenação. Não se verificando os demais vícios apontados, e tratando-se, quanto a eles, de nítida tentativa de rediscussão de matéria já decidida, não há que se

falar em atribuição de efeitos infringentes, permanecendo íntegros o juízo de irregularidade das contas, a condenação em débito, a multa e a própria declaração de inidoneidade, esta apenas com a fixação de prazo certo.

32. Se a embargante pretende reinstaurar a discussão jurídica já apreciada por este Tribunal e demonstrar seu inconformismo com o resultado do julgamento, deverá fazê-lo pela via recursal adequada, pois o rejulgamento da causa extrapola os limites dos embargos de declaração.

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

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2515/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.454/2022-0.
1.1. Apenso: 045.000/2020-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
3. Embargante: Via Care Clínica Médica Ltda. (35.071.748/0001-60)
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Erika Coronha Benassi (OAB/SP 276.778), representando Via Care Clínica Médica Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Via Care Clínica Médica Ltda. contra o Acórdão 2.033/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas e, no que lhe interessa, condenou-a ao recolhimento de débito, aplicou-lhe multa proporcional ao dano ao erário e declarou a sua inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal,
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, e diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los parcialmente, sem efeitos infringentes, a fim de:
9.1.1. sanar a contradição existente entre o voto condutor e o subitem 9.8 do dispositivo, para fixar em cinco anos, em prazo certo, o período da declaração de inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda.; e
9.1.2. corrigir o erro material consistente na duplicidade de subitens numerados como 9.2, renumerando-se o segundo deles (relativo ao julgamento pela irregularidade das contas da embargante) como subitem 9.2-A, mantido o seu conteúdo;
9.2. rejeitar os embargos de declaração quanto aos demais pontos, mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão embargado; e
9.3. comunicar este acórdão à embargante e aos demais destinatários da decisão embargada.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2515-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 020.184/2022-0 [Apensos: TC 001.090/2023-2, TC 006.499/2024-4]
Natureza: Pedido de Reexame.
Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Secretaria-executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
Representação Legal: Rogério Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), Daniel Gustavo Santos Roque (31195/OAB-SP), Gustavo Leonardo Maia Pereira (24472/OAB-GO), Fernando Gaião Torreão de Carvalho (20800/OAB-DF), André Fonseca Roller (20742/OAB-DF), Priscilla Rolim de Almeida e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE OS RECURSOS DA CONVERSÃO DE MULTAS NA MODALIDADE INDIRETA E DOS ACORDOS SUBSTITUTIVOS DE MULTA SEGUIR O RITO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA UNIÃO. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DOS ASM EM SERVIÇOS DE PRESERVAÇÃO, MELHORIA E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos, vazada nos termos a seguir transcritos, com a qual anuíram os dirigentes da referida unidade técnica:

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA, peça 150) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama, peça 141) contra o Acórdão 1.348/2025-TCU- Plenário (peça 120, Revisor Min. Jorge Oliveira).

A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. conhecer da presente Representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que:

9.2.1. em soluções consensuais envolvendo irregularidades ambientais, privilegie o procedimento de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente previsto nos arts. 72, § 4°, da Lei 9.605/1998 e 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008, por ser regime especial;

9.2.2. em futuros acordos com base no art. 26 da Lindb considere a obrigatoriedade de que os valores resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008;

9.2.3. em futuros acordos conciliatórios, instruam o respectivo processo administrativo com documentos comprobatórios de todas as etapas do acordo, inclusive sobre: a origem da iniciativa, seja de ofício ou a pedido do interessado; as tratativas e agentes envolvidos na fase de negociação até a definição dos termos do acordo, podendo se utilizar de atas de reuniões ou mensagens eletrônicas, por exemplo; e as análises técnicas e jurídicas necessárias para demonstrar os pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão, em respeito aos princípios da motivação e da transparência e às regras previstas nos arts. 2º, caput e inciso VII, 5º, 6º, 22, § 1º, 29, 47 e 50 da Lei 9.784/1999;

9.2.4. encaminhem a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência deste acórdão, manifestação contendo detalhamento da execução dos recursos obtidos com a celebração dos Acordos Substitutivos de Multa Ambiental 1/2020 com a Vale S.A. e 1/2021 com a LOG-IN Logística Intermodal S.A.,

projetos beneficiados e resultados alcançados, além de informações sobre o acompanhamento dos projetos e a prestação de contas efetuada pelas entidades executoras;

9.2.5. se ainda houver recursos disponíveis oriundos desses acordos, adote medidas para que a aplicação desses recursos se dê exclusivamente em projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008;

9.2.6. ouvidos os órgãos centrais dos sistemas de orçamento e de administração financeira federal, estruture modelo de gestão dos recursos associados aos mecanismos de acordo administrativo, sejam os firmados com base no art. 26 da Lindb, sejam os procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços na modalidade indireta (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008), de modo a garantir que tais recursos sigam o rito orçamentário e financeiro da União, em observância aos princípios e normas que regem a gestão das finanças públicas, e a conferir transparência quanto à celebração e implementação desses instrumentos, devendo encaminhar ao Tribunal, em 120 dias, manifestação sobre as medidas adotadas;

9.2.7. se abstenham de firmar novos acordos substitutivos de multa (art. 26 da Lindb) ou de conversão indireta de multa (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008) em desconformidade com as regras orçamentárias e financeiras da União, em especial os princípios da unidade, do orçamento bruto, da universalidade e da unidade de tesouraria previstos nos arts. 2º a 4º, 6º, e 56, da Lei 4.320/1964 e o disposto nos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal;

9.2.8. encaminhem a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, manifestação contendo informações detalhadas sobre as CMA na modalidade indireta em andamento, contendo valores recolhidos, estágios de desenvolvimento dos projetos e eventuais resultados alcançados, além de informações sobre o acompanhamento desses projetos e a prestação de contas efetuada pelas entidades executoras;

9.3. dar ciência ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis de que a adoção do compromisso previsto no art. 26 da Lindb sem a demonstração adequada da motivação, contemplando inclusive as etapas da negociação e as devidas justificativas para a definição dos termos do acordo, afronta o disposto nos arts. 2º e 50 da Lei 9.874/1999;

9.4. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Ibama que:

9.4.1. regulamente em normativo específico a celebração de compromissos com base no art. 26 da Lindb (Acordos Substitutivos de Multa), o qual deve especificar as condicionantes cabíveis, em especial, a sistemática de descontos a serem aplicados, a forma de aplicação e tratamento dos recursos financeiros dele originados;

9.4.2. na elaboração do normativo acima mencionado, considere o impedimento de celebrar compromissos com base no art. 26 da Lindb em situações de infrações administrativas ambientais nas quais é cabível o procedimento de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, previsto nos arts. 72, § 4°, da Lei 9.605/1998 e 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008;

9.4.3. na elaboração do normativo acima mencionado, considere a obrigatoriedade de que os valores resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008.

9.5. restituir os presentes autos à AudSustentabilidade, para que, com o suporte da AudFiscal para o trato das questões relacionadas às finanças públicas, monitore o atendimento das determinações e recomendações acima registradas;

9.6. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, em seu próximo plano de fiscalização, ação de controle destinada à análise de eventuais casos concretos na Administração Pública Federal relacionados ao tema tratado nos presentes autos;

9.7. deferir o pedido formulado pela Associação Nacional dos Procuradores da República para figurar como ***amicus curiae*** *nestes autos;*

9.8. dar ciência deste Acórdão:

9.8.1. às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, de Meio Ambiente do Senado Federal e de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.8.2. ao Subprocurador-Geral junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, em atenção aos TC-001.090/2023-2 e TC-016.541/2021-9; e

9.8.3. ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Ibama.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Representação autuada pela então SecexAgroAmbiental, atual Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), em face da determinação contida no subitem 9.6 do Acórdão 1.973/2022 – Plenário, Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (TC-038.685/2021-3), com vistas a examinar a temática relativa aos Acordos Substitutivos

de Multa (ASM), atualmente utilizados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com enfoque na legalidade do uso de tal instituto por parte daquela autarquia.

Por meio do Acórdão 2.261/2023 - Plenário (peça 46), o Tribunal converteu o julgamento em diligência a fim de que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Ibama, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPOG), a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) e a Advocacia-Geral da União (AGU) se manifestassem acerca da compatibilidade ou aplicabilidade dos princípios e normas que regem a administração orçamentária e financeira da União relativamente à conversão de multas ambientais na modalidade indireta.

Os jurisdicionados diligenciados, bem como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), apresentaram suas manifestações às peças 73-78, 86-100 e 103. Tais documentos foram examinados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), a qual apresentou proposta de mérito no sentido de determinar ao Ibama e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO) que, no prazo de noventa dias, passem a recolher os recursos oriundos das multas na modalidade indireta à Conta Única do Tesouro Nacional e as respectivas receitas e despesas sejam estimadas e fixadas, respectivamente, no Orçamento-Geral da União, em cumprimento às normas que regem a administração orçamentária e financeira da União (peças 108 e 109).

O Tribunal, por sua vez, expediu as determinações e recomendações constantes do Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário, de acordo com as razões expostas pelo Revisor, Ministro Jorge Oliveira (peça 120).

Neste momento, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) insurgem-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.2.2, 9.2.6, 9.2.7, 9.4, 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário, nos termos dos exames de admissibilidade de peças 143 e 152 e dos despachos de peças 145, 154 e 177.

EXAME DE MÉRITO

4. ***Delimitação***

O presente exame contempla as seguintes questões:

se as determinações dos itens 9.2.6 e 9.2.7 do Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário devem ser reformadas no que se refere à conversão de multas ambientais na modalidade indireta;

se a determinação e a recomendação dos itens 9.2.2 e 9.4.3 do Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário devem ser reformadas no que tange aos acordos substitutivos de multas;

se é necessária a modulação dos efeitos da decisão.

5. ***Da conversão de multas ambientais na modalidade indireta***

Os recorrentes defendem a reforma dos itens 9.2.6 e 9.2.7 do Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário, com o restabelecimento do rito procedimental previsto na legislação vigente. Argumentam, em síntese, que (peça 141, p. 3-11, e peça 150, p. 5-13 e 16-18):

a) *o crédito não tributário decorrente da aplicação de multa por infração ambiental somente se constitui após o encerramento do processo administrativo, com a homologação do auto de infração por decisão de autoridade administrativa competente, caracterizando a chamada coisa julgada administrativa. Tal premissa se sustenta considerando que a autoridade administrativa pode revisar a multa em sede recursal. Não havendo crédito público, descabe a determinação de observância da legislação que rege as finanças públicas, bem como a aplicação dos princípios da unidade, do orçamento bruto, da universalidade e da unidade de tesouraria;*

b) *a natureza, regime e propósitos especiais previstos para conversão de multas na modalidade indireta previsto na legislação ambiental não atraem, nem permitem, a aplicação da sistemática pública dirigida à constituição do crédito tributário, conforme o exame realizado pela unidade técnica. Como a multa administrativa é uma sanção (e não um tributo) que objetiva conformar comportamentos, é preciso aferir a responsabilidade subjetiva do infrator, o que depende de comprovação de dolo ou culpa do autuado ao longo do processo administrativo sancionatório. A Administração Pública, quando verifica a existência de uma possível conduta irregular e lavra o auto de infração, possui a expectativa de uma pretensão punitiva caso, ao final da instrução processual, se verifique a autoria e materialidade da conduta praticada. A autoria consubstancia-se na necessidade de prova da autoria da infração por parte do autuado;*

c) *a Lei 9.873/1999 estabelece que a constituição definitiva do crédito não tributário decorrente de multa ambiental ocorre apenas após o término regular do processo administrativo, com decisão irrecorrível que homologue ou anule o auto de infração. Durante o processo, há uma pretensão punitiva sujeita à prescrição, conforme o princípio da segurança jurídica. Uma vez constituído o crédito, e não pago pelo infrator, a administração dispõe de mais cinco para cobrá-lo (prazo de prescrição da pretensão executória). A negociação administrativa, como a conversão de multas em serviços ambientais, ocorre antes do trânsito em julgado*

administrativo e interrompe a prescrição da ação punitiva. Assim, a multa lavrada não é líquida, certa ou exigível até que o processo seja concluído.

d) *se a mera lavratura do auto de infração já configurasse crédito público, não haveria necessidade de legislação acerca dos prazos prescricionais e menos ainda o ajuizamento de tantas ações judiciais ordinárias objetivando a declaração de nulidade de auto de infração pelo reconhecimento da ocorrência da prescrição no bojo do processo administrativo sancionatório ambiental. Considerando que a decisão administrativa que converte a multa em prestação de um serviço ambiental não é uma decisão definitiva que conclui pela existência da infração, com reconhecimento de materialidade e autoria, não há que se falar em multa homologada na fase da conversão da multa;*

e) *no que se refere à natureza privada dos valores destinados à consecução de serviços ambientais, decorrentes da conversão indireta em multa, vale lembrar que o Tribunal de Contas da União, no bojo do TC 025.632/2024-8, reconheceu a natureza privada dos recursos do fundo Rio Doce, criado em decorrência do acordo judicial firmado para reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, no ano de 2015, Mariana/MG. Alega ser aplicável ao caso a lógica do despacho cautelar do Ministro Bruno Dantas, referendado pelo Plenário por meio do Acórdão 347/2025-TCU-Plenário, que concluiu que "a origem privada dos recursos do fundo, aliada à sua natureza presumidamente indenizatória, levanta dúvida relevante quanto à sua qualificação como receita ou despesa pública típica, conferindo plausibilidade ao entendimento de que o fundo se submete a regime jurídico-financeiro sui generis";*

f) *firmado o Termo de Compromisso de Conversão de Multas - TCCM, título executivo extrajudicial, cabe ao autuado executar aquilo que condiciona à conversão da sua multa (entrega de um serviço ambiental previsto em lei) e ao Ibama a verificação do cumprimento da referida obrigação e, restando cumprida, dar quitação ao termo e declarar convertida a multa, deixando de punir o compromissário pela conduta que praticou. Os serviços ambientais prestados em caso de conversão indireta de multa, elencados no artigo 140 do Decreto 6.514/2008, não estão inseridos dentro das competências regimentais do Ibama, razão pela qual não há que se falar sequer em gerenciamento de recursos privados pela autarquia federal. Ainda, o autuado não assume uma obrigação financeira junto à administração pública, ele assume uma obrigação de fazer que visa a preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente por meio da entrega de serviços ambientais. A assunção da obrigação de fazer tem, também, cunho pedagógico e educativo, considerando que o particular estará adstrito à obrigação e deverá acompanhá-la até a sua entrega final, o que demanda seu envolvimento e, consequentemente, conscientização. Desta feita, os recursos decorrentes da conversão indireta de multas ambientais, em que pese devam ser objeto de controle contábil, individuação e registro, por força do disposto no art. 93 da Lei 4.320/64, não podem ser caracterizados como "receita pública" e não devem tramitar pelo Orçamento Geral da União;*

g) *a conversão de multas ambientais, seja na modalidade direta ou indireta, caracteriza-se como uma obrigação de fazer do tipo fungível, permitindo que o serviço ambiental seja executado pelo próprio devedor ou por terceiro por ele definido e valendo-se de recursos privados e pautada no interesse privado dos autuados em entregarem os serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente legalmente previstos. Na modalidade indireta, o autuado adere a uma carteira de projetos previamente selecionados pela autarquia ambiental, permanecendo como sujeito passivo da obrigação. A interpretação de que a conversão de multas seria uma obrigação de pagar, e não de fazer, contraria os objetivos do programa de conversão de multas ambientais, que é a entrega de um serviço ambiental significativo, e não a mera entrega de um valor financeiro. Conforme expressa previsão legal, o mero depósito na conta garantia aberta em nome do autuado não encerra a obrigação. O artigo 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, não restringe os serviços a serem entregues às obrigações de fazer do tipo infungível;*

h) *o Acórdão 1.348/2025-Plenário afastou toda a legislação vigente declarando de forma velada a inconstitucionalidade da Lei 9.873/99, que estabelece o momento de constituição do crédito não tributário; a inconstitucionalidade da Lei 9.605/98, que estabelece a possibilidade de conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; ilegalidade do Decreto 6.514/2008 o qual regulamentou a Lei 9.605/98 e a ilegalidade do Decreto 11.373/2023 que estabeleceu a operacionalização da conversão de multas na modalidade indireta; e por fim, a ilegalidade da IN 21/2023;*

i) *a Lei 9.605/1998 prevê autorização para a Administração Pública converter multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, não havendo qualquer determinação legal para a regulamentação da matéria, deixando a cargo do Poder Executivo, a discricionariedade para fazê-lo dentro dos limites legais, o que foi realizado por meio do Decreto 6.514/2008. A legislação em vigor não determinou que os serviços a serem prestados só poderiam ser entregues spont propria pelo autuado. Inexistindo previsão legal, foi o Decreto 6.514/2008 em conjunto com a IN Ibama 21/2023 que estabeleceu*

para o processo da conversão de multas no Ibama as modalidades e formas de execução, as responsabilidades, entre outras disposições necessárias para a operacionalização do instituto jurídico;

j) *as modalidades de conversão direta e indireta de multas previstas no Decreto 6.514/2008 atendem às disposições da Lei 9.605/1998 e só autorizam, de fato, a conversão da multa, após a entrega dos serviços ambientais. Em ambas as modalidades de conversão de multas, a proposta para a execução dos serviços, consubstanciada em um projeto ambiental, passa pelo crivo do Ibama para avaliação da viabilidade técnica e financeira por meio de critérios claros e objetivos. Diferenciando-se somente pelo fato de que a conversão indireta exige que além da avaliação do órgão, o projeto ambiental seja submetido a um procedimento concorrencial, como o chamamento público (art. 140-B, do Decreto 6.514/2008);*

k) *a interpretação normativa que vise reduzir a operacionalização do tema a apenas uma modalidade restringe o sentido da lei, desrespeitando a discricionariedade e o exercício do poder regulamentar pela Administração Pública, desrespeitando, também a mens legis do instituto;*

l) *a legislação em vigor previu a conversão de multas na modalidade indireta considerando a complexidade que envolve os serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, que na maioria das vezes exige determinado grau de conhecimento técnico, por vezes, inclusive, em mais de um campo de atuação ou área de conhecimento. O que o Decreto 6.514/2008 e a Instrução Normativa Ibama 21/2023 fazem, ao prever a conversão indireta, é justamente facilitar essa relação entre autuados e instituições executoras de projetos, buscando convergência de interesses em prol de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja defesa e proteção compete também à coletividade (art. 225, da CF/1988);*

m) *na conversão indireta, não é o Ibama quem determina ou dispõe sobre como os recursos privados serão gastos, essas definições se dão a partir de interesses particulares, de um lado o projetista que teve o seu projeto considerado viável técnica e financeiramente pelo Ibama; de outro lado, o autuado que por livre vontade escolheu aderir e apoiar aquele projeto. E foi a legislação que estabeleceu a entrega de serviços ambientais e que tais serviços, objetivando a entrega de serviços macro, poderia ser feita com a adesão de vários infratores a projetos pré-selecionados;*

n) *quando o Tribunal de Contas afasta a legislação vigente e determina que os recursos são receitas públicas que devem ser direcionadas à Conta Única da união ou fundos contábeis da Administração Pública, ele desnatura o programa de conversão de multas e, na prática, acaba com o instituto inviabilizando qualquer arranjo. Alegam que o entendimento do TCU apresenta substancial risco de que restem frustrados os objetivos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, fazendo-se tábula rasa do art. 225 da Constituição Federal, da Lei 9.605/98 e do Decreto 6.514/08. Isso porque não haveria garantia de que os recursos seriam destinados de forma vinculante a projetos de natureza propriamente ambiental, comprometendo-se a política pública em razão de interpretação do conceito de crédito público que, no caso, considera-se equivocada. Em se tratando de recursos públicos, a titularidade dos recursos passa a ser do Estado, que pode executá-los discricionariamente dentro dos limites legais, inclusive, à revelia da vontade ou participação dos autuados, que ao depositarem a obrigação pecuniária, em tese deveriam ser liberados das obrigações pela multa com a consequente conversão, o que na leitura desta análise, esvazia por completo o sentido do instituto jurídico em questão;*

o) *há existência de fundamentos fáticos, econômicos e sociais que exigem uma interpretação constitucional sistemática das leis orçamentárias restritivas e das disposições legais de preservação e recuperação do meio ambiente, visando ao atingimento do bem maior, que impacta em todos os outros direitos e garantias. A destinação de recursos privados à implementação de medidas de melhoria da qualidade ambiental deve ser norteada pela diretriz da ampliação e efetividade dos recursos e medidas voltadas à proteção e recuperação ambiental, sob pena de frustração do modelo mais efetivo para a tutela do meio ambiente;*

p) *considerando a premissa de que já haveria receita pública na lavratura do auto de infração, a execução da conversão na modalidade direta não se sustenta e obriga à declaração de inconstitucionalidade do artigo 72, § 4º, da Lei 9.605/98, pois implementando o autuado o serviço ambiental por seus meios (se valendo de recursos próprios e privados), estaria ele entregando um serviço ambiental com recursos públicos renunciados pelo Estado. Para atender o comando do acordão atraindo obediência à legislação financeira e orçamentária para o programa de conversão de multas (mesmo na modalidade direta) seria necessária a edição de lei específica objetivando a renúncia de recursos pelo Estado, nos termos do art. 150, § 6º, da CF/1988, demandaria a edição de lei específica para tal finalidade, não se compreendendo que a disposição do art. 72, § 4º da Lei 9.605/1998, seja uma renúncia de recurso público;*

q) *o entendimento do TCU no Acórdão 1.348/2025-Plenário extrapola os próprios contornos que a decisão prolatada se propõe a dar (verificar a compatibilidade ou aplicabilidade dos princípios e normas que regem a administração orçamentária e financeira da União relativamente à "Conversão de Multas*

Ambientais" na modalidade indireta), na medida em que inova in totum o processo administrativo como um todo. Para além de esvaziar os comandos do artigo 72, § 4º da Lei 9.605/98, do Decreto 6.514/2008 e do Decreto 11343/2023, o Tribunal de Contas decidiu contra legem da Lei 9.873/98;

r) *o TCU só poderá afastar uma norma vigente em caso de contrariedade à jurisprudência do STF ou inconstitucionalidade patente, segundo o Supremo Tribunal Federal (MS 25.888 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 22/8/2023, DJE de 11/9/2023).*

Análise:

Para fins de contextualização sobre a conversão de multas ambientais, a Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), dispõe, em seu art. 72, § 4º, que "A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente".

A conversão da multa simples em serviços é regulamentada pelo Decreto 6.514/2008, o qual estabelece as modalidades de conversão direta e indireta da multa, conforme o art. 142-A, na redação dada pelo Decreto 11.373/2023:

Art. 142-A. O autuado, ao pleitear a conversão de multa, deverá optar pela:

I - conversão direta, com a implementação, por seus meios, de serviço de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, no âmbito de, no mínimo, um dos objetivos previstos no caput do art. 140; ou

II - conversão indireta, com adesão a projeto previamente selecionado pelo órgão federal emissor da multa, na forma estabelecida no art. 140-B, observados os objetivos previstos no caput do art. 140.

§ 1º Na hipótese prevista no inciso I do caput, o autuado respeitará as diretrizes definidas pelo órgão federal emissor da multa, que poderá admitir a participação de mais de um autuado na elaboração e na execução do projeto.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso II do caput, o autuado poderá outorgar poderes ao órgão federal emissor da multa para escolha do projeto a ser contemplado.

§ 3º Ato normativo próprio do órgão ou da entidade ambiental responsável pela apuração da infração ambiental detalhará as regras para operacionalização da conversão de multa direta e indireta.

O detalhamento das regras de operacionalização descrito no § 3ª do art. 142-A do Decreto 6.514/2008 foi realizado mediante a Instrução Normativa Ibama 21, de 2 de junho de 2023 (IN Ibama 21/2023).

Os recorrentes afirmam que inexiste crédito não tributário antes do término do processo administrativo, nos termos da Lei 9.873/1999, que rege sobre a prescrição da pretensão punitiva da administração pública federal. Assim, não haveria que se falar em observância às normas financeiras e orçamentárias em momento anterior ao trânsito em julgado administrativo, no qual ocorre o programa de conversão de multas ambientais.

No entanto, a redação do art. 1º-A da referida legislação apenas descreve que a constituição definitiva do crédito tributário, não o seu surgimento, ocorre após o término regular do processo administrativo:

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.

Cabe observar que a legislação sobre prescrição trata sobre o direito de a administração pública federal exigir a pretensão punitiva administrativamente ou em juízo de execução, não tendo o propósito de dispor sobre o momento da constituição do crédito não tributário. Por outro lado, deduz-se do dispositivo que o crédito existe, mas de forma não definitiva, antes do trânsito em julgado administrativo.

Sobre o momento da constituição do crédito não tributário, a instrução técnica de peça 107 fez um paralelo entre o art. 97 do Decreto 6.514/2008 com o lançamento do crédito tributário (art. 142 do Código Tributário Nacional), a fim de identificá-lo:

*Art. 97. **O auto de infração** deverá ser lavrado em impresso próprio, **com a identificação do autuado, a descrição clara e objetiva das infrações administrativas constatadas e a indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos**, não devendo conter emendas ou rasuras que comprometam sua validade. (destaques da instrução de peça 107)*

Nesse paralelo, o auto de infração corresponderia ao lançamento tributário; a descrição da infração administrativa, ao fato gerador; os dispositivos infringidos, à matéria tributável; o autuado, ao sujeito passivo; e o valor da multa, ao montante devido. O exame concluiu que o crédito não tributário decorrente da multa ambiental se dá por intermédio de um título executivo (o auto de infração), e, com a posterior notificação do autuado, a obrigação do infrator que antes era ilíquida e incerta torna-se líquida e certa (peça 107, p. 12).

Em sentido análogo, no âmbito do TCU, o art. 24 da Lei 8.443/92 e o art. 215 do Regimento Interno/TCU dispõem que a decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo. Ou seja, há uma obrigação líquida e certa com a cominação da multa antes da etapa recursal ou do trânsito em julgado administrativo.

Além disso, a existência da constituição do crédito não tributário pode ser deduzida de diversos dispositivos do Decreto 6.514/2008, conforme as constatações a seguir.

De acordo com o art. 95-B, caput e § 1º, do Decreto 6.514/2008, a adesão a uma das soluções legais previstas no inciso II do § 5º do art. 96, o que inclui a conversão de multas ambientais, somente será admitida na hipótese de multa ambiental consolidada. Ou seja, a multa não pode ser rediscutida.

O art. 146, caput e § 4º, do Decreto 6.514/2008, prescreve que, ao ter o pedido de conversão de multa deferido, as partes celebrarão termo de compromisso, sendo que "a assinatura do termo de compromisso suspende a exigibilidade da multa aplicada e implica renúncia ao direito de recorrer administrativamente". Segundo a teoria dos planos da existência, validade e eficácia de Pontes de Miranda, a exigibilidade encontra-se no terceiro plano, indicando que o crédito existe e é válido, mas que a sua eficácia foi suspensa (peça 107, p. 16).

No art. 97-B do Decreto 6.514/2008, exige-se, para a conversão da multa, que o autuado confesse o débito de forma irrevogável e irretratável; desista dos instrumentos judiciais e administrativos de impugnação contra a autuação ambiental; bem como renuncie a quaisquer alegações de direito capazes de fundamentar aqueles instrumentos de impugnação. Ao determinar que o autuado confesse o débito, o dispositivo confirma a configuração da autoria e materialidade da conduta praticada, afastando-se a alegação dos recorrentes que tal aferição se daria apenas ao término do processo administrativo.

Além disso, conforme o artigo 146, § 8º, inciso I, do Decreto 6.514/2008, eventual inadimplemento do termo de compromisso implica a inscrição imediata do débito em dívida ativa.

Assim, depreende-se do normativo que, antes do pedido de conversão indireta, há multa consolidada, ou seja, seu crédito possui existência, validade e eficácia. Após a assinatura do termo de compromisso, ela se torna definitiva quanto à sua existência e validade, ante a renúncia do autuado por eventuais impugnações, mas tem a exigibilidade (eficácia) suspensa até o término do projeto ambiental apoiado. Em caso de descumprimento do objeto pactuado, a multa voltará e ter eficácia com a sua inscrição imediata em dívida ativa. Logo, existindo crédito não tributário na etapa de conversão de multas ambientais, atrai-se a aplicação das normas orçamentárias de finanças públicas.

Os recorrentes alegam que, na conversão de multas em serviços na modalidade indireta, a obrigação do autuado corresponde a uma obrigação de fazer fungível, prestada por terceiros, com a entrega de um serviço ambiental significativo. Não haveria, assim, obrigação de pagar pois, conforme a legislação aplicável, o mero depósito na conta garantia aberta em nome do autuado não encerraria a obrigação.

O argumento não merece prosperar. Na modalidade de conversão indireta, assinado o termo de compromisso, a obrigação do autuado limita-se ao depósito dos recursos financeiros pactuados em conta garantia, fora da Conta Única do Tesouro Nacional, e à indicação do projeto que deseja apoiar, podendo, inclusive, delegar essa escolha ao Ibama, conforme o § 2º do art. 142-A do Decreto 6.514/2008.

O infrator não possui ingerência na execução dos projetos ambientais, tampouco no cumprimento da alegada "obrigação de fazer". A atuação limitada do autuado não evidencia o caráter pedagógico ou educativo da medida para além de compeli-lo a aportar os recursos para a execução do projeto. Além disso, eventuais problemas na execução dos projetos são tratados diretamente pelo Ibama com a entidade executora, sem o envolvimento do autuado, conforme depreende-se dos artigos 36 e 37 da IN Ibama 21/2023:

*Art. 36. Constatado pela área técnica, a qualquer momento, o descumprimento do plano de trabalho, **o executor do projeto será notificado** para que realize a revisão, complementação ou adequações necessárias, ou justifique o motivo para não atender a recomendação, no prazo de 20 (vinte) dias contados da ciência da notificação.*

§ 1º O não atendimento ao que dispõe o caput implicará na emissão de relatório com a indicação do não cumprimento do plano de trabalho.

§ 2º A constatação do descumprimento do plano de trabalho deverá observar, de maneira isolada ou em conjunto, a execução física e a execução financeira do projeto.

§ 3º Verificada a desconformidade das despesas realizadas, a área técnica poderá:

I - indicar o remanejamento dos valores para outra meta ou etapa dentro do mesmo projeto com vistas a melhoria na implementação do serviço ambiental; e

II - requer a devolução de valores gastos de forma indevida, indicando projetos selecionados ou um projeto institucional.

Art. 37. Na hipótese de o relatório de acompanhamento indicar o não cumprimento do plano de trabalho, caberá impugnação do executor do projeto, a ser dirigida à autoridade responsável pela área técnica que proferiu a manifestação, no prazo de 20 (vinte) dias contados da ciência do ato administrativo.

*Parágrafo único. A autoridade responsável pela área técnica, não reconsiderando as conclusões do relatório, deverá encaminhá-lo, acompanhado da impugnação apresentada, para a **decisão da Presidência do Ibama**, ou autoridade por ele delegada. (destaques acrescidos)*

Assim, conclui-se que o arcabouço institucional da conversão de multas na modalidade indireta transferiu as principais responsabilidades para a entidade executora e para o Ibama, enquanto a obrigação do autuado foi reduzida ao depósito dos recursos financeiros. Tal modelo não atende aos princípios norteadores da conversão de multas previstos na legislação ambiental, desvirtuando o propósito original do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 e configurando, na prática, uma obrigação de pagar, e não de fazer.

Argumenta-se que os serviços ambientais prestados em caso de conversão indireta de multa, elencados no artigo 140 do Decreto 6.514/2008, não estão inseridos dentro das competências regimentais do Ibama, razão pela qual não haveria que se falar em gerenciamento de recursos privados pela autarquia federal. Tal posicionamento não merece prosperar, conforme as disposições da IN Ibama 21/2023.

Consoante o art. 2º, incisos IX e XX, da IN Ibama 21/2023, a modalidade de conversão indireta de multas é executada pela adesão total ou parcial a projeto previamente selecionado pelo Ibama, ou aprovado como projeto institucional, observados os objetivos previstos no art. 140 do Decreto 6.514, de 2008. Os projetos institucionais, por sua vez, são aqueles desenvolvidos pelo Ibama contendo dentre os seus objetivos, um ou mais serviços ambientais previstos no art. 140 do Decreto 6.514, de 2008.

A partir desses dispositivos, verifica-se que a instrução normativa inova ao incluir a possibilidade de o autuado aderir a um projeto institucional desenvolvido pelo Ibama, o que vai contra o argumento de que a instituição não possui competência em gestão dos serviços. Outra inovação da instrução normativa foi considerar serviços ambientais "a entrega de insumos, materiais ou equipamentos prevista em projetos institucionais aprovados pelo Ibama" (art. 4º, § 3º, da IN Ibama 21/2023).

Sobre a gestão dos recursos, as disposições do art. 21 da IN 21/2023 descrevem que o autuado deve abrir uma conta garantia em instituição bancária pública indicada pelo Ibama e depositar o valor da multa convertida, estando os valores bloqueados para movimentação. Ele também deve outorgar poderes ao banco para custear, com os recursos depositados, as despesas do projeto e, com os recursos decorrentes da remuneração da conta, os custos bancários necessários à operacionalização do projeto.

O caput do art. 22 dispõe que a liberação dos recursos depositados em conta garantia deve observar as diretrizes e condições estabelecidas no acordo firmado entre o banco e o Ibama, bem como o cronograma de execução do plano de trabalho do projeto e, se houver, as orientações específicas da autarquia. O parágrafo terceiro do art. 22 faculta ao Ibama, a avaliação quanto à antecipação de recursos previstos em metas ou etapas, quando esta liberação se mostrar relevante para o cumprimento do objeto do projeto, desde que devidamente justificada. Já o parágrafo quarto do art. 22 dispõe que, quando aplicável, o Ibama, nos termos da cooperação firmada com o banco público selecionado, poderá adotar sistemas de gestão para recebimento, avaliação e outras ações necessárias para executar o contido no caput.

Vê-se, portanto, que o Ibama possui gerência sobre os valores depositados, uma vez que os recursos estão bloqueados para a movimentação pelo autuado e a sua liberação fica condicionada ao acordo firmado entre o banco e a autarquia, a qual pode vir a adotar sistemas de gestão. Conforme visto anteriormente, após o autuado depositar os valores na conta garantia, as principais responsabilidades pela execução, e eventuais problemas, dos projetos ambientais passam para a entidade executora e para o Ibama.

Os recorrentes alegam que os recursos aportados pelo autuado teriam natureza privada, como no caso do Fundo Rio Doce.

Contudo, diferentemente da situação do Fundo Rio Doce, identificou-se que os projetos financiados com esses recursos possuem aspectos de serviço público, atraindo o entendimento de que os recursos possuem características de receita pública.

Conforme a instrução de peça 107 (p. 23), citada no voto condutor da decisão:

*151. Outra consequência que se vislumbra derivada desse arcabouço normativo é que, **na prática, foi instituído um modo de financiamento de serviços públicos ambientais**. Tomado em seu conjunto, o modelo **não difere muito do processo regular para a realização de serviços públicos**, em que o Poder Público estipula qual serviço pretende prestar, seleciona em processo seletivo o executor do projeto, acompanha a execução e realiza os pagamentos. **A diferença é que no modelo regular, o financiamento advém do Orçamento Geral da União, e nesse outro de recursos da conversão de multa**. (destaques do voto)*

Conforme os artigos 20 e 24 da IN Ibama 21/2023, os projetos disponíveis para adesão na modalidade de conversão indireta serão selecionados por meio de chamamento público, exceto os projetos institucionais que serão aprovados diretamente pela Presidência do Ibama.

A liberação dos recursos da conta garantia observa as diretrizes e condições estabelecidas no acordo firmado entre o banco e o Ibama. Os recursos são então destinados ao custeio de um dos projetos selecionados pela autarquia ou até mesmo para custear serviços, obras civis ou aquisição de insumos, materiais ou equipamentos previstos em projetos institucionais aprovados pelo Ibama.

Sobre esse modelo de financiamento, a instrução de peça 108 traçou os seguintes comentários (p. 13):

49. Para caracterizar uma receita como pública, deve-se avaliar essencialmente se os recursos são decorrentes da atuação estatal e se estão aptos a ingressarem no patrimônio público. Um ato normativo que prevê a destinação dos recursos a uma conta diferente da Conta Única do Tesouro Nacional não tem o condão de retirar o caráter público da receita.

50. Além disso, deve-se analisar se os recursos estão disponíveis para viabilizar a execução de políticas públicas. Nesse sentido, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (p. 37), 11ª ed., conceitua as receitas orçamentárias como:

*(...) disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual **se viabiliza a execução das políticas públicas**, as receitas orçamentárias são fontes de recursos **utilizadas pelo Estado em programas e ações** cuja **finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade**. (grifos do original)*

51. Constata-se, da legislação analisada, que os projetos executados a partir da conversão indireta de multa ambiental se caracterizam como públicos, pois são selecionados e geridos totalmente pelo Ibama e atendem a uma finalidade pública.

O autuado perde o controle sobre os valores depositados na conta garantia em favor da instituição financeira, que deve movimentar os recursos segundo os critérios definidos pelo Ibama. Logo, os recursos financeiros oriundos da conversão indireta de multas estão disponíveis para ingressar ao erário e viabilizar a execução de políticas públicas. Porém, por meio de normas infralegais, estabeleceu-se o não recolhimento desses recursos à Conta Única do Tesouro Nacional, em flagrante desvio às normas e princípios que regem as finanças públicas, ensejando a perda de transparência, accountability e o enfraquecimento dos controles.

A natureza de receita pública dos recursos é corroborada pela manifestação emitida pela STN à peça 78 (p. 4-5):

18. Sobre receitas públicas, em sentido amplo, o Manual Técnico de Orçamento - MTO 2023 esclarece:

"Receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

Os ingressos extraorçamentários são recursos financeiros que apresentam caráter temporário e não integram a LOA. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa. Exemplos: Depósitos em Caução, Fianças, Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

*As receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público. **Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, a receita orçamentária é utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade**. Essas receitas pertencem ao Estado, integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e, via de regra, por força do princípio da universalidade, estão previstas na LOA. Nesse contexto, **embora haja obrigatoriedade de a LOA registrar a previsão de arrecadação das receitas, a mera ausência formal desse registro não lhes retira o caráter orçamentário, haja vista o art. 57 da Lei nº 4.320, de 1964**, classificar como receita orçamentária toda receita arrecadada que represente ingresso financeiro orçamentário, inclusive a proveniente de operações de crédito, com exceção das operações de crédito por ARO." (grifos do original)*

19. Em que pese a necessidade de definição quanto à natureza jurídica dos recursos envolvidos na conversão da multa ambiental na modalidade indireta, do ponto de vista orçamentário-financeiro, a essência desses recursos apresenta características fortes de receita pública orçamentária, conforme trechos do MTO destacados acima.

20. Ademais, reitera-se a preocupação de que, dada a incerteza jurídica envolvida e os riscos de que tal instrumento ou outras vias alternativas de substituição de sanções disciplinares possam se multiplicar, possa haver um esvaziamento do orçamento público (prejudicando a transparência e o controle dos gastos realizados com tais recursos), razão pela qual esta Secretaria do Tesouro Nacional tem se posicionado, por prudência, no sentido contrário às iniciativas assemelhadas.

Argumenta-se que direcionar os recursos à Conta Única ou a fundos contábeis da administração pública desnaturaria o programa de conversão de multas, inviabilizando o instituto e a efetiva tutela ambiental, porque não haveria garantia de que os recursos seriam destinados de forma vinculante a projetos de natureza propriamente ambiental.

Sobre essa questão, a decisão não inviabiliza o instituto da conversão de multas, mas determina que os recursos sejam tratados como receita pública, conforme as normas financeiras e orçamentárias. Os projetos ambientais apenas passarão a receber o financiamento conforme a previsão orçamentária, não a qualquer

tempo ou esporadicamente mediante contas garantia. Por meio do planejamento orçamentário, haverá maior controle, transparência e previsibilidade sobre os recursos da conversão indireta, o que traz benefícios aos projetos.

Alega-se que a decisão do TCU declarou de forma velada a inconstitucionalidade da Lei 9.873/99, que estabelece o momento de constituição do crédito não tributário; a inconstitucionalidade da Lei 9.605/98, que estabelece a possibilidade de conversão de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente; a ilegalidade do Decreto 6.514/2008, do Decreto 11.373/2023 que estabeleceu a operacionalização da conversão de multas na modalidade indireta, e da IN 21/2023.

Não prossegue a alegação de que houve declaração velada de inconstitucionalidade. O TCU considerou apenas não haver respaldo legal ao tratamento dos recursos recebidos na modalidade indireta da conversão de multas, previsto no Decreto 11.373/2023 e na IN Ibama 21/2023, e nos acordos substitutivos de multa fora da Conta Única. Ou seja, houve ilegalidade nesses normativos secundários, que contrariam as leis de finanças e orçamento, bem como extrapolam na regulamentação da matéria por meio de inovações não previstas na Lei 9.605/1998.

A modalidade indireta de conversão de multas foi instituída apenas por meio do Decreto 11.373/2023, indo além do permissivo legal da Lei 9.605/1998, a qual prevê que "a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente", ou seja, uma obrigação de fazer.

Visto que, na modalidade de conversão indireta, a obrigação do autuado consiste em obrigação de pagar fora da Conta Única, há violação ao princípio orçamentário da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964) e ao disposto no art. 73 da Lei 9.605/1998, conforme a redação dada pela Lei 14.691/2023, o qual prevê as seguintes destinações para o valor da multa:

Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, ao Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), criado pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e aos fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

§ 1º Reverterão ao Fundo Nacional do Meio Ambiente 50% (cinquenta por cento) dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela União, percentual que poderá ser alterado a critério dos órgãos arrecadadores.

Diante disso, o que a decisão do TCU fez na prática foi determinar a aplicação das regras orçamentárias e financeiras da União, em especial os princípios da unidade, do orçamento bruto, da universalidade e da unidade de tesouraria previstos nos arts. 2º a 4º, 6º, e 56, da Lei 4.320/1964 e o disposto nos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal, em detrimento do Decreto 11.373/2023 e da IN Ibama 21/2023.

Cabe destacar que os incisos I e II do art. 167 da CF/88, mencionados na decisão vedam, respectivamente, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Tais disposições possuem relação com os princípios da universalidade e do equilíbrio orçamentário, encontrados nos artigos 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e na LC 101/2000. Ou seja, as disposições Decreto 11.373/2023 e da IN Ibama 21/2023 violam primeiro a disposição legal, norma primária hierárquica imediatamente superior. Logo, trata-se primordialmente de exame de ilegalidade, não de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, entende-se que as determinações exaradas pelo TCU são compatíveis com a sua competência de "assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade", prevista no art. 71, IX, da CF/88.

O Ibama argumenta que a existência de receita pública na lavratura do auto de infração obrigaria a declaração de inconstitucionalidade do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/98 para a modalidade de conversão direta da multa, por entender que o serviço ambiental prestado pelo autuado, se valendo de recursos próprios e privados, estaria sendo entregue com recursos públicos renunciados pelo Estado, havendo a necessidade de edição de lei específica objetivando a renúncia de recursos pelo Estado, nos termos do art. 150, § 6º, da CF/1988.

Tal argumento não possui relação com as determinações expedidas pelo TCU, que se destinam à modalidade indireta da conversão de multas e aos acordos substitutivos de multa. A modalidade direta de conversão de multas não foi impugnada pelo Tribunal, que entendeu tratar-se de obrigação de fazer. Além disso, a necessidade de lei específica prevista no art. 150, § 6º, da CF/1988 dirige-se aos impostos, taxas e contribuições, não aos créditos não tributários decorrentes de multa ambiental.

Ante todo o exposto, conclui-se que:

a) *existe crédito não tributário durante a etapa de conversão de multas na modalidade indireta;*

b) *os valores depositados em conta garantia pelo autuado perpassam pela gestão do Ibama e são considerados recursos públicos, pois são liberados para o financiamento de projetos ambientais, selecionados*

pelo Ibama mediante chamamento público, ou de projetos institucionais desenvolvidos pelo Ibama, enquadráveis como serviços públicos por atenderem a finalidade pública;

c) *a operacionalização com o recolhimento dos recursos à Conta Única não inviabilizará o instituto e trará maior controle, transparência e previsibilidade sobre os recursos da conversão indireta;*

d) *a determinação do TCU pela aplicação das leis financeiras e orçamentárias em detrimento de disposições do Decreto 11.373/2023 e da IN Ibama 21/2023 configura exame de legalidade compatível com sua competência constitucional, não de inconstitucionalidade.*

Assim, rejeitam-se os argumentos apresentados.

6. ***Da destinação dos recursos decorrentes dos acordos substitutivos de multa***

Os recorrentes requerem a reforma dos itens 9.2.2 e 9.4.3 da decisão recorrida, com a exclusão do comando que determina a obrigatoriedade de que os valores resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no artigo 140 do Decreto 6.514/2008. Argumentam, em síntese, que (peça 141, p. 14-16, e peça 150, p. 13-16):

a) os acordos substitutivos de multa (ASM), fundamentados no art. 26 da LINDB, destinam-se a situações excepcionais e complexas, quando não aplicável o programa de conversão de multas ambientais, ao substituírem a sanção por estar o processo administrativo eivado de incertezas sobre autoria, infração etc.;

b) a Lei 9.605/98 e o Decreto 6.514/2008 não regem o instituto, pois destinam-se à regência da solução consensual do programa de conversão de multas. Diferentemente desse programa, os acordos substitutivos não estão estritamente vinculados aos serviços previstos no art. 140 do Decreto 6.514/2008. Na linha de raciocínio da excepcionalidade das situações que possibilitam a utilização do acordo substitutivo, da incerteza jurídica acerca do próprio poder punitivo da Administração e da modelagem mais flexível apresentada pelo acordo disposto no artigo 26 da LINDB, tem-se que o direcionamento das obrigações a serem pactuadas pode e deve ser ajustado diante da situação concreta posta em litígio administrativo e que mais se coadune com o interesse público geral possibilitando um maior ganho ambiental, não estando, assim, adstrito aos comandos do artigo 140 do Decreto 6.514/2008. Os serviços ambientais previstos no Decreto 6.514/2008 funcionam como um norte a ser utilizado nos acordos substitutivos, mas não se tem uma aplicação estrita por serem situações e cenários diferentes com graus de culpabilidade e incerteza jurídica completamente distintos;

c) o art. 26 da LINDB e o Decreto 9.830/2019 estabelecem requisitos para a celebração desses compromissos, como a busca de soluções equânimes e eficientes, compatíveis com os interesses gerais, sem desoneração permanente de deveres. Assim, os ajustes podem incluir contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas, desde que fundamentados pela Administração Pública;

d) a inserção do artigo 26 no Decreto 4.657/1942 (LINDB) pela Lei 13.655/18 objetiva admitir instrumentos consensuais pela Administração Pública numa demonstração clara da passagem da imperatividade para um ambiente de cooperação que alcance e efetive o princípios da eficiência, justiça e legitimidade, de forma que os requisitos a serem cumpridos para tal estão previstos no próprio artigo 26 do Decreto 9.830/2019. Alega ser fundamental que haja alguma flexibilidade para a utilização do instituto pela Administração Pública, sendo utilizado o regramento da conversão de multas como norte, mas sem aplicação stricto sensu. Do contrário, a própria finalidade do acordo consensual seria deturpada;

e) os ajustes firmados na solução consensual dos processos que se revestem de incerteza podem destinar valores a serviços ambientais que proporcionem ganho indireto, bem como a entidades ambientais públicas. O ganho ambiental indireto não se afasta da preservação, incremento ou reparação da qualidade ambiental. Como exemplo disso, menciona a possibilidade de se aplicar o inciso IV do art. 23 da Lei 9.605/98;

f) na solução consensual a Administração pública desloca-se da tônica impositiva de imperatividade absoluta para uma gestão cooperativa, em decorrência, inclusive, da dúvida que paira quanto ao seu poder punitivo. Administração e autuado concordam em encerrar o litígio revestido de nebulosidade por meio de acordo que poderá sim, mas não só, estabelecer obrigações que sejam destinadas ao fortalecimento do sistema ambiental como um todo, sem descurar do objetivo principal que é assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado;

g) o ganho ambiental direto será consequência de todos os processos sancionatórios, pois a obrigatoriedade da reparação ambiental persiste, conforme o art. 225, § 3º, da CF/88 e o art. 141, do Decreto 6.514/2008.

<u>Análise:</u>

Os recorrentes defendem que a destinação dos recursos decorrentes dos acordos substitutivos de multas (ASM) não deve limitar-se aos projetos ambientais previstos no art. 140 do Decreto 6.514/2008, podendo ser aplicados em ganhos ambientais <u>indiretos</u>.

Ocorre que a determinação e a recomendação proferidas pelo Tribunal impuseram tal limitação com o exato intuito de se evitar as aplicações em ganhos ambientais indiretos. Segundo o voto condutor (peça 121, p. 5), há

também o risco de os recursos dos ASM serem direcionados ao próprio aplicador da multa ambiental, podendo dar ensejo ao comportamento oportunista, além de desvirtuar do objetivo da multa administrativa de prevenir e desestimular o cometimento de novas infrações.

A fim de se evitar esse tipo de situação é que a decisão determinou a aplicação em projetos ambientais que atendam a finalidade do art. 140 do Decreto 6.514/2008. Essa medida contribuirá para garantir a efetividade da reparação ambiental, evitar desvios de finalidade e assegurar que os valores sejam utilizados de forma transparente e previsível.

Conforme evidenciado nos autos, nos ASM já firmados e em andamento, a aplicação dos recursos oriundos da avença em despesas administrativas a favor do Ibama e de órgãos públicos que deflagraram a instauração do acordo configura a existência de conflitos de interesse e de riscos à moralidade e à impessoalidade (peças 6 e 47, p. 2-4 e 10). No caso do Ibama, a autarquia se beneficiou, por exemplo, dos recursos recebidos do ASM realizado com a Petrobras na contratação de helicópteros para ações de prevenção e combate a incêndios florestais (peça 16, p. 1). Quanto aos órgãos públicos, eles se beneficiaram dos valores do acordo com aquisições de bens e serviços que deveriam ser custeados com recursos orçamentários próprios. Este foi o caso, por exemplo, da Polícia Federal, que requisitou recursos de outro ASM da Petrobras para o custeio de contrato de locação de aeronaves para uso em operações, com vistas a reduzir o desmatamento ilegal no Bioma Amazônia (peça 14, p. 1, e peça 123, p. 12).

Ademais, destinar os recursos a ganhos diretos ambientais é razoável na medida em que, a princípio, a infração ambiental deveria ter sido penalizada com multa, estando originalmente suscetível ao programa de conversão de multa, que busca tal finalidade. Porém, havendo "incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público" quanto à aplicabilidade da multa ou à própria existência de infração é que se relega a questão ao acordo substitutivo de multa, com base na LINDB.

O que se quer dizer é que a questão da nebulosidade jurídica da multa não deveria justificar a aplicação dos recursos advindos dos acordos substitutivos de multa em despesas indiretas, como o pagamento de contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas previstas no inciso IV do art. 23 da Lei 9.605/98, mencionado pelo recorrente, em detrimento dos ganhos ambientais diretos com o financiamento de projetos (art. 140 do Decreto 6.514/2008). A depender de como esses recursos forem geridos pela entidade, há a possibilidade de inexistir qualquer benefício ambiental efetivo resultante de sua utilização.

Conforme observado na Nota Técnica nº 2547/2021/CGDRA DIV-2/CGDRA/DI/SFC da Controladoria-Geral da União (peça 6, p. 8), a ausência de critérios objetivos na destinação dos recursos também pode vir a sofrer questionamentos, mormente se considerada também a ausência de consultas ou oitivas da sociedade civil, Ministério Público e outros atores.

Ante o exposto, conclui-se que a aplicação dos recursos obtidos dos ASM em despesas realizadas pelos órgãos e entidades públicos com benefícios ambientais indiretos desvirtua o objetivo da multa administrativa. Isso abre espaço para o comportamento oportunista, acarreta conflitos de interesse e riscos à moralidade e à impessoalidade por parte dos administradores, além de permitir o financiamento de bens e serviços que deveriam ser custeados com recursos orçamentários próprios.

Logo, rejeitam-se os argumentos apresentados.

7. ***Do pedido de modulação dos efeitos da decisão***

O MMA requer, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da decisão para que fique certo de que os seus efeitos modificativos da política pública somente terão efeitos a partir do trânsito em julgado do acórdão ou momento futuro capaz de prover segurança jurídica mínima para a alteração da operação na política pública (peça 150, p. 18-19).

Argumenta ser cabível a modulação porque o aresto traz consigo discussão jurídica de alta indagação que ficou refletida na controvérsia entre os votos lançados no julgamento.

Considera ser imperioso que sejam considerados os efeitos práticos, jurídicos e administrativos de um acórdão que determina a imediata suspensão das conversões de multas ambientais que envolvem a modalidade de execução indireta dos serviços de melhoria da qualidade ambiental. Diariamente, inúmeros autuados apresentam requerimentos visando a conversão de multas ambientais perante o Ibama, ICMBio e demais órgãos ambientais competentes. Defende que a decisão prolatada pela Corte de Contas, adotando efeitos indistintos, trará consequência práticas lesivas, capazes de produzir insegurança jurídica para a administração pública e para os administrados, o que poderá refletir em inúmeras ações judiciais que podem ser movidas pelos particulares contra o poder público, visando a efetivação do modelo de conversão atualmente vigente.

Alega que a tomada de decisão controladora deve considerar as consequências práticas da deliberação, com suas alternativas viáveis e conceber um regime especial de transição em caso de nova interpretação ou orientação sobre regra de conteúdo indeterminado. Nesse sentido, mostra-se de relevo que o contexto prático

seja considerado para a conformação de um regime de transição factível e prospectivo, capaz de contemplar toda a potencial atuação ordenada e ampla que os entes do Sisnama podem alcançar.

Observa que a implementação do entendimento firmado pelo TCU envolve a edição de novos atos normativos, o que implica dizer que a suspensão das conversões de multa na modalidade indireta trará reflexos práticos capazes de gerar ampla insegurança nos administrados, além de expor o poder público a ações judiciais com riscos de condenação capaz de produzir prejuízos e intervenções variadas na implementação da política pública.

Análise:

Não há necessidade de se modular os efeitos da decisão, pois foi concedido prazo para os recorrentes realizarem as adaptações requeridas na determinação, configurando regime de transição para a legalização dos procedimentos dos acordos substitutivos de multa e da modalidade indireta da conversão de multa.

O prazo de 120 dias concedido no item 9.2.6. da decisão recorrida foi considerado suficiente para a transição do modelo de gestão dos recursos. Além disso, há a possibilidade de se conceder prorrogação de prazo, caso seja comprovada a sua necessidade e requerida a tempo, no processo de monitoramento que vier a ser constituído pela AudSustentabilidade (item 9.5 do acórdão), o que confere certa flexibilidade para lidar com eventuais dificuldades práticas.

Nesse sentido, a adoção de um regime especial de transição seria redundante e poderia atrasar a implementação das mudanças necessárias caso se permitisse novamente o recolhimento de recursos decorrentes de acordos substitutivos de multa e da modalidade indireta de conversão de multas fora da Conta Única.

Sobre a alegada insegurança dos administrados quanto à suspensão da modalidade indireta de conversão de multa, cabe lembrar que o art. 5º da IN Ibama 21/2023 estabelece que a conversão de multa é medida discricionária e será efetivada segundo os critérios de conveniência e oportunidade da Administração, observadas as disposições desta Instrução Normativa, não constituindo direito subjetivo do autuado. Ademais, o autuado ainda poderá optar pela conversão direta da multa, ou pelo pagamento da multa parcelada ou com desconto, conforme o art. 96, § 5º, II, alíneas a, b e c, do Decreto 6.514/2008.

Logo, rejeitam-se os argumentos apresentados.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

a) *não há necessidade para a reforma dos itens 9.2.6 e 9.2.7 da decisão recorrida, pois: i) há crédito não tributário durante a etapa de conversão de multas na modalidade indireta; ii) os valores depositados em conta garantia pelo autuado perpassam pela gestão do Ibama e são considerados recursos públicos, pois são liberados pelo Ibama para o financiamento de projetos ambientais, selecionados pela autarquia mediante chamamento público, ou de projetos institucionais próprios, o que se em enquadra como serviço público; iii) a alteração por meio do recolhimento dos recursos à Conta Única não inviabilizará o instituto e haverá maior controle, transparência e previsibilidade sobre os valores da conversão indireta; e iv) a determinação do TCU pela aplicação das leis financeiras e orçamentárias em detrimento do Decreto 11.373/2023 e da IN Ibama 21/2023 configura exame de legalidade compatível com sua competência constitucional, não de inconstitucionalidade;*

b) *não há necessidade de se reformar os itens 9.2.2 e 9.4.3 da decisão, pois permitir a aplicação dos recursos obtidos nos acordos substitutivos de multas em despesas realizadas pelos órgãos e entidades públicos com benefícios ambientais indiretos desvirtua o objetivo da multa administrativa. Isso abre espaço para o comportamento oportunista, acarreta conflitos de interesse e riscos à moralidade e à impessoalidade por parte dos administradores, além de permitir o financiamento de bens e serviços que deveriam ser custeados com recursos orçamentários próprios;*

c) *não há necessidade de se modular dos efeitos da decisão, pois foi concedido prazo para os recorrentes realizarem as adaptações requeridas na determinação, configurando regime de transição para a legalização dos procedimentos dos acordos substitutivos de multa e da modalidade indireta da conversão de multa. Além disso, pode haver prorrogação de prazo caso requerido no processo de monitoramento.*

Assim, propõe-se a negativa de provimento aos pedidos de reexame.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) *conhecer dos pedidos de reexame e, no mérito, negar-lhes provimento;*

informar os recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), contra o Acórdão 1.348/2025-Plenário, redator o E. Ministro Jorge Oliveira.

Originalmente, trata-se de representação instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.973/2022-TCU-Plenário, prolatado no TC 038.685/2021-3, destinada a examinar a legalidade do uso dos Acordos Substitutivos de Multa (ASM) pelo Ibama, mecanismo de solução consensual previsto no art. 26 da Lei 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O MMA, o Ibama, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPOG), a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) e a Advocacia-Geral da União (AGU) defenderam a compatibilidade e a aplicabilidade dos princípios e normas que regem a administração orçamentária e financeira da União na conversão de multas ambientais na modalidade indireta, estabelecida no art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008, em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Ao analisar os elementos apresentados por essas entidades, este Tribunal, no Acórdão 1.348/2025-Plenário (ora recorrido), emitiu uma série de determinações e recomendações ao MMA e ao Ibama, envolvendo tanto os ASM quanto os procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços na modalidade indireta.

Na condição de relator do recurso, conheci dos pedidos de reexame e concedi efeito suspensivo aos subitens 9.2.2, 9.2.6, 9.2.7, 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 1.348/2025-Plenário, exarados nos seguintes termos:

9.2. determinar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que:

9.2.2. em futuros acordos com base no art. 26 da Lindb considere a obrigatoriedade de que **os valores resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008**;

9.2.6. ouvidos os órgãos centrais dos sistemas de orçamento e de administração financeira federal, **estruture modelo de gestão dos recursos associados aos mecanismos de acordo administrativo**, **sejam os firmados com base no art. 26 da Lindb, sejam os procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços na modalidade indireta (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008)**, de modo a **garantir que tais recursos sigam o rito orçamentário e financeiro da União**, em observância aos princípios e normas que regem a gestão das finanças públicas, e a conferir transparência quanto à celebração e implementação desses instrumentos, devendo encaminhar ao Tribunal, **em 120 dias**, manifestação sobre as medidas adotadas;

9.2.7. se abstenham de firmar novos **acordos substitutivos de multa** (art. 26 da Lindb) ou de **conversão indireta de multa** (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008) em desconformidade com as regras orçamentárias e financeiras da **União**, em especial os princípios da unidade, do orçamento bruto, da universalidade e da unidade de tesouraria previstos nos arts. 2º a 4º, 6º, e 56, da Lei 4.320/1964 e o disposto nos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal;

9.4. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Ibama que:

9.4.1. regulamente em normativo específico a celebração de compromissos com base no art. 26 da Lindb (Acordos Substitutivos de Multa), o qual deve especificar as condicionantes cabíveis, em especial, a sistemática de descontos a serem aplicados, a forma de aplicação e tratamento dos recursos financeiros dele originados;

9.4.2. na elaboração do normativo acima mencionado, considere o impedimento de celebrar compromissos com base no art. 26 da Lindb em situações de infrações administrativas ambientais nas quais é cabível o procedimento de conversão de multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, previsto nos arts. 72, § 4°, da Lei 9.605/1998 e 139 a 148-A do Decreto 6.514/2008;

9.4.3. na elaboração do normativo acima mencionado, considere a obrigatoriedade de que os valores resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008.

No que se refere à **conversão de multas ambientais na modalidade indireta** (subitens 9.2.6 e 9.2.7 do Acórdão 1.348/2025-Plenário), os recorrentes argumentam que o acórdão recorrido desconsiderou a legislação vigente e que o cumprimento das determinações impostas pelo Tribunal poderia comprometer a operacionalização do aludido programa, com supostos reflexos prejudiciais à preservação e recuperação do meio ambiente.

Nesse sentido, em resumo, alegam os recorrentes:

a) o crédito decorrente de multas ambientais somente é constituído após o encerramento do respectivo processo administrativo, com decisão definitiva da autoridade competente (coisa julgada administrativa), razão pela qual, durante esse processo, a multa não é líquida, certa ou exigível;

b) a Lei 9.873/1999 estabelece que a constituição do crédito ocorre apenas após a decisão administrativa irrecorrível, e que a conversão de multas em serviços ambientais interrompe a prescrição da ação punitiva;
c) as multas ambientais não são tributos, mas sanções administrativas com objetivo pedagógico e de conformação de comportamentos;
d) a conversão de multas em serviços ambientais (direta ou indireta) é uma obrigação de fazer, e não de pagar, cabendo ao infrator executar ou financiar projetos ambientais, e não simplesmente transferir recursos financeiros ao Estado;
e) os serviços ambientais decorrentes da conversão de multas não configuram receita pública, pois envolvem recursos privados destinados a finalidades específicas, conforme previsto na legislação ambiental;
f) o TCU desconsiderou a legislação vigente (Leis 9.605/1998, 9.873/1999 e os Decretos 6.514/2008 e 11.373/2023), ao tratar os recursos da conversão de multas como receita pública sujeita às normas orçamentárias e financeiras da União;
g) o entendimento do TCU, que obriga o depósito dos recursos na conta única da União, inviabiliza o programa de conversão de multas, pois compromete a destinação vinculada a projetos ambientais, interfere na autonomia dos infratores para escolher os projetos que desejam apoiar e contraria o objetivo pedagógico e ambiental do programa.

A AudRecursos propôs negar provimento ao recurso, com base nos seguintes fundamentos: o crédito das multas ambientais existe desde a lavratura do auto de infração, mesmo antes do trânsito em julgado administrativo; os valores depositados na conta garantia pelos infratores possuem natureza pública, pois são destinados ao financiamento de serviços ambientais de interesse público; o recolhimento dos recursos à Conta Única fortalece a transparência da gestão e as ações de controle; o TCU identificou ilegalidades no Decreto 11.373/2023 e na IN Ibama 21/2023, que extrapolam o permissivo legal da Lei 9.605/1998.

No que diz respeito à destinação dos recursos dos **Acordos Substitutivos de Multa**, os recorrentes requerem a reforma dos subitens 9.2.2 e 9.4.1 a 9.4.3 do acórdão recorrido, que estabeleceram a obrigatoriedade de que os valores resultantes desses acordos sejam revertidos em prol de projetos ambientais e atendam as finalidades do art. 140 do Decreto 6.514/2008.

Listo, a seguir, os principais argumentos dos recorrentes acerca dos ASM:
a) os ASM destinam-se a situações excepcionais e incertas, diferenciando-se, portanto, do programa de conversão de multas ambientais regulado pela Lei 9.605/1998 e pelo Decreto 6.514/2008.
b) a aplicação estrita das regras do art. 140 do Decreto 6.514/2008 nos ASM desvirtuaria a própria natureza do acordo consensual, razão pela qual entendem que o dispositivo deveria servir apenas como uma referência, mas não como uma obrigatoriedade;
c) a Lindb introduziu mudança de paradigma, de modelo impositivo para de cooperação entre Administração e autuado, o que demonstra que os ASM devem ser ajustados a cada caso concreto para maximizar o interesse público e o ganho ambiental da forma mais eficiente possível;
d) o objetivo fundamental é assegurar o meio ambiente equilibrado, sendo possível aceitar tanto ganhos ambientais diretos quanto indiretos;
e) a Administração Pública deve ter autonomia para fundamentar o destino dos valores conforme a situação específica, visando ao fortalecimento do sistema ambiental como um todo, em vez de se limitar a uma lista pré-definida de serviços.

A instrução da unidade especializada rejeitou os argumentos recursais, deixando assente que a decisão do TCU busca garantir que os recursos do ASM sejam usados de forma transparente e previsível, razão pela qual sua aplicação em ganhos ambientais indiretos pode vir a gerar conflitos de interesse, desvirtuar o objetivo das multas ambientais, além de permitir o financiamento de bens e serviços que devem ser custeados com recursos orçamentários próprios.

Por fim, os recorrentes defendem a modulação dos efeitos da decisão com vistas a garantir que os requisitos só sejam exigidos após o trânsito em julgado acórdão ora recorrido ou em momento futuro.

O Ministério alerta que a aplicação imediata da decisão pode gerar consequências práticas e jurídicas graves, como insegurança jurídica, pois órgãos como o Ibama e o ICMBio recebem diariamente inúmeros requerimentos de conversão de multas por parte de autuados.

Por esse motivo, o MMA sugere que TCU autorize regime de transição que permita uma adaptação ordenada e ampla por parte dos entes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), com o intuito de evitar prejuízos à política pública, insegurança jurídica e ações judiciais contra o Poder Público.

Segundo a AudRecursos, não há necessidade de se criar regime especial de transição, uma vez que o subitem 9.2.6 do acórdão recorrido concedeu o prazo de 120 dias para que os responsáveis façam as adaptações necessárias, com a possibilidade de prorrogação, caso comprovada a medida no curso do monitoramento.

Esclarece, por fim, que não procede a preocupação dos recorrentes com a segurança jurídica dos administrados, porquanto a conversão da multa não é direito do autuado, mas uma medida discricionária, que depende da conveniência e oportunidade da Administração Pública, conforme expressamente definido no artigo 5º da Instrução Normativa-Ibama 21/2023.

Feito o resumo, **passo a decidir**.

Conheço dos pedidos de reexame, por atenderem os requisitos atinentes à espécie recursal.

No mérito, acompanho os pareceres da AudRecursos, incorporando os fundamentos da instrução às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir aduzidas.

Relativamente **aos recursos originários da conversão de multas ambientais na modalidade indireta**, importante deixar assente que, diferentemente do que alegam os recorrentes, não há, no acórdão recorrido, declaração de inconstitucionalidade do mecanismo de conversão, mas tão somente o registro sobre a ausência de previsão legal para a gestão dos recursos fora do Orçamento-Geral da União.

A citada modalidade indireta foi instituída pelo Decreto 6.514/2008 (arts. 142-A e 146, § 3º-A), com as redações dadas pelo Decreto 11.373/2026, e regulamentada pela Instrução-Normativa-Ibama 21/2023 (art. 21). Por intermédio dessas normas infralegais, restou definido que os valores referentes às multas seriam depositados em contas bancárias privadas, mantidas por instituição pública, para o custeio de projetos previamente selecionados pelos autuados ou a serem definidos pela autarquia federal, conforme previsto no art. 19, caput e § 1º da mencionada IN 21/2023.

Em 29/1/2026, após o acórdão recorrido e a interposição dos recursos em exame, a citada instrução normativa foi alterada pela Instrução-Normativa Ibama 4/2026 que, entre outros, excluiu a previsão de aderência pelos autuados a projetos ambientais executados pelo Ibama. Permaneceu, contudo, a possibilidade de, a critério dos autuados, os projetos serem escolhidos pelo instituto, dentro de uma base de projetos previamente selecionados, decorrentes de chamamento público.

Nos termos do acórdão recorrido, o decreto e a instrução normativa extrapolaram o disposto na Lei 9.605/1998, em seu art. 72, § 4º, no sentido de que "a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente". Some-se a isso que a própria lei, no art. 73, estabelece que os valores arrecadados pelo Ibama em virtude do pagamento de multas por infração ambiental deverão ser destinados ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, cuja gestão financeira está adstrita ao rito orçamentário e financeiro da União.

Na prática, **a Lei 9.605/1998 permitiu a conversão da multa em uma "obrigação de fazer" em prol da preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (art. 72, § 4º), mas o Ibama e o MMA, por meio de atos infralegais, permitiram que fosse transformada em uma "obrigação de pagar",** e, pior, para uma conta privada, que não se sujeita às regras do orçamento público, em especial ao princípio da unidade de tesouraria.

A natureza de receita pública dos recursos advindos desses pagamentos é clara, pois, como mencionado, decorrem da obrigação de pagar pelos particulares autuados, cujos valores são alocados em projetos previamente selecionados por órgão da administração federal, a serem executados por terceiros, para custear a execução de políticas públicas.

A interferência da administração na escolha dos projetos fica evidente, na medida em que, além de selecionar previamente os projetos a serem escolhidos, cabe ao Ibama manifestar-se sobre o cabimento da proposta, seu eventual indeferimento ou não conhecimento, bem como sobre os valores a serem repassados pelo autuado, para projetos executados por terceiros.

A esse respeito, destaco as conclusões do redator da decisão recorrida, no voto revisor que deu azo ao acórdão recorrido:

A AGU argumenta que a obrigação assumida pelo autuado ao aderir à conversão de multa indireta é também uma "obrigação de fazer", embora sua operacionalização ocorra por meio de depósito dos recursos em conta garantia em banco público vinculada ao projeto beneficiado.

Tal argumento não merece prosperar. Conforme bem demonstrado pela AudFiscal, no desenho da modalidade indireta, após a assinatura do termo de compromisso, a obrigação do autuado fica restrita ao depósito na conta garantia dos recursos financeiros pactuados e à indicação do projeto que deseja apoiar, escolha que pode inclusive ser delegada ao Ibama (§ 2º do art. 142-A do Decreto 6.514/2008). Para além dessas atribuições, nenhuma outra responsabilidade é diretamente atribuída ao infrator. Ou seja, o autuado não tem ingerência na execução propriamente dita dos projetos ambientais e, assim, do cumprimento da alegada "obrigação de fazer".

Nesse contexto, é justamente pela falta de ingerência do autuado na execução do projeto que, nos termos do art. 97-B do Decreto 6.514/2008, o acordo é um ato inequívoco de reconhecimento de débito, resultante da atuação coercitiva e sancionatória do Ibama, no exercício do poder de polícia administrativa, por meio do qual o autuado desiste de impugnar judicial ou administrativamente a autuação ambiental.

Trata-se, portanto, de alternativa infralegal encontrada pelo Poder Executivo para permitir que os recursos oriundos de multas por infração ambiental, travestidos de "solução conciliatória", sejam administrados por terceiros, alheios ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, totalmente à margem do rito orçamentário e financeiro da União e em contrariedade ao disposto no art. 73 da Lei 9.605/1998.

Não se pode olvidar que essas multas, nos termos dos artigos 9º e 143 do Decreto 6.514/2008, podem variar de R$ 50,00 (cinquenta reais) a R$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), mesmo com a aplicação dos descontos de 50% ou 60%, a depender do momento em que requerida.

Consentir que a arrecadação, destinação e execução destes valores fique a cargo exclusivamente do Ibama, sem a devida supervisão do Poder Legislativo, compromete a transparência da gestão pública, o controle democrático dos gastos públicos e o equilíbrio entre os poderes.

Também não merece acolhimento a alegação de que as determinações contidas nos subitens 9.2.6 e 9.2.7 do acórdão recorrido, estariam em desacordo com o que estabelece a Lei 9.873/1999, que trata dos prazos de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, e poderiam representar controle "velado" de inconstitucionalidade. Nesse sentido, os recorrentes afirmam:

A conversão da multa em prestação de serviço ambiental é uma tentativa de solução conciliatória que ocorre em momento anterior à promulgação de decisão administrativa que homologue o auto de infração.

55. No momento da assinatura do TCCM não se tem a homologação do auto de infração, logo, se não houvesse previsão da suspensão da prescrição e não houvesse o comprometimento do autuado no tocante à renúncia de sua defesa, a assinatura do TCCM poderia ser utilizada como mero estratagema para "ganhar tempo" e atrair a prescrição da pretensão punitiva.

O Termo de Compromisso de Conversão de Multas (TCCM), na modalidade indireta, objeto do acórdão recorrido, estabelece o dever de o autuado realizar pagamentos para a execução de programas ambientais pelo Ibama, e, de acordo com o art. 146, § 8º, do Decreto 6.514/2008, o eventual inadimplemento implica:

I - na esfera administrativa, a inscrição imediata do débito em dívida ativa para cobrança da multa resultante do auto de infração em seu valor integral, acrescido dos consectários legais incidentes; e

II - na esfera civil, a execução judicial imediata das obrigações pactuadas, tendo em vista seu caráter de título executivo extrajudicial.

Sendo assim, a despeito do caráter conciliatório do acordo, não procede a alegação dos recorrentes de que sua formalização antecede a constituição do crédito não tributário. O acordo representa ato administrativo irrecorrível, por meio do qual o autuado reconhece dívida certa, líquida e exigível, razão pela qual o crédito não tributário se torna definitivo.

Conforme demonstrado, o fato de a multa somente ser extinta com a conclusão do projeto objeto do TCCM, por terceiros, não afasta o dever de o autuado efetuar os pagamentos, sob pena da inscrição imediata do débito em dívida ativa e da execução judicial imediata das obrigações pactuadas.

Inafastável, portanto, o dever de arrecadação, gestão e aplicação dos recursos provenientes da conversão de multas na modalidade indireta por intermédio do regular processo orçamentário e financeiro, sob pena de afronta ao princípio da unidade de caixa, disposto no art. 56 da Lei 4.320/1964, com evidente fragilização do regime constitucional e legal das finanças públicas.

A esse respeito, rememoro a recente apreciação por este Colegiado, em 27/5/2026, do TC 025.632/2024-8, da relatoria do E. Ministro Bruno Dantas, que tratou de auditoria operacional, realizada por equipe desta Corte de Contas, com o objetivo de examinar mecanismos utilizados pela União para financiar ou executar políticas públicas fora dos canais ordinários do Orçamento-Geral da União (OGU), da Conta Única do Tesouro Nacional, do Siafi e das regras fiscais aplicáveis.

No voto condutor do Acórdão 1.372/2026-Plenário, o E. Relator registrou a "existência de arranjos que deslocam receitas, despesas, riscos fiscais ou decisões alocativas para fora dos canais ordinários do orçamento federal, da Conta Única do Tesouro Nacional, do Siafi e da deliberação anual da Lei Orçamentária. Sua Excelência registrou, ainda:

A observância do arcabouço jurídico que rege as finanças públicas é condição de credibilidade das contas públicas, de transparência da ação estatal e de legitimidade democrática das escolhas orçamentárias. Ao exercer o controle externo sobre esses mecanismos, o Tribunal atua para que as políticas públicas sejam executadas com rastreabilidade, autorização adequada, mensuração de custos e submissão aos controles institucionais próprios de um Estado fiscalmente responsável.

Em consonância com as ponderações do E. Relator, entre os dispositivos do Acórdão 1.372/2026–Plenário, exarou-se o seguinte alerta:

9.17. alertar o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo Federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a criação, a manutenção ou a ampliação de mecanismos que permitam o financiamento ou a execução de políticas públicas fora do ciclo ordinário de autorização, execução,

registro e controle orçamentário, financeiro e fiscal, inclusive quanto ao Orçamento Geral da União, à Conta Única do Tesouro Nacional, ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e às regras fiscais aplicáveis, quando não acompanhadas de disciplina normativa adequada, transparência, rastreabilidade, mensuração de impactos fiscais e autorização orçamentária compatível com a natureza dos recursos e das despesas, podem comprometer a credibilidade da política fiscal, a transparência e o controle das finanças públicas, bem como reduzir a capacidade de deliberação parlamentar anual sobre a alocação de recursos públicos, subsídios e riscos fiscais;

Considerando que os recorrentes não foram capazes de infirmar os fundamentos dos subitens 9.2.6 e 9.2.7 do Acórdão 1.348/2025-Plenário, nego provimento aos recursos em relação a esses dispositivos.

Outrossim, também não foram trazidos aos autos elementos que justifiquem a pretensão dos recorrentes de que os recursos dos **Acordos Substitutivos de Multa** possam ser aplicados em finalidades distintas das previstas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008, que estabelecem que a conversão da multa em "serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente".

Nos termos do acórdão recorrido, o instrumento ASM foi criado com base no art. 26 da Lindb e prevê o encerramento consensual de multa aplicada em face de infração administrativa ambiental, no caso de incertezas jurídicas, quando não aplicável sistemática de conversão da multa de que trata o mencionado art. 142-A do Decreto 6.514/2008.

Realizado o acordo, em respeito ao princípio da especialidade das leis, os valores auferidos devem ser aplicados em consonância com Lei 9.605/1998, que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente

Nego, pois, provimento aos recursos interpostos contra os subitens 9.2.2, 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 1.348/2025-Plenário.

Destaco, que em função do acórdão recorrido, por intermédio da Portaria- Ibama 109, de 5/8/2025, foi provisoriamente suspensa a celebração de Termos de Compromisso de Conversão de Multa (TCCM). Em 30/1/2026, mediante a Portaria-Ibama 15, foi restabelecido o procedimento de adesão exclusivamente para a conversão de multas na modalidade direta, restando incólume o impedimento em relação à modalidade indireta, objeto dos recursos aqui tratados.

Por fim, consoante requerido pelo MMA, os dispositivos suspensos com base no art. 285 do Regimento Interno voltam a ser exigíveis 120 dias após julgamento dos presentes pedidos de reexame, ocasião em que unidade técnica responsável deverá adotar as medidas necessárias ao início do respectivo processo de monitoramento.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) contra o acórdão 1348/2025-Plenário[5].

2. Por meio do referido acórdão, esta Corte fez determinações e emitiu ciências acerca dos acordos substitutivos de multa (ASM), realizados com fundamento no art. 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lindb) e dos procedimentos de conversão de multa em prestação de serviços na modalidade indireta, assim definidos no art. 142-A, II, do decreto 6.514/2008, norma que regulamentou o art. 72, § 4º, da lei 9.605/1998.

3. Os recorrentes questionam os seguintes dispositivos do acórdão recorrido:

"9.2. determinar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que:

(...)

9.2.2. em futuros acordos com base no art. 26 da Lindb considere a obrigatoriedade de que os valores resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008;

(...)

[5] Revisor Ministro Jorge Oliveira.

9.2.6. ouvidos os órgãos centrais dos sistemas de orçamento e de administração financeira federal, estruture modelo de gestão dos recursos associados aos mecanismos de acordo administrativo, sejam os firmados com base no art. 26 da Lindb, sejam os procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços na modalidade indireta (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008), de modo a garantir que tais recursos sigam o rito orçamentário e financeiro da União, em observância aos princípios e normas que regem a gestão das finanças públicas, e a conferir transparência quanto à celebração e implementação desses instrumentos, devendo encaminhar ao Tribunal, em 120 dias, manifestação sobre as medidas adotadas;
9.2.7. se abstenham de firmar novos acordos substitutivos de multa (art. 26 da Lindb) ou de conversão indireta de multa (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008) em desconformidade com as regras orçamentárias e financeiras da União, em especial os princípios da unidade, do orçamento bruto, da universalidade e da unidade de tesouraria previstos nos arts. 2º a 4º, 6º, e 56, da Lei 4.320/1964 e o disposto nos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal;
(...)
9.4. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Ibama que:
(...)
9.4.3. na elaboração do normativo acima mencionado, considere a obrigatoriedade de que os valores resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008.” (Não deestacado no original)

4. Os recorrentes defendem, em síntese, que:

- os recursos advindos do programa de conversão de multa e dos acordos substitutivos de multa não devem ser considerados receita pública;
- a conversão de multa trata de uma obrigação de fazer;
- a declaração de ilegalidade da legislação vigente esvazia o programa de conversão de multa;
- não há obrigatoriedade de que os recursos resultantes dos acordos substitutivos de multa sejam revertidos em prol de projetos ambientais que atendam às finalidades dispostas no artigo 140 do decreto 6.514/2008.

5. Assim, solicitam que os itens 9.2.2, 9.2.6, 9.2.7, 9.4.3 do acórdão 1348/2025-Plenário sejam tornados sem efeito.

II

6. Na sessão ordinária do Plenário ocorrida em 17/06/2026, pedi vista do processo para me debruçar melhor sobre o tema e poder oferecer considerações acerca do encaminhamento a ser dado à matéria. Retornando o processo para julgamento, solicitei nova prorrogação de prazo, a qual foi deferida pelo Plenário.

7. Em seu voto, o eminente relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, acolheu a proposta de encaminhamento da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), no sentido de negar provimento a ambos os recursos.

8. O voto, em síntese, considera que não há dúvidas acerca da natureza de receita pública dos recursos originários da conversão de multas ambientais na modalidade indireta, pois decorrem da assunção de uma obrigação de pagar pelos particulares autuados, cujos valores são colocados à disposição de órgãos da Administração Pública para custear a execução de políticas públicas. Dessa forma, na visão do relator, seria inafastável o dever de arrecadação, gestão e aplicação desses recursos por intermédio do regular processo orçamentário e financeiro, sob pena de afronta ao princípio da unidade de caixa[6].

9. Considerou que os recorrentes não foram capazes de infirmar os fundamentos do acórdão recorrido e que não haveria elementos que justifiquem a pretensão de que os recursos dos ASM possam ser aplicados em finalidades distintas dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente[7]. Assim, o relator apresentou proposta de improvimento dos recursos.

III

10. Resumido o voto apresentado, passo a analisar a matéria.

11. Acerca da destinação dos recursos advindos dos acordos substitutivos de multa (ASM), concordo plenamente com o relator, razão por que não devem ser providos os pedidos de reexame quanto a esse ponto, mantendo-se inalterados os itens 9.2.2 e 9.4.3 da decisão recorrida.

12. Quanto à natureza dos recursos advindos do programa de conversão de multas na modalidade indireta e dos acordos substitutivos de multa, divirjo apenas em parte do relator, por entender que a matéria comporta outro desfecho, pelo que passo a expor.

---

[6] Art. 56 da Lei 4.320/1964.
[7] Art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, c/c o art. 140 do Decreto 6.514/2008.

13. Abordo, inicialmente, a natureza dos recursos públicos advindos do programa de conversão de multas, previstos no art. 72, § 4°, da lei 9.605/1998, regulamentado por dispositivos do decreto 6.514/2008 e da instrução normativa Ibama 21/2023.

14. Para isso, é fundamental examinar aspectos relacionados aos momentos da constituição da multa, sua extinção, bem como a essência do instituto da conversão indireta, quando comparada à modalidade direta.

15. Segundo o retromencionado dispositivo legal, é possível a conversão da multa em serviços ambientais:

"Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:
(...)
§ 4° A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente." (Não grifado no original)

16. A conversão de multa em serviços de preservação poderá ser realizada, por opção do autuado, na modalidade de conversão indireta, em que o administrado adere a projeto previamente selecionado pelo órgão federal emissor da multa. A seleção desses projetos se dará mediante chamamento público, observados os objetivos previstos no mesmo normativo[8].

17. Nessa modalidade, o autuado não presta diretamente o serviço, mas o faz por meio de terceiro, devendo depositar, em conta garantia de banco público[9], valor calculado na forma de um percentual de desconto sobre o valor da multa consolidada[10], a fim de apoiar um dos projetos previamente selecionados pelo poder público.

18. Na modalidade direta, o próprio autuado implementa o serviço ambiental, seja de projeto próprio, aprovado pelo órgão ambiental, seja de projeto disponível no Repositório de Projetos para a Conversão de Multas Ambientais do Ibama[11]. Essa modalidade não envolve transferência de recursos advindos do patrimônio do autuado, razão pela qual não foi apontada qualquer controvérsia.

19. Defende a AudRecursos o fato de que o crédito não tributário decorrente da multa ambiental se dá por intermédio da lavratura do auto de infração, o qual, em analogia ao lançamento tributário, se constituiria título executivo. Com a posterior notificação do autuado, afirma a unidade instrutiva, a obrigação do infrator – que antes era ilíquida e incerta – torna-se líquida e certa.

20. A unidade instrutiva segue defendendo que a multa não pode ser rediscutida pelo fato de que a adesão à conversão de multa somente será admitida na hipótese de multa ambiental consolidada. E que é exigido, para a conversão da multa, que o autuado confesse o débito de forma irrevogável e irretratável, desista dos instrumentos judiciais e administrativos de impugnação contra a autuação ambiental, bem como renuncie a quaisquer alegações de direito capazes de fundamentar aqueles instrumentos de impugnação.

21. Assim, esses dispositivos confirmariam, segundo a AudRecursos, a configuração da autoria e materialidade da conduta praticada e tornaria exigível a multa, afastando a alegação dos recorrentes de que a multa seria exigível apenas ao término do processo administrativo.

22. Não assiste razão à unidade instrutiva.

23. Autuado o infrator, inicia-se o processo administrativo sancionador. O autuado pode oferecer defesa, seguindo-se as fases de instrução, apresentação de alegações finais, julgamento do auto de infração e recurso voluntário[12]. Até o momento de manifestação em alegações finais, o autuado poderá requerer a conversão de multa. A autoridade julgadora então, deverá, em decisão única, julgar o auto de infração e o pedido de conversão da multa, se for o caso.

24. Aprovada a conversão da multa, segue-se a assinatura de termo de compromisso que acorda aquela conversão, seja na modalidade direta ou indireta. Especificamente em relação à modalidade indireta, surge a controvérsia de que trata este processo, pois, nesse caso, deve haver, por parte do autuado, recolhimento de montante calculado com base no valor da multa, depositado em conta garantia de banco público.

25. Nos termos do Código Tributário Nacional (CTN)[13], não há diferença entre créditos tributários e não tributários no que diz respeito às implicações financeiro-orçamentárias, de modo que é plenamente possível

---

[8] Arts. 140 e 140-B do decreto 6.514/2008.
[9] Art. 146, § 3º-A, I, do decreto 6.514/2008.
[10] Art. 143, § 2º, do decreto 6.514/2008.
[11] Art. 2, VIII da IN Ibama 21/2003 – Conversão Direta: solução legal em que o autuado implementa, por seus meios, serviços de preservação, de melhoria e de recuperação da qualidade do meio ambiente, seja pela implementação de projeto próprio, elaborado pelo autuado e aprovado pelo Ibama, seja pela implementação de serviço que conste de projeto disponível no Repositório de Projetos para a Conversão de Multas Ambientais do Ibama; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 4, de 29 de janeiro de 2026).
[12] Arts. 118 a 127 do decreto 6.514/2008.
[13] Art. 39 da Lei 5.172/1966.

dar à receita pública originada da multa imposta ao autuado – de caráter não tributário – tratamento análogo ao crédito tributário, no que se refere à sua formação e extinção.

26. O instituto da conversão da multa tem a natureza jurídica de causa extintiva do crédito público não tributário pela via consensual da transação, guardando simetria, por analogia, com dispositivo do CTN[14].

27. O pagamento decorrente do termo de compromisso de conversão na modalidade indireta não se confunde com a multa, apesar de ser calculado tendo a multa como base. As obrigações assumidas naquele termo precisam ser cumpridas para a efetiva conversão da multa[15] e independem do processo administrativo sancionador que discute o auto de infração, o qual não é encerrado[16] ao ser pactuado o instituto de conversão da multa.

28. É certo que o autuado, ao optar pela conversão, o faz de forma irrevogável e irretratável, renunciando, inclusive, ao direito de impugnar a autuação ambiental. Mas isso não significa que a multa é plenamente exigível naquele momento, pois o legislador entendeu por bem inserir outro requisito para que a exigibilidade da multa se aperfeiçoe, qual seja, o inadimplemento, por parte do atuado, das obrigações assumidas no termo de compromisso em relação ao projeto que escolheu apoiar.

29. Efetivamente levada a efeito a conversão, a multa é extinta. Caso contrário, torna-se exigível, tendo plena eficácia.

30. Portanto, o momento da autuação ou a notificação do autuado não torna definitiva a multa, mas cria, tão somente, uma expectativa de receita. É somente ao fim do processo administrativo sancionador ou inadimplida a obrigação constante do termo de compromisso de conversão de multa – ajuste que não encerra o processo administrativo no qual é discutida a multa – que aquela expectativa se torna definitiva, ou seja, a multa ostenta o atributo de plena exigibilidade, e, portanto, de receita pública.

31. Outro aspecto que considero fundamental é o fato de que a conversão de multas ambientais na modalidade indireta, em essência, é similar à modalidade direta, pois o autuado, ao apoiar financeiramente um projeto a ser executado por terceiro, não se desincumbe de sua obrigação de prestar o serviço ambiental[17]. Na qualidade de cotista daquele projeto, o autuado responde solidariamente, junto com o demais apoiadores, pelos resultados daquela iniciativa.

32. Reforça esse entendimento o fato de que o inadimplemento do termo de compromisso implica na inscrição imediata do débito em dívida ativa para cobrança da multa resultante do auto de infração em seu valor integral, com acréscimos legais incidentes, e na execução judicial imediata das obrigações pactuadas, tendo em vista o caráter de título executivo extrajudicial do termo de compromisso[18]. Assim, a conversão indireta não se trata de uma mera obrigação de pagar, pois remanesce com o autuado a responsabilidade pelo resultado do projeto, sendo, em essência, equivalente à conversão na modalidade direta.

33. Não há dúvida – e nesse aspecto concordo plenamente com o relator – de que que os valores arrecadados com multas ambientais são receita pública, devendo seguir todas as regras do trato das verbas públicas, seja no aspecto financeiro, seja no orçamentário. Igual tratamento seria dispensado ao caso de mera obrigação de pagar, sem qualquer responsabilidade pela efetiva prestação do serviço ambiental, modalidade inexistente nos normativos que regem a matéria.

34. Todavia, a quantia depositada em face do acordo de conversão indireta – a qual tem natureza de transação e é essencialmente similar à conversão direta – remanesce com o caráter privado, não se confundindo com a multa, cuja natureza é de penalidade e que somente ostentará seu atributo de exigibilidade com o inadimplemento da obrigação pactuada no termo de compromisso.

35. Tivesse o recurso em questão natureza de receita pública decorrente de multa, demandando o trânsito financeiro-orçamentário, o autuado, ao pagá-lo, teria cumprido plenamente sua obrigação perante a Administração Pública, o que, de fato – e esse é um aspecto chave –, não ocorre, pois, em caso de inadimplemento do que foi acordado no termo de compromisso, reforço, a multa se torna exigível e é automaticamente inscrita em dívida ativa.

---

[14] Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

[15] Art. 146, § 6º, do decreto 6.514/2008.

[16] Art. 146, § 5º, do decreto 6.514/2008.

[17] Art. 21, § 3º da IN Ibama 21/2003: O simples depósito do valor da multa convertida em conta garantia não garante o direito à conversão da multa e nem extingue a obrigação do autuado pela entrega dos serviços de preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

[18] Art. 146, § 8º, I e II, do decreto 6.514/2008.

36. Compartilho da preocupação do relator em relação aos riscos de se gerir recursos públicos fora do Orçamento-Geral da União, cujo processamento embute uma série de controles: normativos, regras de negócios e sistemas informatizados com vários níveis de checagem e mecanismos de transparência e rastreabilidade.

37. Todavia, o montante originado da multa ambiental só se aperfeiçoa como recurso público, tornando-se exigível, se houver a descontinuidade do termo de conversão pactuado com o ente ambiental, independentemente de se tratar de execução direta ou indireta.

38. A conversão da multa, seja direta ou indireta, substitui a penalidade por uma medida alternativa e concede um desconto como incentivo ao autuado. Assim, na conversão indireta, o depósito efetuado em conta específica não se confunde com o pagamento da multa originária; trata-se do cumprimento de um acordo similar à transação tributária que, se executado a contento, extingue a sanção pecuniária aplicada pelo órgão ambiental.

39. O arranjo definido no decreto regulamentador acerca da conversão na modalidade indireta, ao estabelecer o recolhimento de montante à conta garantia em banco público, se assemelha a uma caução, ou seja, uma garantia financeira apresentada pela parte para assegurar o cumprimento de uma obrigação.

40. A propósito, esse arranjo não contraria dispositivo da lei que trata dos depósitos judiciais e extrajudiciais no interesse da Administração Pública Federal. Segundo o art. 35 da Lei 14.973/2024, os depósitos realizados em processos administrativos ou judiciais em que figure a União, qualquer de seus órgãos, fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais federais dependentes deverão ser realizados perante a Caixa Econômica Federal, independentemente da natureza da obrigação, do crédito ou do negócio caucionado[19].

41. Segundo a referida lei, a Caixa Econômica promoverá o depósito diretamente na Conta única do Tesouro, tendo o Ministério da Fazenda o papel de centralizar os dados relativos aos depósitos, devendo a instituição financeira manter controle dos valores depositados, devolvidos, levantados e concluídos. Dessa forma, resta superada a motivação de desconformidade com as regras orçamentárias e financeiras da União e a ausência de transparência em relação à celebração e implementação desse instrumento.

42. Destaco, ainda, o fato de que o termo de conversão indireta deve prever cláusula expressa de que o autuado e órgão ambiental estão impossibilitados de efetuarem saques da verba depositada na conta específica[20] e que aquele montante está estritamente vinculado ao projeto escolhido[21].

43. A AudRecursos aponta, como fundamento da negativa de provimento dos recursos, a violação, pelo instituto de conversão de multas na modalidade indireta, da destinação de 50% dos valores decorrentes de multa ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) prevista em lei[22].

44. Ocorre que, como exposto, os recursos advindos da conversão na modalidade indireta não se constituem em multa, razão pela qual não devem ser destinados ao FNMA. Entretanto, inadimplida a obrigação do termo de compromisso (em qualquer das modalidades) ou decidido definitivamente o processo administrativo sancionador, a multa, dotada de plena eficácia e ostentando o caráter de receita pública, terá parte de seu valor destinado àquele fundo público, como prevê a legislação.

45. Gostaria de mencionar, por oportuno, o que restou decidido no acórdão 1853/2013 –Plenário[23], quando esta Corte determinou ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que se abstivesse de:

9.1.1. (...) autorizar os empreendedores a cumprirem a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação estabelecida no art. 36 da Lei 9.985/2000 mediante depósito do valor da compensação ambiental em contas escriturais abertas na Caixa Econômica Federal em nome do empreendimento, conforme previsto na parte final do caput e no § 2º do art. 11 da Instrução Normativa ICMBio 20, de 22 de novembro de 2011, ante a inexistência de previsão de tal procedimento na referida lei e no decreto que a regulamenta; (Não grifados no original)

46. Essa compensação ambiental, instituída pela instrução normativa ICMBio 20/2011, é mecanismo similar àquele descrito na conversão de multas na modalidade indireta, ora em exame.

47. Todavia, é fundamental pontuar a razão por que esse precedente não se amolda à questão ora tratada. Nos termos da proposta de deliberação do relator à época, a questão central causadora da ilegalidade do arranjo levado a efeito pelo ICMBio foi o fato da inovação não ter sido efetuada por meio de lei formal nem por decreto, o que difere frontalmente da situação em exame.

48. Ainda quanto a essa temática, trato de outro argumento que considero essencial.

---

[19] Art. 35, § 5º, III, da Lei 14.973/2024.
[20] Art. 146, § 3º-A, V do decreto 6.514/2008.
[21] Art. 146, § 10, do decreto 6.514/2008.
[22] Art. 73, § 1º da lei 9.605/1998, com a redação dada pela Lei 14.691/2023.
[23] Relator ministro substituto Weder de Oliveira (TC- 014.293/2012-9).

49. A unidade instrutiva defende que houve ilegalidade em normativos secundários, que teriam extrapolado a regulamentação da matéria por meio de inovações não previstas na lei 9.605/1998, a saber, o decreto 6.514/2008 e a instrução normativa Ibama 21/2023.

50. Especificamente, aponta que o decreto 6.514/2008 (e suas alterações posteriores), ao definir a modalidade de conversão indireta, foi além do permissivo legal da lei 9.605/1998[24], partindo da premissa de que a conversão prevista legalmente seria uma obrigação de fazer e não de pagar.

51. O texto legal tinha natureza finalística, tendo como objetivo garantir que a sanção pecuniária fosse revertida em "serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente". Ora, a lei não fixou um monopólio de execução material pelo próprio infrator. Assim, cabe ao regulamento estruturar os meios administrativos para que esse resultado seja alcançado de forma eficiente.

52. Longe de contrariar a lei, a coexistência de ambas as modalidades concretiza o princípio da eficiência administrativa e da supremacia do interesse público, na medida em que proporciona, por exemplo, meios de dar escala à política ambiental, permitindo que infratores sem *expertise* técnica financiem ações promovidas por especialistas.

53. Portanto, o decreto 6.514/2008 decorre do estrito cumprimento do poder regulamentar[25] e da máxima efetividade do texto legal, não inovando ilegalmente na ordem jurídica. Ele apenas diversifica os canais executivos para que o mandamento legal de prestação de serviços ambientais seja cumprido com adequada governança, segurança jurídica e ganhos efetivos para a sociedade, indo além do mero recolhimento financeiro das multas.

54. São pertinentes, contudo, as considerações da AudRecursos acerca das inovações indevidas perpetradas pela instrução normativa Ibama 21/2023 no que diz respeito à aplicação dos recursos, em especial aquelas que ampliaram: (a) as opções do autuado na modalidade indireta ao prever que é possível, também, aderir a projeto institucional desenvolvido pelo Ibama; (b) o conceito de "serviço", ao prever que a entrega de insumos, materiais ou equipamentos prevista em projetos institucionais aprovados pelo Ibama e diretamente relacionados com a execução dos serviços ambientais também será considerada serviço ambiental.

55. Tais disposições conferiam a tais projetos a clara característica de serviços eminentemente públicos, o que poderia atrair, para os recursos que os custeavam, a característica de receita pública. Porém, esses dispositivos[26] foram revogados pela instrução normativa Ibama 4/2026, que atualizou a instrução normativa Ibama 21/2023.

56. Feitas essas considerações, entendo que os recursos devem ser parcialmente providos.

57. Ainda que o arranjo em relação à execução da conversão de multas na modalidade indireta seja considerado regular, ele carece de aperfeiçoamentos de governança, de modo a torná-lo mais transparente, rastreável e passível de amplo controle pelos órgãos competentes.

58. Questões afetas à conversão de multas na modalidade indireta precisam de maior detalhamento, tais como: a exigência de instrumento contratual entre o infrator autuado e a entidade executora do projeto; a discriminação precisa da responsabilidade de cada infrator, para fins de quitação da obrigação, sobretudo quando assume cota-parte do projeto; a possibilidade da criação de depósitos em conta individualizada para cada infrator; a necessidade de coordenação técnica pelo órgão ambiental; e a execução financeira pela Caixa Econômica Federal. São todas questões operacionais cujas definições pertencem à esfera de atuação dos gestores públicos.

59. Dessa forma, cabe dar nova redação ao item 9.2.6 do acórdão 1348/2025-Plenário para determinar ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que apresentem, em 120 dias, ouvidos os órgãos centrais dos sistemas de orçamento e de administração financeira federal, plano de ação para tratar do modelo de gestão dos recursos associados aos mecanismos de acordo administrativo, sejam os firmados com base no art. 26 da Lindb, sejam os procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços na modalidade indireta (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008), de modo a conferir transparência quanto à celebração e execução desse instrumento.

60. Especificamente quanto aos acordos substitutivos de multa, o Ibama e o MMA fizeram chegar ao meu gabinete a informação de que tais instrumentos não são mais celebrados. Em relação aos acordos celebrados anteriormente, esta Corte já faz o seu acompanhamento, conforme determinação feita no acórdão recorrido[27].

---

[24] Art. 72, § 4° A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

[25] Art. 84, IV, da CF/88.

[26] Art. 4º, § 3º, 11, II, 24, 25 e 26 da IN Ibama 21/2023.

[27] Item 9.2.4. do acórdão 1348/2025-Plenário.

61. Ademais, não houve edição de normativo que regulamente os acordos substitutivos de multa até o presente momento. Dessa forma, é mais prudente sobrestar qualquer deliberação acerca da natureza dos recursos advindos dos ASM até a edição, pelo Ibama e pelo MMA, do normativo que regulamente aqueles ajustes consensuais. A futura regulamentação de seus ritos e procedimentos, que também foi objeto de recomendação na deliberação recorrida[28], definirá as balizas fundamentais para que esta Corte possa avaliar, com maior precisão e segurança jurídica, a regularidade de tais instrumentos.

62. De todo modo, em razão da proposta que apresento, dou provimento aos recursos para dar nova redação ao item 9.2.7 do acórdão 1348/2025-Plenário, para que os destinatários da determinação se abstenham de firmar novos acordos substitutivos de multa (art. 26 da Lindb) ou de conversão indireta de multa (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008) até o cumprimento da determinação constante do item 9.2.6. do mesmo acórdão.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado:

"9.1. conhecer dos pedidos de reexame, e dar-lhes provimento parcial, para dar nova redação aos itens 9.2.6 e 9.2.7 do acórdão 1348/2025-Plenário, que passam a ter a seguinte redação:

"9.2.6. ouvidos os órgãos centrais dos sistemas de orçamento e de administração financeira federal, apresentem, em 120 dias, plano de ação para tratar do modelo de gestão dos recursos associados aos mecanismos de acordo administrativo, sejam os firmados com base no art. 26 da Lindb, sejam os procedimentos de conversão de multas em prestação de serviços na modalidade indireta (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008), de modo a conferir transparência quanto à celebração e execução desses instrumentos.

9.2.7. se abstenham de firmar novos acordos substitutivos de multa (art. 26 da Lindb) ou de conversão indireta de multa (art. 142-A, inciso II, do Decreto 6.514/2008) até o cumprimento da determinação constante do item 9.2.6. deste acórdão."

9.2. encaminhar cópia desta deliberação aos interessados, informando-lhes que a íntegra desta deliberação (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.
ODAIR CUNHA
Revisor

Reabertura e Sustentação Oral
020.184/2022-0
Relator: Min-WAR
Revisor: Min-OJC
DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) contra o acórdão 1348/2025-Plenário.

Preliminarmente, cabe elogiar a qualidade dos votos apresentados pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues e Odair Cunha.

Contudo, entendo que resta uma questão fulcral que não foi adequadamente respondida. Faço referência às relações jurídicas que serão estabelecidas, no âmbito da conversão indireta, entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) os autuados e as entidades que efetivamente executarão os projetos. Entendo ser decisivo, para caracterizar os recursos financeiros envolvidos como sendo de natureza pública ou privada, estabelecer quem celebrará contratos ou outras avenças com as entidades selecionadas para implementar os projetos.

De início, esclareço que, no modelo proposto pelo Ibama, a execução do projeto e o fluxo financeiro são formalizados por um conjunto de instrumentos, os quais passo a expor de forma sintética.

1. Acordo de cooperação entre o Ibama e a entidade executora

[28] Item 9.4.1. do acórdão 1348/2025-Plenário.

O projeto selecionado em chamamento público é formalmente vinculado ao Programa de Conversão de Multas por meio de um acordo de cooperação. Essa avença é celebrada pelo Ibama, por uma entidade pública ou privada sem fins lucrativos selecionada. Ele incorpora, como parte integrante e indissociável, o plano de trabalho do projeto, de forma a definir o objeto, as metas, o cronograma, as responsabilidades das partes e a sistemática de monitoramento e de prestação de contas.

Aduzo que, após ser submetido à análise da Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama, o acordo de cooperação é assinado pelo presidente do Instituto.

2. Termo de Compromisso de Conversão de Multa Ambiental - TCCM

A iniciativa de sua celebração é do autuado, que propõe sua assinatura. Esse instrumento estabelece o valor da multa que será convertida, o projeto selecionado, as obrigações que deverão ser adimplidas, o cronograma físico-financeiro, a sistemática de prestação de contas e as consequências do inadimplemento.

Consoante disposto no art. 2º, XXII, da Instrução Normativa (IN) Ibama 21/2023, com redação conferida pela IN Ibama 4/2026, o TCCM é celebrado pelo Ibama e pelo autuado e possui força de título executivo extrajudicial. Todavia, o art. 28, § 2º, IV, da norma em tela determina que, especificamente na conversão indireta, esse termo deverá ser assinado também pela entidade selecionada como signatária, uma vez que nele deverão ser definidas as obrigações dessa entidade relativas à execução do projeto.

O TCCM é, portanto, o instrumento que formaliza a vinculação da multa ao projeto e disciplina as obrigações concretas de execução. Já o acordo de cooperação estrutura previamente a relação do Ibama com a entidade responsável pelo projeto.

3. Contrato bancário da conta-garantia

O fluxo dos recursos é formalizado pelo contrato de administração de conta de terceiro, celebrado pelo autuado e pelo banco público indicado pelo Ibama. O autuado abre uma conta-garantia, de sua titularidade, mas bloqueada para livre movimentação, e deposita nela o valor da multa convertida.

Esclareço que o TCCM deve ser instruído com o comprovante do depósito integral ou da parcela depositada, conter autorização do autuado para que o banco custeie as despesas do projeto, proibir que o autuado ou o próprio Ibama levantem livremente os valores e ser acompanhado por cópia do contrato de administração da conta firmado com o banco público.

Por fim, destaco que os valores permanecem inicialmente em conta-garantia de titularidade do autuado e são movimentados pelo banco público nas condições estabelecidas no TCCM, no contrato bancário e no cronograma do projeto.

4. Instrumento entre o Ibama e o banco público

Além do contrato celebrado individualmente pelo autuado e pelo banco, a IN 21/2023 prevê que seja firmado um instrumento geral pelo Ibama e pelo banco público. Essa avença dispõe sobre a operacionalização das contas-garantia, os fluxos de informações, a comprovação do cumprimento das obrigações, as condições para liberação dos recursos, os custos bancários e o monitoramento financeiro dos projetos.

Expostos os instrumentos utilizados para formalizar as relações jurídicas estabelecidas no âmbito da conversão indireta, abordarei o fluxo físico-financeiro:

1. o autuado deposita o valor convertido, integralmente ou em parcelas, na conta-garantia;
2. o banco mantém os recursos bloqueados;
3. a entidade executora inicia as atividades previstas no plano de trabalho;
4. o banco transfere os recursos para a conta do projeto conforme o cronograma;
5. para haver o pagamento referente às metas posteriores, o Ibama verifica o cumprimento da etapa anterior;
6. se a execução estiver regular, o Ibama autoriza que o banco realize a liberação seguinte; e
7. a entidade executora presta contas física e financeiramente.

Em síntese, a execução do projeto é formalizada pelo acordo de cooperação assinado pelo IBAMA e pela entidade executora. Em seguida, o TCCM é firmado pelo Ibama e pelo autuado, com participação obrigatória da entidade executora como signatária.

Já o fluxo financeiro é operacionalizado com base no contrato de administração da conta-garantia, firmado pelo autuado e pelo banco público, complementado pelo instrumento geral assinado pelo Ibama e pela instituição financeira.

Com fulcro no acima exposto, entendo que o Ibama desempenha um papel central na implementação do projeto em tela. Afinal, seu presidente assina o acordo de cooperação com a entidade que executará os serviços, o qual incorpora o plano de trabalho do referido projeto e define aspectos fundamentais do ajuste, tais como, o objeto, as metas, o cronograma, as responsabilidades das partes e as sistemáticas de monitoramento e de prestação de contas.

Além disso, o Ibama seleciona as entidades que assinarão os termos de cooperação, monitora a atuação dessas entidades e autoriza a liberação dos recursos de acordo com o desempenho delas.

O exercício de tantas atividades e competências permite dizer que os autuados colocam recursos à disposição da Administração para a execução de políticas públicas. Assim sendo, julgo que tais valores assumem a natureza pública.

Por via de consequência, julgo que os valores alocados pelos autuados deverão ser arrecadados, geridos e aplicados mediante os processos orçamentário e financeiro regulares, em observância ao princípio da unidade de tesouraria previsto no art. 56 da Lei 4.320/1964.

Feitas essas considerações, manifesto minha concordância com o voto formulado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

ACÓRDÃO Nº 2517/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.184/2022-0.
1.1. Apensos: 001.090/2023-2; 006.499/2024-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame em representação.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
3.2. Recorrentes: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (03.659.166/0035-51).
4. Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
5.2. Revisor: Ministro Odair Cunha
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação Legal: Rogério Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), Daniel Gustavo Santos Roque (31195/OAB-SP), Gustavo Leonardo Maia Pereira (24472/OAB-GO), Fernando Gaião Torreão de Carvalho (20800/OAB-DF), André Fonseca Roller (20742/OAB-DF), Priscilla Rolim de Almeida e outros.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 1.348/2025-TCU- Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos pedidos de reexame, para, no mérito, negar-lhes provimento; e
9.2. dar conhecimento deste acórdão aos recorrentes e demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-36/26-P.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2517-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Revisor).
13.2. Ministros com voto vencido: Augusto Nardes e Odair Cunha (Revisor).
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 010.311/2026-2
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem
Interessados: R & R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda. (08.173.071/0001-06); Sefix - Gestão de Profissionais Eireli (13.258.899/0001-99)
Representação legal: Altair Almeida (155622/OAB-SP), Rafaella Pereira Almeida (72110/OAB-GO) e outros, representando K2 Conservação e Serviços Gerais Eireli; Ricardo Willian da Rocha, representando Sefix - Gestão de Profissionais Eireli; Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (34184/OAB-DF), representando R & R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda.; Leandro Garcia Rufino (30648/OAB-DF), representando Conselho Federal de Enfermagem.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO OPERACIONAL E ADMINISTRATIVO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE POR PAGAMENTO INTEMPESTIVO DO PRÊMIO DO SEGURO-GARANTIA DA PROPOSTA. PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO INCOMPATÍVEL COM O PREVISTO NA MINUTA DO EDITAL. CONHECIMENTO. OITIVA. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. ADOÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS PELO JURISDICIONADO EM RELAÇÃO A UMA DAS IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 80:

"***INTRODUÇÃO***

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90020/2025 sob a responsabilidade de Cofen/Conselho Federal de Enfermagem, com valor estimado de R$ 22.559.046,28, cujo objeto é a contratação, via Sistema de Registro de Preços (SRP), de serviços continuados de apoio operacional e administrativo, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências do Cofen em Brasília/DF, conforme condições e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peça 4, p. 1).*

2. *O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br).*

3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) situação: Contrato 16/2026 assinado em 20/5/2026 e em execução desde 1º/6/2026 (peça 40);

b) valor estimado total: R$ 22.559.046,28 (12 meses) para o Grupo 1 (serviços administrativos e operacionais), sendo adjudicado por R$ 14.976.652,12 à R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda, por meio da ARP 1/2026.;

c) houve dois pedidos de impugnação do edital, que não tratam dos pontos contidos nesta representação.

HISTÓRICO

4. *O certame foi estruturado em dois grupos: o Grupo 1 (serviços de apoio administrativo e operacional), cuja proposta vencedora foi apresentada pela empresa R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda., e o Grupo 2 (brigada de incêndio), adjudicado à própria representante, Sefix Gestão de Profissionais*

Ltda.

5. *A licitação teve curso após decisão proferida no processo TC 025.104/2025-0 (Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas), que considerou regular, sob outro fundamento, a desclassificação da empresa K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda. no Grupo 1.*

6. *Atualmente encontram-se assinados e em execução o Contrato Administrativo 16/2026 (R&R, Grupo 1, em execução desde 1/6/2026) e o Contrato Administrativo 12/2026 (Sefix, Grupo 2), este último objeto de termo aditivo para adequação de sua vigência, de 60 para 12 meses (peça 77).*

7.

8. *A representante alega, em suma, a ocorrência de irregularidade decorrente de habilitação indevida da R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda. no Grupo 1, em razão de o prêmio da apólice de seguro-garantia de proposta (apólice 03069202599077516123250000, Pottencial Seguradora S/A) ter sido quitado somente em 3/11/2025, isto é, após o encerramento do prazo de apresentação de propostas (31/10/2025 às 09h00), quando o edital, em seu item 5 (peça 4), exigia garantia válida e eficaz no momento da apresentação. A Sefix interpôs recurso administrativo sobre o ponto perante o pregoeiro do Cofen, cuja decisão de indeferimento foi proferida em 15/12/2025 (peça 11), antes da interposição da presente representação ao TCU.*

9. *A representante trouxe como evidências para a irregularidade apontada os documentos constantes nas peças 1, 4 e 8 e 9. Posteriormente, foi juntada aos autos a Decisão de Julgamento de Recurso Administrativo do PE 90020/2025, proferida pelo pregoeiro do Cofen em 15/12/2025 (peça 11), que contém informações relevantes para a análise da presente representação.*

10. *Afirma ainda que existe dano irreversível para a Administração Pública caso o TCU não suspenda imediatamente a formalização e a execução da Ata de Registro de Preços 1/2026, com a seguinte justificativa: a execução dos serviços contratados pela R&R está prevista para iniciar-se em 1/6/2026 (peça 10), o que tornaria a eventual suspensão futura ineficaz ou de difícil reversão ante a constituição de direito do contratado e o início da prestação de serviços.*

11. *Por meio da instrução inicial (peça 12), de 21/5/2026, esta unidade técnica propôs o conhecimento da representação e a realização de oitiva prévia do Cofen, com prazo de cinco dias úteis, para que se pronunciasse sobre a regularidade da inabilitação da K2 Conservação e Serviços Gerais Eireli no Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90020/2025, à luz do art. 97, II, da Lei 14.133/2021 e do art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022, e sobre os elementos necessários à análise dos pressupostos cautelares.*

12. *Em 22/5/2026, o Ministro-Relator Benjamin Zymler exarou despacho autorizando a oitiva na forma proposta (peça 15). Em 25/5/2026, foi expedido o Ofício 19160/2026-Seproc (peça 16), com ciência registrada na mesma data (peça 17).*

13. *Em 25/5/2026, a R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda., por seu advogado Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (OAB/DF 34.184), apresentou manifestação com pedido de ingresso como interessada (peça 19), acompanhadas do comprovante de pagamento do prêmio da apólice (peça 20) e da apólice de seguro-garantia (peça 21).*

14. *Em 26/5/2026, o Cofen encaminhou o Ofício 2419/2026 (peça 22), informando que a Ata de Registro de Preços 1/2026 havia sido assinada em 17/4/2026 e que o Contrato Administrativo 16/2026 havia sido assinado em 20/5/2026 e se encontrava em fase de execução.*

15. *Em 27/5/2026, a K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda., por seus procuradores da sociedade Junqueira e Lima Advogados Associados, apresentou petição com pedido de ingresso como interessada e pedido de medida cautelar (peça 25), acompanhada do Contrato 7/2023 (peça 26) e do 4º Termo Aditivo (peça 29), entre outros documentos (peças 24, 27, 28 e 30).*

16. *Em 28/5/2026, o Cofen encaminhou o Ofício 2474/2026 (peça 31), constituindo a resposta de mérito à oitiva prévia, acompanhada de dezesseis anexos acostados às peças 32 a 47, incluindo apólices e comprovantes de pagamento de K2 e R&R (peças 32 a 35), o Termo de Julgamento do Pregão (peça 36), os despachos de suspensão e retomada do certame (peças 37 e 38), a ARP 1/2026 (peça 39), o Contrato Administrativo 16/2026 (peça 40) e os avisos de rescisão dos contratos anteriores (peças 45 e 46).*

17. *Em 3/7/2026, foram juntados aos autos elementos comprobatórios adicionais, consistentes na relação de contratos do Cofen referente a maio de 2026 e no relatório do termo de homologação do Grupo 2 do certame (peças 48 e 49).*

18. *Na segunda instrução (peça 50), de 6/7/2026, esta unidade técnica, ao examinar o mérito, verificou que a controvérsia jurídica subjacente ao pedido do representante, a saber, a aplicabilidade do art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021 à garantia de proposta, também fundamentara, no mesmo certame, a desclassificação da empresa K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda., e concluiu, preliminarmente, que tal desclassificação teria sido irregular. Propôs-se o indeferimento da medida cautelar, ante a configuração de*

perigo da demora reverso, a realização de nova oitiva do Cofen e da Sefix, com pedido de construção participativa de deliberações, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, e o deferimento do ingresso das empresas R&R e K2 como interessadas.

19. *Em 8/7/2026, o Ministro-Relator exarou despacho acolhendo a instrução, com a ressalva de indeferir o ingresso da K2 como interessada, por ausência de demonstração de razão legítima para intervir nos autos (peça 53).*

20. *Em 9/7/2026, o Cofen apresentou petição requerendo a distribuição do processo por prevenção ao Ministro Bruno Dantas, relator do TC 025.104/2025-0, sob alegação de identidade fática e jurídica entre os feitos (peça 54).*

21. *Entre 13/7/2026 e 14/7/2026, foram expedidos os ofícios de oitiva e de solicitação de comentários do gestor ao Cofen (Ofícios 26159/2026 e 25688/2026-Seproc, peças 56 e 57), as notificações aos procuradores da K2 e da R&R (Ofícios 25692/2026 e 25691/2026-Seproc, peças 58 e 59) e o ofício de oitiva à Sefix (Ofício 26160/2026-Seproc, peça 63), com as respectivas ciências registradas às peças 60 a 62, 64 e 65.*

22. *Em resposta, o Cofen encaminhou o Ofício 3437/2026, de 24/7/2026, juntado aos autos em 27/7/2026, no qual contesta a conclusão da segunda instrução quanto à desclassificação da K2 e informa a celebração de termo aditivo ao Contrato 12/2026, acompanhado de seis anexos (peças 66 a 73).*

23. *Em 28/7/2026, a R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda. apresentou petição inominada contestando a conclusão da segunda instrução, na qual invoca o Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara e decisão liminar proferida no Mandado de Segurança 1148399-94.2025.4.01.3400, ainda em curso perante a 16ª Vara Federal do Distrito Federal (peças 74 e 75), com liminar pedindo a suspensão do processo rejeitada.*

24. *Em 31/7/2026, a representante Sefix Gestão de Profissionais Ltda. apresentou sua resposta à oitiva, na qual esclarece que o objetivo de sua representação não era a reabilitação da K2, mas a obtenção de tratamento isonômico entre as licitantes, e junta cópia do 1º Termo Aditivo ao Contrato 12/2026, assinado em 28/7/2026, bem como cópia do Acórdão 1128/2026-TCU-Plenário (peças 76 a 78).*

25. *Em 3/8/2026, foi exarado o despacho de conclusão das comunicações processuais referentes ao despacho de cautelar (peça 79).*

26. *Promovidas as oitivas quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.*

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

27. *Foram encaminhados em 25/05/2026, 13/07/2026 e 14/07/2026 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 16, 56 e 57) e à sociedade empresarial Sefix - Gestão de Profissionais Eireli (peça 63) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.*

28. *Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 22, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72 e 73, e a sociedade empresarial Sefix - Gestão de Profissionais Eireli os documentos acostados às peças 76, 77 e 78.*

29. *Segue a análise dos pontos questionados.*

Item 1: Da desclassificação da empresa K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda. no Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90.020/2025, em razão do pagamento intempestivo do prêmio do seguro-garantia de proposta

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 58 e art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021; art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022; Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara (TC 025.104/2025-0)

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

30. *O Cofen, em atendimento à oitiva, sustentou que o art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021 disciplina exclusivamente a garantia de execução contratual (arts. 96 a 102), não se aplicando à garantia de proposta, prevista de forma autônoma no art. 58 do mesmo diploma, invocando, nesse sentido, o Manual "Licitações & Contratos" do TCU (5ª edição, p. 531).*

31. *Sustentou, ainda, que o art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022 constitui norma excepcional em relação ao regime geral do art. 20 da Lei 15.040/2024, segundo o qual a mora relativa à primeira parcela do prêmio resolve de pleno direito o contrato de seguro, devendo aquela regra excepcional ser interpretada restritivamente e circunscrita à proteção da Administração já contratante, não podendo ser invocada pelo licitante na fase de habilitação como salvo-conduto para o descumprimento da exigência editalícia de comprovação do pagamento tempestivo do prêmio (peça 66, itens 7 a 21).*

32. *Subsidiariamente, sustentou que a desclassificação também se justificaria por: (i) erro na composição de custos do posto de Arquiteto, consistente na omissão de benefícios obrigatórios da categoria, tais como transporte, auxílio-alimentação, seguro de vida e assistências médica e odontológica, no montante de*

R$ 6.992,00; e (ii) descumprimento da cota de aprendizes prevista no art. 429 da CLT, sem apresentação de justificativa, situação que, segundo a UJ, persistiria até a presente data (peça 66, itens 22 a 47).

Análise:

33. *A controvérsia central deste item consiste em definir se o atraso no pagamento do prêmio é suficiente para retirar a validade ou a eficácia de apólice de seguro-garantia regularmente emitida e apresentada como garantia de proposta, nos termos do art. 58 da Lei 14.133/2021, considerando, em especial, a regra prevista no art. 97, inciso II, da mesma Lei e a disciplina específica estabelecida pela Circular Susep 662/2022.*

34. *Não assiste razão ao Cofen quanto à pretendida distinção. Embora a redação do art. 97 da Lei 14.133/2021 tenha como referência imediata o seguro-garantia destinado a assegurar a execução do contrato administrativo, conforme evidenciam as menções ao contratado, ao contrato principal e às suas modificações, essa circunstância não conduz, por si só, à inaplicabilidade da regra específica contida em seu inciso II ao seguro-garantia utilizado como garantia de proposta.*

35. *O art. 58, § 4º, da mesma Lei expressamente admite que essa garantia seja prestada nas modalidades previstas no art. 96, § 1º, entre elas o seguro-garantia, razão pela qual devem ser consideradas as características jurídicas próprias desse instrumento securitário quando empregado para assegurar as obrigações decorrentes da participação no certame.*

36. *Nesse exame, importa distinguir as disposições do art. 97 diretamente relacionadas à execução do contrato daquela prevista em seu inciso II. Enquanto o inciso I vincula a vigência da apólice ao prazo do contrato principal e determina que acompanhe suas modificações, o inciso II disciplina questão própria da relação securitária, ao estabelecer que o seguro-garantia continuará em vigor mesmo diante do inadimplemento do prêmio. Trata-se, portanto, de regra que incide sobre a própria subsistência da cobertura perante a Administração e cuja razão de ser não se modifica em função de o instrumento assegurar obrigações decorrentes de contrato já celebrado ou aquelas assumidas pelo licitante em razão de sua participação no procedimento licitatório.*

37. *Essa interpretação é corroborada pela regulamentação específica do seguro-garantia. A Circular Susep 662/2022 define o objeto principal desse seguro de forma ampla, como a relação jurídica contratual, editalícia, processual ou de qualquer outra natureza geradora de obrigações e direitos entre segurado e tomador, e estabelece, em seu art. 16, § 1º, sem distinção quanto à natureza da obrigação garantida, que a apólice continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver pago o prêmio nas datas convencionadas. A utilização da expressão tomador pela regulamentação securitária evidencia, ademais, que a manutenção da cobertura diante do inadimplemento do prêmio constitui característica do próprio seguro-garantia, não limitada à hipótese em que seu objeto principal seja contrato administrativo.*

38. *Não se identifica, assim, fundamento jurídico ou securitário para conferir tratamento distinto ao inadimplemento do prêmio conforme o seguro-garantia seja utilizado para assegurar a execução contratual ou como garantia de proposta. Em ambas as situações, trata-se do mesmo instrumento securitário, submetido à regulamentação específica da Susep.*

39. *Interpretar de modo diverso conduziria à conclusão de que o inadimplemento do prêmio pelo tomador seria incapaz de prejudicar a Administração quando a apólice garantisse a execução do contrato, mas seria suficiente para extinguir a eficácia da garantia quando o mesmo produto securitário fosse utilizado para assegurar as obrigações editalícias do licitante, distinção que não encontra respaldo na disciplina do seguro-garantia.*

40. *Não prospera, igualmente, o argumento do Cofen de que o art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022 constituiria norma excepcional a ser interpretada restritivamente, por contrariar o regime geral do art. 20 da Lei 15.040/2024. O próprio art. 20 do referido diploma ressalva expressamente a hipótese de convenção, uso ou costume em contrário, de modo que a disciplina regulamentar específica do seguro-garantia, editada pelo órgão regulador do setor no exercício de sua competência normativa, não configura exceção a ser mitigada, mas precisamente a convenção normativa a que a lei geral remete.*

41. *Ademais, ainda que se tratasse de norma infralegal, a subsistência da cobertura independentemente do pagamento do prêmio encontra fundamento legal próprio no art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021, não dependendo, para sua aplicação, da Circular Susep.*

42. *Desse modo, a regra prevista no art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021, interpretada sistematicamente com os arts. 58, § 4º, e 96, § 1º, da mesma Lei e em consonância com o art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022, conduz à conclusão de que o atraso no pagamento do prêmio pelo tomador não constitui, por si só, causa de invalidação do seguro-garantia apresentado como garantia de proposta. Assim, desde que a apólice tenha sido regularmente emitida e estivesse vigente no momento exigido pelo instrumento convocatório, a ausência de pagamento do prêmio até aquela data não afasta a eficácia da garantia perante a*

Administração.

43. *Quanto ao Acórdão 1128/2026-TCU-Plenário, juntado pela representante (peça 78), cumpre distinguir o seu objeto do da presente controvérsia. Aquela deliberação, proferida em representação relativa à Concorrência Eletrônica 90.002/2026 conduzida pela Prefeitura Municipal de Aratuípe/BA, examinou o* ***momento adequado de apresentação da garantia de proposta****, isto é, se esta deve ser exigida por ocasião do cadastramento da proposta inicial, antes da fase de disputa, ou apenas após a etapa de lances, tendo o relator, em juízo preliminar, se alinhado à primeira corrente interpretativa, reconhecendo, contudo, tratar-se de matéria ainda não pacificada e recomendando sua regulamentação pelos órgãos competentes.*

44. *Contudo, questão diversa, e não enfrentada naquele julgado, é a ora tratada nestes autos. Aqui se discute a subsistência da validade de garantia tempestivamente apresentada quando* ***o prêmio da apólice vem a ser pago após a data de encerramento das propostas****. O Acórdão 1128/2026 não faz referência ao art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021 nem ao art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022, razão pela qual não se presta a infirmar nem a confirmar a conclusão ora adotada, não sendo cabível invocá-lo como precedente aplicável à hipótese em exame.*

45. *Também não socorre à R&R a invocação da decisão liminar proferida no Mandado de Segurança 1148399-94.2025.4.01.3400 (peça 74). Além de se tratar de provimento de natureza precária, proferido em cognição sumária e sem trânsito em julgado, o indeferimento de liminar não equivale a pronunciamento definitivo sobre a legalidade do ato impugnado. Soma-se a isso a independência entre as instâncias administrativa e judicial, de modo que a decisão em referência não vincula o exercício da competência constitucional de controle externo atribuída a este Tribunal pelo art. 71 da Constituição Federal.*

46. *Cumpre afastar, ainda, a alegação de que o Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara teria transitado em julgado e operado preclusão apta a impedir o reexame da matéria por esta Corte. As deliberações do Tribunal de Contas da União ostentam natureza administrativa, e não jurisdicional em sentido próprio, de modo que não produzem coisa julgada material, instituto reservado às decisões proferidas pelo Poder Judiciário, nos termos do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. A expressão trânsito em julgado, empregada no âmbito deste Tribunal, designa apenas a exaustão das vias recursais previstas no art. 277 do Regimento Interno, sem convolar a deliberação em ato imune a revisão.*

47. *Disso decorre que, constatada irregularidade, as deliberações desta Corte podem ser revistas, inclusive de ofício, em decorrência do dever de autotutela que rege a atuação administrativa, consagrado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, e da própria natureza da competência fiscalizatória atribuída ao Tribunal pelo art. 71 da Constituição Federal, cujo exercício é permanente e não se exaure com a apreciação de um processo específico.*

48. *Ademais, diversamente do que ocorre no processo judicial, regido pelo princípio dispositivo e pela correlação entre pedido e sentença, a atuação deste Tribunal, na condição de órgão de controle externo, não se limita ao objeto delineado pelo representante. A representação constitui, a rigor, notícia de irregularidade que deflagra a fiscalização, e não ação destinada à tutela de interesse privado da parte, tanto que o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 condiciona seu conhecimento à existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade, e não ao interesse subjetivo de quem a formula. Coerentemente com essa premissa, o próprio despacho de peça 53 registrou que a mera participação em certame não confere ao licitante direito subjetivo a ser tutelado nestes autos, ao indeferir o ingresso da K2 como interessada.*

49. *Registre-se, por fim, que a presente análise não reforma nem desconstitui o Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara, até porque a questão jurídica ora enfrentada, relativa à incidência do art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021 sobre a garantia de proposta, não foi objeto de exame naquela deliberação, conforme reconhecido pelo próprio Cofen (peça 66, item 52). Trata-se, portanto, de exame inédito de matéria não decidida, e não de rediscussão de ponto já apreciado.*

50. *Por fim, quanto aos fundamentos subsidiários apresentados pelo Cofen, ambos já foram examinados por esta Corte de Contas no processo conexo TC 025.104/2025-0, no âmbito do qual o Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara considerou irregular a desclassificação da K2 com base nesses mesmos fundamentos.*

51. *No que se refere à cota de aprendizes, o citado Acórdão concluiu que a licitante deveria ter tido oportunidade de apresentar justificativas antes de ser desclassificada por esse motivo, nos termos do Acórdão 1930/2025-TCU-Plenário, relator ministro XPTO, de modo que esse fundamento não se sustenta como causa autônoma de desclassificação sem a prévia oportunidade de manifestação, o que não consta ter ocorrido.*

52. *Por outro lado, quanto ao alegado erro na planilha de custos do posto de Arquiteto, o mesmo Acórdão 1821/2026 já examinou especificamente esse item, em conjunto com os postos de "Motoboy" e da "Copeira", e concluiu tratar-se de vício sanável, corrigível mediante diligência, sem alteração do valor global da proposta, nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021.*

53. *Não cabe, nestes autos, reexaminar esse ponto. A adequação da planilha de custos da K2 e a natureza sanável do vício nela identificado já foram objeto de deliberação específica no TC 025.104/2025-0, oportunidade em que o Tribunal apreciou a matéria e deu ciência ao Cofen da impropriedade. A reapresentação do mesmo argumento, agora com nova quantificação, não configura fato novo apto a autorizar novo exame da questão, que se encontra exaurida no processo conexo. A análise no presente feito restringe-se, portanto, ao fundamento relativo à garantia de proposta, único não enfrentado naquela deliberação.*

54. *Considerando que o vício da garantia de proposta constitui, isoladamente, fundamento suficiente para a análise do indício de irregularidade ora tratado, e que os fundamentos subsidiários trazidos pelo Cofen já foram apreciados no processo conexo, no qual não foram considerados aptos a respaldar a exclusão da licitante, mantém-se, nesta fase, o entendimento de que a desclassificação da K2 careceu de amparo legal.*

55. *Resta examinar a medida corretiva adequada, considerando que o Contrato Administrativo 16/2026 se encontra em plena execução e que a reversão do certame não se mostra viável, conforme já assentado quanto ao perigo da demora reverso. Nesse exame, releva o impacto financeiro da irregularidade: a proposta da K2 para o Grupo 1 foi de R$ 14.722.369,29, ao passo que a proposta da R&R, adjudicatária do grupo, foi de R$ 14.976.652,12 (peça 12), o que representa diferença de R$ 254.282,83 para os primeiros doze meses de vigência, equivalente a aproximadamente 1,7% do valor contratado.*

56. *Embora a diferença percentual não seja expressiva quando considerada isoladamente no primeiro exercício, o art. 107 da Lei 14.133/2021 autoriza a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços continuados por até dez anos, de modo que a manutenção da contratação decorrente de certame em que a licitante detentora da proposta mais vantajosa foi irregularmente excluída pode implicar sobrecusto acumulado da ordem de R$ 2.542.828,30 ao longo do prazo máximo de vigência, desconsiderados reajustes e eventuais adesões à ata de registro de preços. Trata-se, portanto, de montante materialmente relevante, que não recomenda o encerramento do feito com a simples ciência da impropriedade.*

57. *Por outro lado, a anulação do contrato em execução acarretaria a interrupção de serviços essenciais ao funcionamento do Cofen e nova ruptura de vínculos trabalhistas já constituídos, com prejuízos que superariam o benefício econômico pretendido. A medida proporcional, nessa circunstância, é a que preserva a execução contratual em curso e, ao mesmo tempo, impede que os efeitos financeiros da irregularidade se projetem no tempo, consistente em determinar que o Contrato Administrativo 16/2026 não seja prorrogado, devendo o objeto ser submetido a novo procedimento licitatório, oportunidade em que a exigência relativa à garantia de proposta deverá observar o entendimento ora fixado.*

58. *Pela mesma razão, impõe-se vedar novas adesões à Ata de Registro de Preços 1/2026, uma vez que, remanescendo vigente o instrumento, a contratação pelos preços decorrentes do certame viciado poderia ser replicada por outros órgãos e entidades, propagando os efeitos da irregularidade para além do contrato ora examinado. Essa solução atende ao critério de avaliação prévia da relação entre custo e benefício previsto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021, e é compatível com a manifestação do próprio Cofen na construção participativa, que não apontou impacto operacional decorrente dessa medida.*

Item 2: Do prazo de vigência do Contrato Administrativo 12/2026, celebrado com a representante Sefix Gestão de Profissionais Ltda. (Grupo 2)

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 106 e art. 107 da Lei 14.133/2021; item 2.1 da minuta de Contrato anexa ao Edital do Pregão Eletrônico 90.020/2025

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

59. *O Cofen esclareceu que a fixação do prazo de 60 meses no Contrato 12/2026 buscou evitar a sucessiva celebração de termos aditivos de mera prorrogação e mitigar riscos operacionais relacionados à continuidade da equipe de brigadistas, tratando-se de divergência meramente formal em relação à minuta do Edital.*

60. *Em atenção ao princípio da autotutela administrativa (Súmula 473 do STF), informou ter promovido, na 591ª Reunião Ordinária de Plenário, a celebração de termo aditivo ao Contrato 12/2026 para adequar sua vigência ao prazo de 12 meses previsto no item 2.1 da minuta de Contrato do Edital, o que foi confirmado pela própria Sefix, que anexou cópia do instrumento assinado em 28/7/2026 (peça 77).*

Análise:

61. *A divergência entre o prazo inicialmente pactuado (60 meses) e o previsto na minuta do Edital (12 meses) configurava, de fato, afronta à vinculação ao instrumento convocatório. A providência saneadora adotada pelo Cofen, mediante celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 12/2026 (peça 77), corrigiu integralmente a impropriedade, ajustando a vigência contratual e o valor global proporcionalmente ao novo prazo (R$ 1.856.996,20 para 12 meses).*

62. *Não subsistem, portanto, elementos que demandem determinação corretiva quanto a esse ponto, sendo suficiente o registro da regularização já efetivada.*

I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

63. *Em atenção à construção participativa de deliberações determinada por esta Corte (peça 50), o Cofen apresentou, no Ofício 3437/2026 (peça 66, Seção VII), como propostas de ações preventivas: (i) o compromisso de, em futuras licitações, não mais exigir a comprovação do pagamento do prêmio como condição de eficácia da garantia de proposta prestada na modalidade seguro-garantia, caso esse seja o entendimento fixado por esta Corte; e (ii) o cumprimento das ciências já determinadas no Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara quanto aos demais pontos ali tratados.*

Análise:

64. *As medidas preventivas apresentadas pelo Cofen são compatíveis com o entendimento fixado nesta instrução e mostram-se suficientes para prevenir a repetição da irregularidade em futuros certames, razão pela qual se propõe o encaminhamento de ciência, nos termos do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.*

CONCLUSÃO

65. *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.*

66. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposta a ciência ao órgão da irregularidade verificada, bem como determinação para que o Contrato Administrativo 16/2026 não seja prorrogado, medida destinada a impedir que o sobrecusto decorrente da exclusão irregular da licitante detentora da proposta mais vantajosa se projete ao longo do prazo máximo de vigência admitido pelo art. 107 da Lei 14.133/2021.*

67. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

68. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

69. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

70. *Não houve pedido de sustentação oral.*

71. *Há notícia de processo conexo, já concluído: o TC 025.104/2025-0, julgado pelo Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara, tratou de representação anterior sobre o mesmo certame, não havendo, contudo, processos atualmente em tramitação conexos ou apensados a estes autos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

72.1. ***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;*

72.2. ***indeferir** o pedido de distribuição do processo por prevenção formulado pelo Conselho Federal de Enfermagem (peça 54), tendo em vista que o TC 025.104/2025-0 já foi apreciado quanto ao mérito, por meio do Acórdão 1821/2026-TCU-1ª Câmara, e arquivado, não se enquadrando na hipótese do art. 10 da Resolução-TCU 346/2022, que se refere a processos ainda sem deliberação de mérito, tampouco sendo cabível a reunião de processos de que trata o art. 17, § 3º, do mesmo normativo, o qual excetua expressamente da prevenção o processo que já tiver sido apreciado;*

72.3. *no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;*

72.4. ***determinar** ao Cofen/Conselho Federal de Enfermagem, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e nos arts. 4º, incisos I e II, e 6º da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar o Contrato Administrativo 16/2026, celebrado com a empresa R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda., decorrente do Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90.020/2025, devendo promover novo procedimento licitatório para a contratação do objeto, em observância à correta aplicação do art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021 na avaliação da validade das garantias de proposta apresentadas, bem como que se abstenha de autorizar novas adesões à Ata de Registro de Preços 1/2026, decorrente do mesmo certame;*

72.5. *dar **ciência** ao Cofen/Conselho Federal de Enfermagem, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 90020/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) considerar o atraso no pagamento do prêmio pelo tomador como causa, por si só, de invalidação do seguro-garantia regularmente emitido e vigente, quando apresentado como garantia de proposta, em desacordo com a interpretação sistemática dos arts. 58, § 4º, 96, § 1º, e 97, inciso II, da Lei 14.133/2021, em conjunto com o art.

16, § 1º, da Circular Susep 662/2022, segundo o qual a apólice permanece em vigor mesmo quando o tomador não houver pago o prêmio nas datas convencionadas;

72.6. ***informar*** *ao Cofen/Conselho Federal de Enfermagem 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;*

72.7. ***arquivar*** *os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.*"

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela empresa Sefix Gestão de Profissionais Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90.020/2025, promovido pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), destinado à contratação, mediante sistema de registro de preços, de serviços continuados de apoio operacional e administrativo, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências da entidade em Brasília/DF. O valor estimado do certame alcançava R$ 22,56 milhões.

2. A licitação foi dividida em dois grupos. O Grupo 1, relativo aos serviços administrativos e operacionais, veio a ser adjudicado à R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda. (R&R), pelo valor anual de R$ 14.976.652,12. O Grupo 2, referente aos serviços de brigada de incêndio, foi adjudicado à própria representante, Sefix Gestão de Profissionais Ltda. (Sefix). Ambos os contratos já foram celebrados e estão em plena execução.

3. A controvérsia originária dizia respeito à garantia de proposta apresentada no certame pela empresa R&R. A representante sustentou que o prêmio da respectiva apólice de seguro-garantia somente fora pago em 3/11/2025, enquanto o prazo para apresentação das propostas se encerrara em 31/10/2025, às 9h. Segundo a representante, a circunstância deveria ter levado à exclusão da R&R, especialmente porque outra licitante, a K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda. (K2), havia sido afastada do mesmo Grupo 1 por questão relacionada ao pagamento do prêmio de sua garantia.

4. Convém esclarecer desde logo a diferença factual entre as duas situações, pois esse aspecto assumiu especial relevo no curso da instrução deste feito. Não se está diante de apólices vencidas. A distinção diz respeito ao vencimento e ao pagamento do prêmio. No caso da K2, o prêmio vencia em 31/10/2025 e somente foi quitado em 3/11/2025, às 8h56, de modo que houve efetivamente pagamento em mora. No caso da R&R, embora o prêmio também tenha sido pago em 3/11/2025, portanto depois da data de apresentação das propostas, seu vencimento contratual ocorreria somente em 23/11/2025. Assim, a R&R não deixou de pagar o seguro nem pagou prêmio vencido: realizou o pagamento antes do respectivo vencimento.

5. Essa diferença factual, contudo, acabou perdendo relevância para a solução jurídica construída pela unidade técnica. A questão passou a ser outra: o pagamento do prêmio constitui condição para que a apólice de seguro-garantia produza efeitos perante a Administração? A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) entendeu que não. A partir da interpretação conjunta dos arts. 58, § 4º, 96, § 1º, e 97, II, da Lei 14.133/2021 e do art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022, concluiu que a apólice permanece vigente mesmo quando o tomador deixa de pagar o prêmio nas datas convencionadas.

6. Nessa perspectiva, nem mesmo a mora da K2 seria suficiente, por si só, para retirar a eficácia de sua garantia perante o Cofen. Se a apólice havia sido regularmente emitida e estava vigente na data exigida pelo edital, o inadimplemento ou atraso no pagamento do prêmio constituiria questão da relação entre tomador e seguradora, sem comprometer a cobertura assegurada à Administração. Foi precisamente esse raciocínio que levou a unidade técnica a deslocar o centro da análise: embora a representação tivesse sido apresentada para questionar a habilitação da R&R, passou-se a investigar fundamentalmente a legalidade da exclusão da K2.

7. A discussão apresenta peculiaridade adicional porque a exclusão da K2 já havia sido objeto do TC 025.104/2025-0, julgado mediante o Acórdão 1.821/2026-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Naquele processo, considerou-se regular a sua desclassificação. A unidade técnica observou, entretanto, que a deliberação anterior não havia enfrentado especificamente a incidência do art. 97, II, da Lei 14.133/2021 e do art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022 sobre a garantia de proposta, circunstância que justificaria novo exame da questão jurídica.

8. O Cofen sustentou posição diversa. Para a entidade, o art. 97 da Lei 14.133/2021 disciplinaria apenas a garantia da execução contratual, e não a garantia de proposta prevista no art. 58. Defendeu, ainda, que os casos de K2 e R&R eram materialmente distintos justamente porque a primeira pagou o prêmio depois do respectivo vencimento, enquanto a segunda o quitou antecipadamente. A R&R apresentou argumentação no mesmo sentido.

9. A unidade técnica rejeitou essa interpretação. Considerou que a regra segundo a qual a apólice continua em vigor mesmo diante do inadimplemento do prêmio constitui característica do próprio seguro-garantia e não

se restringe às garantias prestadas após a celebração do contrato. Consequentemente, reputou juridicamente irrelevante, perante a Administração, distinguir entre o prêmio pago com atraso pela K2 e o prêmio pago antes do vencimento pela R&R. Em ambos os casos, as apólices permaneceriam eficazes.

10. A situação concreta da licitação, porém, sofreu alterações relevantes enquanto o processo tramitava. Quando da primeira instrução, de 21/5/2026, o certame já havia sido homologado e encontrava-se em curso a formalização das contratações, com início dos serviços previsto para 1º/6/2026. A Ata de Registro de Preços 1/2026 havia sido formalizada com a R&R. Posteriormente, confirmou-se que a ata fora assinada em 17/4/2026 e que o Contrato 16/2026, relativo ao Grupo 1, fora assinado em 20/5/2026, entrando efetivamente em execução em 1º/6/2026.

11. Essa circunstância foi decisiva para o tratamento da medida cautelar. Embora a unidade técnica identificasse plausibilidade jurídica na tese de irregularidade da exclusão da K2, concluiu que suspender a contratação quando já iniciada a execução produziria perigo da demora reverso. A transição dos 113 postos terceirizados já havia sido concluída, os contratos anteriores haviam sido rescindidos e as relações trabalhistas e as obrigações financeiras já haviam sido constituídas. A paralisação poderia, assim, comprometer serviços essenciais ao funcionamento do Cofen.

12. Havia, ademais, repercussão econômica concreta. A proposta da K2, no valor de R$ 14.722.369,29, era inferior à proposta vencedora da R&R, de R$ 14.976.652,12, resultando em diferença anual de R$ 254.282,83, aproximadamente 1,7% do valor contratado. Considerando a possibilidade legal de sucessivas prorrogações dos serviços continuados por até dez anos, a unidade técnica estimou que essa diferença poderia representar cerca de R$ 2,54 milhões ao longo do prazo máximo, sem considerar reajustes ou eventuais adesões à ata.

13. Diante desse quadro, a AudContratações considerou desproporcional desfazer imediatamente o contrato já em execução, mas igualmente inadequado permitir que os efeitos da irregularidade se perpetuassem por sucessivas prorrogações. A solução intermediária proposta consiste, portanto, em preservar o Contrato 16/2026 durante sua vigência atual, impedir sua prorrogação e determinar que o Cofen realize nova licitação para o período subsequente. Propôs-se igualmente impedir novas adesões à Ata de Registro de Preços 1/2026, de modo a evitar a propagação dos efeitos do certame questionado para outros órgãos.

14. Paralelamente, a unidade técnica identificou outra questão relativa ao Grupo 2, adjudicado à Sefix. O Contrato 12/2026 havia sido originalmente celebrado com prazo de 60 meses, embora a minuta integrante do edital previsse vigência de apenas 12 meses. No curso do processo, porém, o próprio Cofen reconheceu a desconformidade e celebrou termo aditivo, em 28/7/2026, reduzindo a vigência para doze meses e adequando proporcionalmente o valor contratual para R$ 1.856.996,20. Por essa razão, a unidade técnica considerou a irregularidade integralmente saneada.

15. A representante Sefix esclareceu, ademais, que sua pretensão não consistia propriamente na reabilitação da K2, mas na obtenção de tratamento isonômico entre as licitantes. Tal esclarecimento é relevante porque evidencia que a representação nasceu da percepção de que a Administração teria tratado de modo diferente duas situações envolvendo pagamento posterior do prêmio, embora a análise técnica acabasse por concluir que, juridicamente, o pagamento do prêmio não deveria ter constituído condição de eficácia de nenhuma das garantias.

16. Em síntese, as três instruções já realizadas nos autos retratam uma progressiva evolução do exame. A primeira identificou a aparente assimetria entre K2 e R&R e propôs oitiva prévia do Cofen, medida essa por mim acolhida por intermédio do despacho inserto à peça 15. Na segunda, já após a manifestação da entidade promotora do certame, a AudContratações concluiu preliminarmente pela irregularidade da exclusão da K2, afastou a cautelar em razão do perigo da demora reverso e instaurou construção participativa para definição das providências corretivas. Por derradeiro, a instrução final de mérito consolidou esse entendimento, reputando juridicamente indevida a exclusão fundada no atraso do pagamento do prêmio, mas optando por preservar a contratação já em curso em atenção às consequências práticas da decisão.

17. Ao final, a AudContratações propõe conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente; indeferir o pedido do Cofen de redistribuição do feito por prevenção; determinar que o referido conselho não prorrogue o Contrato 16/2026, celebrado com a R&R, promovendo nova licitação para a continuidade do objeto; determinar que não sejam autorizadas novas adesões à ARP 1/2026; e dar ciência à entidade de que o atraso ou mesmo o inadimplemento do prêmio, por si só, não invalida seguro-garantia regularmente emitido e vigente apresentado como garantia de proposta.

II

18. Feita a devida contextualização do caso, passo a deliberar sobre a matéria, observando que o ponto nuclear submetido à apreciação deste Tribunal não se resume a saber se a R&R pagou o prêmio depois da apresentação das propostas. Ela efetivamente o pagou em 3/11/2025, mas antes do vencimento de 23/11/2025. A K2 também efetuou o pagamento em 3/11/2025, porém depois do vencimento de 31/10/2025.

19. Portanto, a conclusão da unidade técnica é que essa diferença não deveria ter produzido consequências distintas no procedimento licitatório, porque a legislação e a regulamentação securitária assegurariam a continuidade da eficácia da apólice mesmo diante do inadimplemento do prêmio. A irregularidade estaria, dessa maneira, não na habilitação da R&R, mas na utilização do atraso do prêmio como fundamento para afastar a K2, cuja proposta era economicamente mais vantajosa.

20. A controvérsia reclama exame mais detido do regime jurídico do seguro-garantia, especialmente em razão da superveniência da Lei 15.040/2024, que instituiu novo marco legal dos contratos de seguro privado. À primeira vista, poderia parecer existir antinomia entre esse diploma e a disciplina constante da Lei 14.133/2021, na medida em que esta última determina a manutenção do seguro-garantia mesmo diante do inadimplemento do prêmio, enquanto a legislação securitária superveniente passou a atribuir consequências extintivas ou suspensivas à mora do prêmio.

21. Para adequada compreensão da matéria, reproduzo os dispositivos legais e regulamentares pertinentes. O art. 58, § 4º, da Lei 14.133/2021 estabelece, **ipsis litteris**:

"*§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.*"

22. Por sua vez, o art. 96, § 1º, dispõe:

"*§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:*

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil;

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total."

23. Já o art. 97 da mesma Lei, ao disciplinar especificamente o seguro-garantia nas contratações públicas, estabelece em seu inciso II:

"*Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:*

(...)

II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas."

24. Em sentido convergente, a Circular Susep 662/2022, que disciplina especificamente o seguro-garantia, estabelece:

"*Art. 16. O tomador é responsável pelo pagamento do prêmio de seguro.*

§ 1º A apólice continuará em vigor mesmo quando o tomador não houver pago o prêmio nas datas convencionadas."

25. O próprio Manual de Seguro Garantia da Susep explica, de forma inequívoca, que, nessa modalidade, o responsável pelo pagamento é o tomador e que, não obstante o inadimplemento, "*a apólice de seguro garantia permanece em vigor*", preservando-se os direitos do segurado e a cobertura do risco.

26. Sobreveio, contudo, a Lei 15.040, de 9/12/2024, destinada a disciplinar de forma geral os contratos de seguro privado. O diploma contém disposição expressamente relacionada ao âmbito de incidência de suas normas:

"*Art. 4º O contrato de seguro, em suas distintas modalidades, será regido por esta Lei.*

(...)

§ 2º O disposto nesta Lei aplica-se, no que couber, aos seguros regidos por leis próprias."

27. Essa última disposição assume especial importância para a solução da controvérsia. Ao empregar a expressão "no que couber" relativamente aos seguros regidos por leis próprias, o legislador reconheceu a existência de regimes securitários especiais e afastou a ideia de que a Lei 15.040/2024 teria pretendido uniformizar, de maneira absoluta, todas as modalidades de seguro, independentemente das peculiaridades estabelecidas em legislação específica.

28. No tocante ao pagamento do prêmio, assim dispõe a nova lei:

"*Art. 19. O prêmio deverá ser pago no tempo, no lugar e na forma convencionados.*

§ 1º Salvo disposição em contrário, o prêmio deverá ser pago à vista e no domicílio do devedor.

§ 2º É vedado o recebimento do prêmio antes de formado o contrato, salvo o caso de cobertura provisória."

29. E o art. 20 estabelece:

"*Art. 20. A mora relativa à prestação única ou à primeira parcela do prêmio resolve de pleno direito o contrato, salvo convenção, uso ou costume em contrário.*

§ 1º A mora relativa às demais parcelas suspenderá a garantia contratual, sem prejuízo do crédito da seguradora ao prêmio, após notificação do segurado concedendo-lhe prazo não inferior a 15 (quinze) dias, contado do recebimento, para a purgação da mora.
§ 2º A notificação deve ser feita por qualquer meio idôneo que comprove o seu recebimento pelo segurado e conter as advertências de que o não pagamento no novo prazo suspenderá a garantia e de que, não purgada a mora, a seguradora não efetuará pagamento algum relativo a sinistros ocorridos a partir do vencimento original da parcela não paga.
§ 3º Caso o segurado recuse o recebimento da notificação ou, por qualquer razão, não seja encontrado no último endereço informado à seguradora, o prazo previsto no § 1º deste artigo terá início na data da frustração da notificação."

30. A nova lei também trouxe uma regra quanto à sua eficácia temporal, conforme dispõe o art. 134:
"*Art. 134. Esta Lei entra em vigor após decorrido 1 (um) ano de sua publicação oficial.*"

31. Esse último aspecto é determinante para o caso concreto. A Lei 15.040/2024 foi publicada em 10/12/2024 e, em virtude da **vacatio legis** estabelecida pelo art. 134, somente entrou em vigor em 11/12/2025, circunstância expressamente reconhecida pela própria Susep.

32. Ocorre que os fatos ora examinados são anteriores a esse marco. O prazo para apresentação das propostas no Pregão 90.020/2025 encerrou-se em 31/10/2025, enquanto os pagamentos dos prêmios das apólices de K2 e R&R ocorreram em 3/11/2025. Portanto, tanto a constituição das garantias quanto o fato reputado pelo Cofen como inadimplemento relevante ocorreram quando a Lei 15.040/2024 ainda se encontrava em período de **vacatio legis**.

33. Não me parece juridicamente possível atribuir à lei nova eficácia retroativa para modificar as consequências jurídicas de fatos ocorridos anteriormente à sua entrada em vigor. A validade e a eficácia das garantias apresentadas no certame devem ser aferidas à luz do regime jurídico vigente quando praticados os atos, especialmente porque se trata de requisito de participação em procedimento licitatório submetido à Lei 14.133/2021.

34. Por esse primeiro fundamento, a aparente antinomia entre o art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021 e o art. 20 da Lei 15.040/2024 não chega a se estabelecer no caso concreto. Em 31/10/2025 e 3/11/2025, encontravam-se plenamente vigentes o art. 97, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos e o art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022, ao passo que o novo marco legal dos seguros ainda não produzia efeitos.

35. Ainda assim, considero pertinente avançar na interpretação sistemática dos diplomas, pois a questão apresenta relevância para futuras contratações e porque a Lei 15.040/2024 atualmente já se encontra em vigor.

36. Nesse plano, não julgo correta a conclusão de que a Lei 15.040/2024 tenha simplesmente revogado o art. 97, inciso II, da Lei 14.133/2021. Estamos diante de duas leis ordinárias federais de campos materiais distintos. A Lei 15.040/2024 constitui o regime geral do contrato de seguro privado, ao passo que a Lei 14.133/2021 estabelece disciplina própria para o seguro-garantia utilizado nas contratações públicas.

37. A circunstância de a Lei 15.040/2024 ser cronologicamente posterior não basta, por si só, para afastar a disciplina anterior especial. A regra segundo a qual a lei posterior prevalece sobre a anterior somente conduz à revogação quando as normas regulam a mesma matéria de forma incompatível e no mesmo plano de especialidade. Não é essa, a meu sentir, a situação destes autos.

38. Ao contrário, o art. 4º, § 2º, da própria Lei 15.040/2024 oferece elemento textual bastante expressivo para a harmonização dos diplomas ao determinar que suas disposições sejam aplicadas, "*no que couber, aos seguros regidos por leis próprias*". A ressalva confirma que o legislador superveniente não pretendeu eliminar regimes especiais preexistentes.

39. A Lei 14.133/2021 é justamente uma dessas leis próprias quando se cuida de seguro-garantia prestado em favor da Administração Pública. Seu art. 97 não disciplina genericamente o contrato de seguro. Institui regras específicas "*nas contratações regidas por esta Lei*", dentre as quais a determinação expressa de que a falta de pagamento do prêmio pelo contratado não prejudica a subsistência da garantia perante a Administração.

40. A razão de ser da norma é perceptível. No seguro-garantia administrativo existem três posições jurídicas distintas: a seguradora, o tomador e a Administração segurada. Esta última não é responsável pelo pagamento do prêmio e não participa do inadimplemento eventualmente praticado pelo tomador. Seria incompatível com a finalidade institucional da garantia admitir que uma relação obrigacional interna entre seguradora e tomador pudesse eliminar, sem intervenção da Administração, a proteção exigida justamente para resguardar o interesse público.

41. O art. 97, inciso II, da mesma lei desloca, portanto, o risco do não pagamento do prêmio para a relação entre seguradora e tomador, impedindo que a inadimplência deste seja oposta à Administração. Essa solução não elimina a obrigação do tomador de pagar o prêmio, nem inviabiliza a seguradora de utilizar contra ele os instrumentos próprios de cobrança. Apenas evita que o inadimplemento produza como efeito a desproteção do

segurado público.

42. Essa peculiaridade explica igualmente o art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022. A regulamentação do seguro-garantia parte precisamente da premissa de que o tomador é o responsável pelo prêmio, mas que a cobertura subsiste perante o segurado ainda que esse pagamento não ocorra nas datas convencionadas.

43. É certo que a Circular Susep ocupa posição hierárquica inferior à Lei 15.040/2024. Não seria possível, portanto, sustentar a prevalência do art. 16, § 1º, da Circular caso ele efetivamente contrariasse comando imperativo da lei superveniente. A própria Susep já esclareceu, a propósito, que dispositivos infralegais incompatíveis com a Lei 15.040/2024 devem ceder diante da nova disciplina legal.

44. Não vejo, contudo, necessidade de resolver a questão pela prevalência da norma infralegal. A manutenção da cobertura no âmbito das contratações públicas possui fundamento legal autônomo no art. 97, II, da Lei 14.133/2021. A Circular apenas reproduz, no plano regulatório do seguro-garantia, solução compatível com essa disciplina especial.

45. Há outro aspecto que reduz significativamente a intensidade da aparente antinomia. O próprio **caput** do art. 20 da Lei 15.040/2024, depois de estabelecer que a mora relativa à prestação única ou à primeira parcela resolve de pleno direito o contrato, acrescenta expressamente a ressalva "*salvo convenção, uso ou costume em contrário*". Não se trata, portanto, de regra formulada pelo legislador em termos absolutamente inderrogáveis.

46. A previsão é particularmente relevante porque evidencia que a própria lei geral admite hipóteses em que o inadimplemento inicial do prêmio não produzirá a resolução automática do seguro. Se até mesmo a convenção privada pode, nos limites da nova lei, afastar essa consequência, com maior razão não se pode presumir que a norma geral tenha revogado silenciosamente uma regra legal especial que expressamente protege a continuidade do seguro-garantia em favor da Administração Pública.

47. A interpretação sistemática conduz, assim, a um regime perfeitamente conciliável. Como regra geral, nos seguros privados submetidos exclusivamente à Lei 15.040/2024, a mora da prestação única ou da primeira parcela produz os efeitos previstos em seu art. 20. Como regra especial, quando se tratar de seguro-garantia submetido ao regime das contratações públicas, incide o art. 97, II, da Lei 14.133/2021, que impede que a falta de pagamento do prêmio pelo tomador extinga a garantia perante a Administração.

48. Essa conclusão decorre do critério da especialidade e não da simples precedência temporal. A máxima **lex posterior derogat priori** não opera de maneira automática diante de lei anterior especial. É possível, e ordinariamente necessário, preservar simultaneamente a lei geral posterior e a lei especial anterior sempre que seus respectivos âmbitos normativos possam ser delimitados.

49. No caso, essa delimitação é particularmente segura porque o próprio legislador de 2024 ressalvou a aplicação apenas subsidiária de suas disposições aos seguros regidos por leis próprias. Não identifico, ademais, qualquer dispositivo da Lei 15.040/2024 que tenha revogado expressamente o art. 97, II, da Lei 14.133/2021, tampouco disposição que demonstre inequívoca intenção legislativa de eliminar o regime especial do seguro-garantia administrativo.

50. Cumpre, entretanto, fazer uma ressalva quanto à extensão desse raciocínio à garantia de proposta. O **caput** do art. 97 refere-se textualmente às "*obrigações assumidas pelo contratado perante a Administração*", o que, em leitura isolada, poderia sugerir incidência limitada ao seguro-garantia contratual. A garantia de proposta, por sua vez, é disciplinada pelo art. 58, que permite sua prestação mediante as modalidades do art. 96, § 1º.

51. Há, portanto, espaço para duas leituras. Pela interpretação estritamente literal, a remissão do art. 58, § 4º, ao art. 96, § 1º, incorporaria somente as modalidades de garantia, sem necessariamente transportar para a fase licitatória todas as regras do art. 97. Essa leitura oferece suporte ao argumento sustentado pelo Cofen de que o inciso II do art. 97 cuidaria apenas da garantia de execução contratual.

52. Considero, todavia, mais consistente a interpretação sistemática adotada pela unidade técnica. Ao admitir expressamente que a garantia de proposta seja prestada mediante seguro-garantia, o art. 58, § 4º, não transforma esse instituto em produto securitário distinto. Continua-se diante de seguro-garantia, submetido às características essenciais dessa modalidade.

53. A Circular Susep 662/2022 reforça essa compreensão ao definir o objeto principal de maneira abrangente, compreendendo relações jurídicas de ordem contratual, editalícia, processual ou de qualquer outra natureza, e ao identificar o seguro-garantia do setor público a partir da sujeição do objeto principal ao regime jurídico de direito público. A própria Susep esclarece que o objeto principal pode consistir em processo licitatório e que o contrato de seguro deve respeitar a legislação específica desse objeto.

54. Parece-me difícil, nesse contexto, sustentar que a característica fundamental segundo a qual o inadimplemento do prêmio não pode ser oposto ao segurado desapareça unicamente porque o seguro-garantia foi apresentado algumas etapas antes da celebração do contrato administrativo. A finalidade permanece a mesma: proteger a Administração contra determinado inadimplemento do tomador sem transferir ao Poder

Público o risco da relação financeira existente entre esse e sua seguradora.

55. Há ainda uma consequência prática que recomenda essa interpretação. Caso se entenda aplicável à garantia de proposta a regra geral de resolução automática por inadimplemento do prêmio, a Administração passaria a depender de circunstâncias privadas sobre as quais não exerce qualquer controle. Uma apólice regularmente emitida e aceita poderia perder eficácia em razão de mora do licitante perante a seguradora, expondo a Administração exatamente ao risco que a garantia pretende neutralizar.

56. Por tudo isso, entendo que a Lei 15.040/2024 não altera a solução jurídica aplicável ao caso concreto. Primeiro, porque ainda não estava em vigor quando ocorreram os fatos relevantes do certame. Segundo, porque, mesmo para fatos posteriores à sua entrada em vigor, sua disciplina geral deve ser harmonizada com o regime especial estabelecido pela Lei 14.133/2021 para o seguro-garantia nas contratações públicas. Terceiro, porque o próprio art. 4º, § 2º, da Lei 15.040/2024 preserva a incidência das leis próprias, enquanto o art. 20 admite expressamente exceção à resolução automática do contrato por falta de pagamento da prestação única ou inicial.

57. Não acolho, portanto, a interpretação segundo a qual a superveniência da Lei 15.040/2024 teria tornado sem efeito o art. 97, II, da Lei 14.133/2021. Ao contrário, considero que as duas normas coexistem: a primeira estabelece o regime geral dos contratos de seguro; a segunda institui regra específica destinada a impedir que o inadimplemento do prêmio pelo tomador comprometa a garantia exigida pela Administração Pública.

58. Aplicando-se esse entendimento ao Pregão Eletrônico 90.020/2025, concluo que o simples fato de a K2 ter efetuado em 3/11/2025 o pagamento de prêmio vencido em 31/10/2025 não tornava, por si só, ineficaz a apólice perante o Cofen. Da mesma forma, quanto à R&R, cujo prêmio somente venceria em 23/11/2025 e foi igualmente pago em 3/11/2025, sequer havia mora quando realizado o pagamento. A distinção factual entre as duas empresas é, portanto, inequívoca; o que não identifico é fundamento jurídico para atribuir a essa diferença, isoladamente, eficácia bastante para invalidar a garantia da K2.

III

59. Feitas essas considerações, acompanho, em essência, as conclusões da unidade técnica, adotando os exames realizados como razões de decidir. Com efeito, a interpretação sistemática dos arts. 58, § 4º, 96, § 1º, e 97, II, da Lei 14.133/2021, em conjunto com o art. 16, § 1º, da Circular Susep 662/2022, conduz ao entendimento de que o simples inadimplemento ou atraso no pagamento do prêmio não retira, por si só, a eficácia da apólice de seguro-garantia perante a Administração.

60. Nesse contexto, considero irregular a exclusão da K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda. do Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90.020/2025 pelo simples fato de o prêmio de sua apólice, vencido em 31/10/2025, ter sido pago em 3/11/2025. Embora haja diferença factual em relação à situação da R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda. − cujo prêmio, igualmente pago em 3/11/2025, somente venceria em 23/11/2025 −, essa distinção não é bastante, à luz do regime jurídico aplicável ao seguro-garantia, para justificar a invalidação da apólice da primeira licitante.

61. Outrossim, a irregularidade assume particular relevância porque a K2 havia apresentado a proposta economicamente mais vantajosa para o Grupo 1, no valor de R$ 14.722.369,29, enquanto a proposta da R&R, posteriormente contratada, alcançou R$ 14.976.652,12. A diferença, de R$ 254.282,83 apenas nos primeiros doze meses, poderia, segundo estimativa da unidade técnica, aproximar-se de R$ 2,54 milhões caso projetada pelo prazo máximo de dez anos admitido para contratos de serviços continuados, sem considerar reajustes e eventuais adesões à ata.

62. Não obstante, considero acertada a ponderação feita pela AudContratações quanto às consequências práticas de eventual desconstituição imediata do ajuste. O Contrato Administrativo 16/2026 encontra-se em execução desde 1º/6/2026, tendo sido concluída a transição dos postos de trabalho, rescindidos os contratos anteriores e constituídas relações trabalhistas e obrigações sucessivas. A anulação imediata do contrato, nessa altura, produziria riscos relevantes à continuidade dos serviços essenciais do Cofen e poderia ocasionar prejuízos superiores à vantagem que se pretende preservar.

63. Trata-se, em essência, de conferir concretude ao exame consequencialista expressamente determinado pelo art. 147 da Lei 14.133/2021, segundo o qual a decisão acerca da suspensão da execução ou da declaração de nulidade de contrato somente deve ser adotada quando se revelar medida de interesse público, consideradas, entre outras circunstâncias, as consequências econômicas, operacionais e sociais decorrentes da paralisação, o estágio de execução do ajuste, os custos de uma nova contratação e os efeitos sobre os postos de trabalho envolvidos.

64. Mostra-se adequada, portanto, a solução prospectiva concebida pela unidade técnica: preservar os efeitos da contratação já em execução, impedir que a irregularidade contamine novas adesões à Ata de Registro de Preços 1/2026 e adotar providência destinada a evitar a perpetuação, nos exercícios seguintes, do diferencial econômico decorrente da exclusão indevida da proposta mais vantajosa.

65. Faço, contudo, uma ressalva à proposta de se determinar, de forma absoluta, que o Contrato

Administrativo 16/2026 não seja prorrogado.

66. Com efeito, o art. 107 da Lei 14.133/2021 estabelece que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão editalícia e a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, sendo expressamente permitida a negociação com o contratado. A legislação, portanto, não apenas condiciona a prorrogação à vantajosidade, mas admite que essa condição seja alcançada mediante negociação com a empresa contratada.

67. No caso concreto, a razão determinante para restringir futuras prorrogações não reside em vício relacionado à execução contratual da R&R, tampouco em incapacidade da empresa para continuar prestando os serviços. O fundamento da medida é essencialmente econômico: a manutenção, ao longo de sucessivas prorrogações, de contratação originada de certame no qual a licitante detentora de proposta inferior em R$ 254.282,83 anuais foi indevidamente afastada.

68. Se esse é o efeito concreto que se pretende evitar, entendo não haver razão para impor a extinção compulsória do vínculo caso a própria contratada aceite eliminar integralmente a diferença econômica que fundamenta a determinação.

69. Assim, considero mais proporcional estabelecer que o Cofen se abstenha de prorrogar o Contrato Administrativo 16/2026, salvo se, previamente à prorrogação, a R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda. aceitar reduzir seus preços a patamar equivalente ao da proposta apresentada pela K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda. no Pregão Eletrônico 90.020/2025, observadas, evidentemente, as atualizações necessárias para assegurar comparação econômica homogênea entre as propostas.

70. A referência ao preço da K2 não deve ser compreendida como congelamento nominal do montante de R$ 14.722.369,29. Como se trata de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra, submetido à dinâmica própria de reajustes e repactuações, a comparação deverá ser realizada em uma mesma data-base e segundo critérios econômicos equivalentes, de forma que o benefício originalmente oferecido pela K2 seja preservado em termos reais.

71. Em outras palavras, deverá ser reconstruído, para a data da eventual prorrogação, o valor que corresponderia economicamente à proposta da K2 caso ela houvesse sido contratada, aplicando-se, quando cabíveis, os mesmos reajustes, repactuações, alterações legais de encargos trabalhistas e demais eventos objetivos que incidiriam sobre aquela proposta. A R&R somente poderá ter seu contrato prorrogado se aceitar praticar preço igual ou inferior a esse parâmetro atualizado.

72. Tal solução me parece mais aderente aos princípios da proporcionalidade, da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa. Preserva-se a continuidade de uma contratação já em execução, evitando-se os custos administrativos e transacionais de uma nova licitação quando ela não produzir vantagem econômica adicional, mas, simultaneamente, impede-se que a Administração continue suportando o sobrepreço relativo originado da exclusão irregular da K2.

73. Naturalmente, a redução de preços constitui condição necessária, mas não suficiente, para a prorrogação. Permanecerá indispensável o atendimento de todos os demais pressupostos do art. 107 da Lei 14.133/2021, incluindo a existência de previsão no edital, a regularidade da execução contratual e a demonstração circunstanciada, pela autoridade competente, de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração.

74. Também não considero que essa solução importe convalidação da irregularidade ocorrida na licitação. O vício permanece reconhecido e deverá ser objeto da ciência proposta pela unidade técnica. O que se faz é modular sua consequência prática, à vista da situação contratual já consolidada e da possibilidade de eliminar, por meio de negociação autorizada pela própria Lei 14.133/2021, o efeito econômico adverso identificado nestes autos.

75. Em relação à Ata de Registro de Preços 1/2026, acompanho integralmente a proposta da AudContratações no sentido de vedar novas adesões. Nesse caso, não estão presentes as mesmas razões de continuidade contratual que justificam preservar o Contrato 16/2026, e permitir novas contratações derivadas do certame significaria ampliar os efeitos de procedimento cuja irregularidade ora se reconhece.

76. Quanto ao Grupo 2, considero suficiente registrar que a irregularidade relacionada ao prazo de sessenta meses inicialmente previsto no Contrato 12/2026, celebrado com a Sefix Gestão de Profissionais Ltda., foi devidamente corrigida pelo Cofen mediante termo aditivo que reduziu a vigência para os doze meses estabelecidos no instrumento convocatório, inexistindo providência adicional a determinar.

77. Diante do exposto, conheço da representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, acompanhando, com a ressalva acima exposta, a proposta formulada pela unidade técnica.

Em consequência, voto por que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2518/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.311/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: R & R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda. (08.173.071/0001-06); Sefix - Gestão de Profissionais Eireli (13.258.899/0001-99).
4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Altair Almeida (155622/OAB-SP), Rafaella Pereira Almeida (72110/OAB-GO) e outros, representando K2 Conservação e Serviços Gerais Eireli; Ricardo Willian da Rocha, representando Sefix - Gestão de Profissionais Eireli; Marcus Paulo Santiago Teles Cunha (34184/OAB-DF), representando R & R Serviços e Comércio de Produtos de Limpeza Ltda.; Leandro Garcia Rufino (30648/OAB-DF), representando Conselho Federal de Enfermagem.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.020/2025, promovido pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), destinado à contratação, mediante sistema de registro de preços, de serviços continuados de apoio operacional e administrativo, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências da entidade em Brasília/DF,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. indeferir o pedido de distribuição do processo por prevenção ao relator do TC 025.104/2025-0;
9.3. determinar ao Conselho Federal de Enfermagem que:
9.3.1. se abstenha de autorizar novas adesões à Ata de Registro de Preços 1/2026;
9.3.2. se abstenha de prorrogar o Contrato Administrativo 16/2026, celebrado com a R&R Serviços de Limpeza e Conservação Ltda., salvo se, mediante negociação prévia, a contratada aceitar reduzir seus preços a valor igual ou inferior ao correspondente, em bases econômicas equivalentes e devidamente atualizado, à proposta apresentada pela K2 Conservação e Serviços Gerais Ltda. no Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90.020/2025, sem prejuízo da necessidade de atendimento dos demais requisitos previstos no art. 107 da Lei 14.133/2021;
9.3.3. caso não seja alcançada a condição estabelecida no subitem anterior, adote, em tempo hábil, as providências necessárias à realização de novo procedimento licitatório para assegurar a continuidade dos serviços após o término da vigência do Contrato 16/2026;
9.4. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Cofen de que considerar o atraso ou o inadimplemento do prêmio pelo tomador, isoladamente, como causa de invalidação de seguro-garantia regularmente emitido e vigente apresentado como garantia de proposta não se harmoniza com a interpretação sistemática dos arts. 58, § 4º, 96, § 1º, e 97, II, da Lei 14.133/2021, conjugados com a disciplina específica aplicável ao seguro-garantia;
9.5. dar ciência desta deliberação ao Cofen, ao representante e aos interessados; e
9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2518-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE ___ – Plenário
TC 045.517/2021-5 [Apensos: TC 006.115/2025-0, TC 006.118/2025-9].
Natureza: Recurso de revisão (em Tomada de Contas Especial).
Entidade: Agência Nacional do Cinema.
Responsáveis: William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74); William Cubits Capela (CNPJ: 05.246.567/0001-66).
Recorrente: William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74).
Representação legal: Andre Felipe Firmo Alves (OAB/AL 9.228), Helcimar Araujo Belem Filho (OAB/MA 15.932) e outros, representando William Cubits Capela.
SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA EXECUÇÃO DE PROJETO CULTURAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO CONHECIDO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[29], que teve a concordância do corpo diretivo[30]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os presentes autos de recurso de revisão interposto por William Cubits Capela (023.783.064-74) - peças 114-117, e titular da empresa William Cubits Capela (05.246.567/0001-66), por intermédio de procuradores legalmente constituídos, nos termos das procurações às peças 86 e 113, em face do Acórdão 3738/2024-TCU-1ª Câmara (Peça 67), de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

2. O Acórdão recorrido possui o seguinte teor (peça 67):

'9.1. rejeitar as alegações de defesa e razões de justificativa de William Cubits Capela;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, 'a' e 'c', 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, as contas de William Cubits Capela, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir da data especificada até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Agência Nacional de Cinema, na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/12/2016	R$ 785.485,10

9.3. aplicar a William Cubits Capela a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

[29] Peça 135
[30] Peça 136

9.5. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência, sobre cada parcela, dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, com esclarecimento ao responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);
9.6. encaminhar cópia desta deliberação ao responsável e à Agência Nacional de Cinema;
9.7. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos'.

HISTÓRICO

3. Originalmente, estes autos versavam sobre tomada de contas especial instaurada pela Agência Nacional do Cinema, em face de William Cubits Capela, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos captados por força do projeto cultural Pronac 13-0487 denominado 'Mangue Bit'.
4. De acordo com a Deliberação 10/2014 (peça 3), foi autorizada captação por William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74) do valor de apoio no total de R$ 558.879,00, que poderia ser captado no período de 20/1/2014 a 31/12/2017.
5. O prazo de execução dos recursos era de 20/1/2014 a 6/6/2019, com prazo para prestação de contas até 6/6/2019 (peças 39, p. 2, e 50, p. 1).
6. A matriz de responsabilização do tomador de contas consignou a seguinte irregularidade (peça 38), que fundamentou a instauração da tomada de contas especial (TCE):
'Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à WILLIAM CUBITS CAPELA, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do O documentário de longa metragem Mangue Bit sobre o Movimento Mangue Beat, que teve início nos Anos 90 e foi considerado renovador do posicionamento de Pernambuco e, consequentemente, do Brasil, no cenário musical, reverberando nas artes plásticas, audiovisual, moda e cibernética, no período de 15/12/2016 a 6/6/2019, cujo prazo encerrou-se em 6/6/2019'.
7. A partir dessa matriz de responsabilização (peça 38), o Relatório do Tomador de Contas 2009240-E/2021/SEF/SPR (peça39) imputou a William Cubits Capela (CNPJ: 05.246.567/0001-66) e William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74) o débito original de R$ 785.485,10, em decorrência de 'omissão no dever de prestar contas' dos valores captados com amparo na Deliberação 10/2014 (peça 3).
8. Ingressa a TCE neste Tribunal, foi elaborada a instrução constante da peça 50, com proposta de citação solidária de William Cubits Capela (CNPJ: 05.246.567/0001-66) e William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74), em razão das irregularidades mencionadas anteriormente. Também foi proposta realização de audiência dessas pessoas, em razão do 'não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do projeto incentivado, cujo prazo encerrou-se em 6/6/2019' (peça 50, p. 7).
9. O corpo diretivo da Unidade Técnica (peças 51-52) anui à proposta constante da peça 50.
10. As citações e audiências foram realizadas por meio dos Ofícios constantes das peças 55-56, com os avisos de recebimento de peças 57-58.
11. De acordo com a petição constante da peça 59, p. 5, foi solicitada prorrogação de prazo para serem apresentadas as alegações de defesa, com deferimento a fim de 'prorrogar os prazos para atendimento aos ofícios acima informados até 31/08/2022 e 01/09/2022, respectivamente' (peça 61).
12. Ao analisar as alegações de defesa e os documentos constantes dos autos, foi elaborada a instrução de peça 63, que obteve a anuência do corpo diretivo (peças 64-65), com proposta de mérito de rejeição das alegações de defesa, julgamento pela irregularidade das contas, condenação em débito pelo valor original de R$ 785.485,10, acrescido dos consectários legais a partir de 15/12/2016, aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8443/1992.
13. O Ministério Público junto ao TCU, por meio do Parecer de peça 66, anuiu à proposta uniforme da Unidade Técnica.
14. Ao analisar os documentos, os fatos e os argumentos constantes dos autos, o Relator *a quo*, proferiu o Voto (peça 68) condutor do Acórdão (peça 67) recorrido, com entendimento de que 'os argumentos de defesa apresentados por William Cubits Capela não foram suficientes para elidir a imputação de irregularidades que lhe foi feita'.
14.1 Ademais, assim se manifestou o Relator *a quo*, quanto ao mérito do processo da tomada de contas especial originária deste recurso (peça 68, p. 2):
'9. Conforme exposto no relatório da unidade instrutiva, a emissão do CPB não tem relação com o patrocínio de recursos federais para a realização de obras audiovisuais ou sua prestação de contas. Trata-se de certificado emitido pela Ancine atestando a qualificação da obra como brasileira, documento necessário para exibição no mercado interno e para fins de exportação.

10. Ademais, embora o responsável tenha juntado, como anexos, reproduções de matérias jornalísticas que dão conta que o filme foi executado, não constam nos autos qualquer documento ou informação que permita associar os recursos recebidos com sua correta aplicação no projeto.
11. Em relação aos pedidos de prorrogação de prazo efetuados pelo responsável à Ancine, ainda na fase interna de procedimentos administrativos daquela agência, assiste razão à AudTCE no sentido de que tais pedidos, bem como sua extensão de prazo para novembro de 2022 não afastam a omissão no dever de prestar contas, visto que também já se encontra vencido sem a apresentação, mesmo que intempestiva, de documentos capazes de afastar o débito'.
15. Com essa fundamentação, foi proferido o Acórdão 3738/2024-TCU-1ª Câmara (Peça 67), de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
16. O recorrente interpôs recurso de reconsideração (peças 87-91), com pronunciamento de não conhecimento pela AudRecursos (peças 93-95), em razão de ser intempestivo e por não apresentar fatos novos, conforme preceituam o art. 33, da Lei 8443/1992, e o art. 285, *caput* e § 2º, do RI/TCU. O MP/TCU manifestou anuência à proposta uniforme da AudRecursos, nos termos do Parecer constante da peça 97, que culminou com o não conhecido pelo Tribunal, nos termos do Acórdão 9266/2024-TCU-1ª Câmara (peça 98).
17. Inconformado com o mencionado *decisum*, William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74) interpõe recurso de revisão (peças 114-117), que passa a ser analisado nos aspectos de admissibilidade e de mérito.

ADMISSIBILIDADE

18. O presente recurso de revisão foi conhecido por meio do Despacho do Relator constante da peça 134.

MÉRITO

19. O recurso de revisão interposto por William Cubits Capela (peças 114-117) será analisado em conjunto e em confronto com os demais documentos constantes dos autos.
20. **Delimitação do recurso**
20.1 O presente exame de técnico contempla as seguintes questões que devem ser esclarecidas:
a) requalificação jurídica dos fatos: da inexecução à falha formal;
b) proporcionalidade e razoabilidade;
c) violação ao devido processo legal;
d) documentos novos;
e) prescrição.

21. Requalificação jurídica dos fatos: da inexecução à falha formal

21.1 Sem prejuízo de reconhecer o julgamento tecnicamente preciso em suas premissas formais por parte do Tribunal de Contas da União, o recorrente entende haver ocorrido equívoco no enquadramento jurídico, nos seguintes termos (peça 114, p. 4):
'O julgamento da Corte de Contas, embora tecnicamente preciso em suas premissas formais, incorreu em um grave equívoco de enquadramento jurídico ao **equiparar a ausência ou atraso na apresentação da prestação de contas à inexecução material do projeto**. Tal conclusão não se sustenta, uma vez que a inexecução do objeto pressupõe a inexistência da obra ou o desvio dos recursos públicos, hipótese totalmente afastada pelas provas ora trazidas. (Grifos constantes do original.)'
21.2 Sobre a execução do projeto 'Mangue Bit', o recorrente assim argumenta (peça 114, p. 4):
'No caso concreto, o projeto audiovisual **'Mangue Bit'** foi integralmente finalizado, certificado pela ANCINE com a emissão do **Certificado de Produto Brasileiro** em 15/08/2020, e vem sendo exibido em festivais, com reconhecimento e premiações. Esses elementos constituem demonstração inequívoca de que os recursos públicos atingiram sua finalidade, entregando à sociedade o bem cultural financiado. (Grifos constantes do original.)'
21.3 A fim de demonstrar a execução desse projeto, o recorrente colaciona notícias impressas (peça 114, p. 5). Também menciona parecer da Ancine (peça 114, p. 5), em que, segundo o recorrente, 'a) **não haveria sanção aplicável pelo atraso na entrega do FAE Parcial**, e b) a única penalidade pertinente seria, em tese, uma **advertência** pelo atraso na conclusão do projeto. (Grifos constantes do original.)'
21.4 O recorrente argumenta que o TCU teria incorrido em 'erro material' nos seguintes termos (peça 114, p. 6):
'Dessa forma, o acórdão recorrido incorreu em erro material ao qualificar a conduta do Recorrente como se fosse 'inexecução', impondo-lhe a sanção mais gravosa - devolução integral dos valores e multa de 50%. O que efetivamente se verifica é uma **falha meramente formal de prestação de contas**, que jamais poderia justificar a penalidade máxima. (Grifos constantes do original.)'
21.5 Também menciona violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), que conduziria ao enriquecimento sem causa da União, em razão da condenação em débito e da aplicação de multa (peça 114, p. 6-7).

Análise

21.6 Não há confundir impropriedades de natureza meramente formal com a não comprovação da regular aplicação dos recursos em exame.

21.7 Eventual existência de obra com a mesma denominação daquela ajustada por meio da Deliberação 10/2014 (peça 3), por si só, não possui o condão de peremptoriamente demonstrar que essa obra foi realizada com os recursos a ela destinados por meio de captação com fundamento nessa Deliberação.

21.8 A execução de produção cultural é um dos requisitos para se demonstrar a regular aplicação dos recursos, pois, caso não se demonstre o indispensável nexo entre receitas e despesas, remanescerá não comprovada a aplicação desses valores.

21.9 Ademais, nos termos do art. 29, da Lei 8313/1991, todos os valores auferidos por meio da captação em comento devem ser depositados e movimentados em conta bancária específica, com prestação de contas realizada nos termos desse diploma.

21.10 Esse mandamento legal não afasta a obrigação de encaminhar prestação de contas apta a comprovar a regular aplicação dos recursos geridos.

21.11 A emissão do Certificado de Produto Brasileiro (peça 117) consiste em uma das obrigações do captador e também um dos requisitos para se encaminhar a prestação de contas. A emissão desse Certificado em 16/6/2020, mais de um ano depois do prazo para aplicação dos recursos (6/6/2019), acena no sentido de irregularidade na aplicação dos recursos. Some-se a esse fato a inexistência de documentos da conta bancária específica em que ocorreram os depósitos e a movimentação dos recursos captados, a fim de demonstrar o imprescindível nexo entre receitas e despesas para comprovar a regular aplicação desses recursos.

21.12 Não se trata, portanto, de erro material como tentou demonstrar o recorrente.

21.13 As notícias de mídia impressa colacionadas pelo recorrente (peça 114, p. 5) podem acenar no sentido de produção cultural, mas não necessariamente com estabelecimento de nexo entre receitas e despesas. A realização de determinado projeto cultural consiste em uma das obrigações do captador, mas se não houver nexo entre receitas e despesas, não há falar em aprovação das contas dos valores recebidos para esse fim. O recorrente não demonstra esse nexo.

21.14 Os argumentos referentes à violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade aplicação de multa no valor de 50% serão analisados no item seguinte.

22. Proporcionalidade e razoabilidade

22.1 Acerca de violação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, o recorrente assim se manifesta (peça 114, p. 7-8):

‘A sanção imposta pelo Acórdão recorrido - **devolução integral dos valores aportados ao projeto, cumulada com multa de 50%** - configura medida flagrantemente desproporcional, afrontando diretamente os princípios da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**, expressamente consagrados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, como balizas da Administração Pública. (Grifos constantes do original.)’

22.2 Continua o recorrente (peça 114, p. 8):

‘A aplicação da penalidade máxima, pensada pelo legislador apenas **para hipóteses de inexecução do objeto**, não pode ser estendida a casos em que há, no máximo, **falha formal na prestação de contas**. O excesso sancionatório, nesses termos, compromete a própria função pedagógica e corretiva da atividade de controle, convertendo-a em instrumento de punição desarrazoada e divorciada da realidade concreta.

A jurisprudência pátria, por sua vez, caminha em direção oposta à do acórdão recorrido. O **Superior Tribunal de Justiça** já assentou, em diversas oportunidades, que a atuação sancionatória da Administração deve sempre respeitar os limites da proporcionalidade, sob pena de nulidade. Nesse sentido, o **REsp 1.657.156/RS** é paradigmático ao firmar a compreensão de que, mesmo na seara administrativa, a desproporcionalidade da sanção imposta justifica sua anulação ou adequação. (Grifos constantes do original.)’

Análise

22.3 Parece equivocar-se o recorrente quando menciona a condenação em débito pelo valor integral como violadora do princípio da proporcionalidade e razoabilidade.

22.4 A condenação em débito não possui natureza sancionatória, pois a tomada de contas especial possui natureza jurídica de ação de ressarcimento, uma vez que visa à recomposição do valor não aprovado na competente prestação de contas.

22.5 Em relação ao valor de 50% da multa, mais uma vez equivoca-se o recorrente, pois, nos termos do art. 57, da Lei 8443/1992, a multa decorrente de condenação em débito pode alcançar até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao Erário.

22.6 Ao compulsar o Acórdão recorrido (item 9.2, peça 67), verifica-se condenação em débito pelo valor original de R$ 785.485,10 com aplicação de multa individual no valor de R$ 50.000,00, o que equivale, em valores originais, a aproximadamente 6,36% do valor do débito.

22.7 A dosimetria da multa a ser aplicada deve observar o intervalo entre 1 (um) e 100% (cem por cento) do valor atualizado do bem, nos termos do art. 57, da Lei 8.443/1992. Dessa forma, não se verifica qualquer irregularidade na dosimetria da multa aplicada, tampouco violação ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.

22.8 A não comprovação da regular aplicação dos recursos captados na forma autorizada pela Deliberação 10/2014 (peça 3) impõe a obrigação de recomposição do valor captado, sem que disso enseje violação a qualquer princípio normativo aplicado ao caso concreto.

22.9 Acerca do precedente do Superior Tribunal de Justiça mencionado pelo recorrente, que não o socorre, devem ser registradas algumas considerações.

22.9.1 Em consulta ao sítio eletrônico do STJ (https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=82869018&num_registro=201700256297&data=20180504&tipo=5&formato=PDF), aparece apenas 'RECURSO ESPECIAL Nº 1.657.156 - RJ (2017/0025629-7)', no voto do relator do feito, Ministro Benedito Gonçalves, cuja ementa informa tratar-se de ação com objetivo de ser fornecido medicamento não constante dos atos normativos do SUS.

22.9.2 Ainda assim, adentrou-se o voto do Relator, Ministro Benedito Gonçalves, e não foi observada qualquer menção à 'compreensão de que, mesmo na seara administrativa, a desproporcionalidade da sanção imposta justifica sua anulação ou adequação', como alegado pelo recorrente. De igual forma, também não foi identificado no voto-vista da Ministra Assusete Magalhães o argumento formulado pelo recorrente mencionado no período anterior.

23. Violação ao devido processo legal

23.1 O recorrente argumenta que (peça 114, p. 9):

'(...) protocolou **pedido de prorrogação do prazo de execução em 06/02/2019**, medida legítima e tempestiva no contexto de projetos culturais. A Agência Nacional do Cinema, porém, manteve-se **inerte por mais de um ano**, vindo a se manifestar apenas em 04/02/2020. Tal demora administrativa não pode, em hipótese alguma, ser transferida ao administrado como se este houvesse descumprido seus deveres. Ao contrário, trata-se de **morosidade imputável exclusivamente à Administração**, que gerou um cenário de insegurança jurídica e retirou do produtor cultural a previsibilidade necessária para cumprir formalidades de prestação de contas. (Grifos constantes do original.)'

23.2 Também consigna o recorrente que (peça 114, p. 9):

'Ademais, não se pode olvidar que, no curso desse limbo processual, sobreveio a **Lei nº 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc)**, a qual, em caráter emergencial, prorrogou os prazos de execução e prestação de contas de projetos culturais. Quando da edição da referida lei, o processo do Recorrente ainda estava **pendente de decisão administrativa**, de modo que seria imperativo aplicar-lhe, por isonomia, **o regime de flexibilização instituído pelo legislador**. (Grifos constantes do original.)'

23.3 Continua o recorrente (peça 114, p. 9):

'A recusa em reconhecer a incidência da norma protetiva em favor de projetos já em tramitação, sobretudo diante da comprovada **inércia da própria ANCINE**, configura violação não apenas ao devido processo legal, mas também aos princípios da **segurança jurídica** e da **proteção da confiança legítima**, amplamente reconhecidos pela doutrina e jurisprudência nacionais.

Nesse sentido, a atuação do TCU, ao desconsiderar esses elementos, consubstancia um rigor formalista incompatível com a natureza do fomento cultural e com os valores constitucionais que norteiam a Administração Pública, notadamente os de **boa-fé, proporcionalidade e razoabilidade**. (Grifos constantes do original.)'

Análise

23.4 Devem ser observadas duas fases bem distintas, quando da análise da aplicação dos recursos captados na forma constante destes autos: a primeira consiste em fiscalização de primeira ordem da Ancine; a segunda consiste no exercício do controle externo conferido ao Tribunal de Contas da União, conforme jurisdição definida no Texto Constitucional.

23.4.1 Ainda que a Ancine, no plexo das suas atribuições legais, tenha demorado para se manifestar sobre eventual pedido de prorrogação de prazo formulado pelo ora recorrente, por si só, esse fato não é apto para macular o regular desenvolvimento da tomada de contas especial inicial, tampouco este recurso. Ademais, o responsável em comprovar a regular aplicação dos recursos perante a Ancine não pode beneficiar-se da própria torpeza, na medida em que, não cumprida a sua obrigação, não pode atribuir eventual intempestividade daquela Agência como impeditivo para cumprir suas obrigações decorrentes dos compromissos assumidos por meio da Deliberação 10/2014 (peça 3).

23.4.2 Já na competência de segunda ordem conferida, no caso concreto, ao TCU, também deve ser observado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, garantias individuais petrificadas pelo poder constituinte originário. Até o presente momento processual, não se verificou qualquer violação a essa garantia fundamental nesta Corte de Contas.

23.4.3 Não restou comprovada, qualquer insegurança jurídica ou violação a garantia fundamental assegurada pela Constituição Federal.

23.5 Embora o recorrente tenha mencionado a Lei 14017/2020, que 'dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020', essa Lei não repercute no dever de prestar contas dos recursos captados pela Deliberação 10/2014 (peça 3).

23.5.1 A prorrogação do prazo de execução e de prestação de contas dos projetos culturais permitida por meio do art. 12, da Lei 14017/2020, com redação alterada por meio da Lei 14150/2020, não afasta a obrigação de executar o projeto e prestar contas, pois esse diploma apenas prorrogou prazo e não afastou a obrigação de prestar contas.

23.6 Eventual 'inércia da própria Ancine', como mencionado pelo recorrente, não viola de morte o regular desenvolvimento da TCE processada neste Tribunal, tampouco macula a 'atuação do TCU'.

23.7 O regular desenvolvimento da TCE originária deste recurso de revisão foi observado pelo TCU. Mencionem-se, a título de exemplo: i) citação válida; ii) prorrogação de prazo concedida; iii) análise das alegações de defesa; iv) apresentação e processamento do presente recurso.

23.8 Não se verificou, até o presente momento processual, qualquer irregularidade quanto à alegada violação ao devido processo letal, contraditório, ampla defesa, proteção da confiança legítima ou aos valores que norteiam a Administração Pública, como boa-fé, proporcionalidade e razoabilidade.

24. Documentos novos

24.1 O recorrente argumenta que junta 'documentos novos dotados de eficácia probatória direta sobre a controvérsia', destacando os seguintes (peça 114, p. 10):

'a) Certificado de Produto Brasileiro (CPB), expedido em 15/08/2020, comprobatório da regular conclusão e registro oficial da obra junto à ANCINE;

b) Reportagens e registros jornalísticos, atestando a exibição pública do documentário Mangue Bit em festivais nacionais e internacionais;

c) Premiações e reconhecimentos recebidos pela obra, evidenciando sua circulação e relevância cultural;

d) Documentos administrativos da própria ANCINE, nos quais a agência reconhece que não houve inexecução, mas apenas atraso na entrega de parte da documentação, propondo como sanção mera advertência'.

24.2 Acerca desses novos documentos, o recorrente assim argumenta (peça 114, p. 10):

'Tais provas, quando analisadas em conjunto, **desconstroem integralmente a premissa que fundamentou o Acórdão recorrido** - qual seja, a de que teria havido inexecução do objeto - e demonstram de maneira cristalina que **os recursos públicos foram aplicados em sua finalidade precípua,** resultando em bem cultural concreto, certificado e colocado à disposição da sociedade. (Grifos constantes do original.)'

24.3 Acerca na natureza jurídica de 'documentos novos', o recorrente assim se manifesta (peça 114, p. 10):

'O caráter de 'documentos novos' **se verifica não apenas porque muitos desses registros surgiram após a decisão originária** (como as premiações e reportagens), mas também porque, mesmo existindo à época, **não foram devidamente valorados no processo administrativo, seja por omissão da ANCINE, seja por insuficiência de instrução dos autos**. Assim, o conjunto ora apresentado **possui aptidão para modificar substancialmente o juízo firmado pelo TCU**, afastando a presunção de inexecução e conduzindo à necessária requalificação da conduta como falha meramente formal. (Grifos constantes do original.)'

Análise

24.4 O recorrente interpôs recurso de revisão por meio dos documentos constantes das peças 114/117, que passam a ser analisados.

24.5 Por meio do Parecer 200-E/2022/SEF/SFO/CAP, da Ancine (peça 115), verificaram-se os seguintes registros:

a) 'Sobre a não conclusão da obra, verificou-se que houve emissão do CPB em 16/06/2020 (2532290)';

b) 'Assim, como houve entrega da obra, ainda que com atraso, considerando-se a boa-fé da empresa, a infração ter sido leve, a primariedade da conduta, saneamento e baixa lesividade aos interesses do FSA, sugere-se que seja aplicada sanção de advertência, nos termos do inciso IV, Cláusula Décima Primeira, do contrato de investimento DG-1.192 (PRODAV 06/2013-2014) e da alínea 'd', Cláusula Oitava, do contrato de investimento DG-1.200 (Arranjos Regionais 01/2014)';

c) no que tange ao atraso do envio do formulário de acompanhamento de execução parcial, houve sugestão no sentido de que nenhuma sanção deveria ser aplicada;

d) em relação ao atraso na conclusão da obra objeto dos recursos em análise, o mencionado Parecer sugeriu que fosse aplicada 'sanção de advertência'.

24.6 O mérito do Parecer mencionado no parágrafo anterior foi acolhido por meio do Despacho n.º 755-E/2022/SEF/SFO/CAP (peça 116).

24.7 A Ancine emitiu Certificado de Produto Brasileiro B20-002339-00000, nos seguintes termos (Peça 117): 'A AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE, conforme inciso XIII do Art. 7º da Medida Provisória nº.2.228-1, de 06 de setembro de 2001, com redação introduzida pela Lei nº. 10.454, de 13 de maio de 2002, e conforme Decreto nº4.456, de 04 de novembro de 2002, confirma que constitui obra audiovisual brasileira o produto identificado neste Certificado, válido como documento de origem para exportação. **Este documento não atesta regularidade em relação à utilização de recursos públicos, inclusive para fins de prestação de contas**. As informações desse certificado podem ser conferidas no portal da Ancine, www.ancine.gov.br'.

24.7.1 A emissão de Certificado de Produto Brasileiro consiste em requisito parcial para comprovar a regular aplicação dos recursos em análise. Deve-se enfatizar que a mera emissão de Certificado não comprova, por si só, a regular aplicação dos recursos recebidos por força da Deliberação 10/2014 (peça 3), tampouco afasta a obrigação de prestar e ter aprovada a sua prestação de contas. O próprio certificado é expresso ao mencionar que 'este documento não atesta regularidade em relação à utilização de recursos públicos, inclusive para fins de prestação de contas'.

24.7.2 Ao se propor captação de recursos com vistas à aplicação em projetos culturais abarcados pelas Leis 8313/1991 e 8685/1993, o proponente assume compromisso de, além de executar o respectivo projeto cultural, aplicar os recursos de acordo com as normas regentes, sob pena de devolver os benefícios concedidos acrescidos de correção monetária, juros e demais encargos previstos na legislação do imposto de renda (art. 6º, da Lei 8685/1993).

24.7.3 O art. 29, da Lei 8313/1991, é taxativo ao especificar a obrigação de movimentação em conta bancária e de prestação de contas nos seguintes termos:

'Os recursos provenientes de doações ou patrocínios deverão ser depositados e movimentados, em conta bancária específica, em nome do beneficiário, e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento da presente Lei'.

24.7.4 As obrigações contempladas nesses diplomas estão expressamente previstas na Deliberação 10/2014 (peça 3), das quais não podem furtar-se todas as pessoas quem captam recursos com esses amparos, inclusive o ora recorrente.

24.7.5 O Certificado de Produto Brasileiro (peça 117) emitido pela Ancine data de 16/6/2020, cujo prazo para aplicação dos recursos era de 20/1/2014 a 6/6/2019, com prazo para prestação de contas até 6/6/2019. A inobservância desse prazo assumido pelo ora recorrente, por si só, já demonstra irregularidade apta a determinar a restituição dos valores arrecadados.

24.7.6 Mas, ainda que se superasse a inobservância desse prazo, em atenção ao princípio da verdade material que norteia a atuação deste Tribunal de Contas, na hipótese de haver juntada de documentos aptos a comprovarem a regular aplicação dos recursos, poder-se-ia superar essa intempestividade. Entretanto, ao serem compulsados os documentos e petição constantes das peças 114-117 (recurso de revisão), não se verificaram novos argumentos ou documentos aptos a alterarem o mérito da deliberação recorrida.

24.8 A regular aplicação dos recursos captados por força da multicitada Deliberação passa necessariamente, como requisitos mínimos para sua regular comprovação, pela i) execução do objeto acordado, ii) indispensável nexo entre receitas e despesas; iii) inexistência de outras irregularidades que maculem a prestação de contas.

24.9 O recurso de revisão interposto pelo recorrente (peças 114-117) não se fez acompanhar dos documentos que preenchessem os requisitos mínimos discriminados no parágrafo anterior.

25. Prescrição

25.1 O tema prescrição, de acordo com as diversas alterações introduzidas no ordenamento jurídico adjetivo, passou a ter natureza de interesse público, motivo por que, nos termos dos arts. 332, § 1º, e 487, II, do Código de Processo Civil, haverá resolução de mérito quando o magistrado, de ofício ou a requerimento, decidir sobre a ocorrência da prescrição. Na mesma linha do disposto no CPC, o art. 10, da Resolução 344/TCU/2022, é expresso ao mencionar que 'a ocorrência da prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo'.

25.2 Ao realizar interpretação conforme, como intérprete autêntico da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mérito do RE 636886/AL, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, quando reconheceu repercussão geral, fixou entendimento consubstanciado na tese definida por meio do Tema

899/STF, nos seguintes termos: ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas’.

25.3 No âmbito desta Corte de Contas, foi editada a Resolução 344/TCU/2022, que disciplinou aspectos referentes à prescrição no âmbito do TCU, principalmente no que diz respeito a marco inicial, interrupção, suspensão e intercorrência.

25.4 O prazo para prestação de contas até era até 6/6/2019. A citação válida ocorreu em 1º e 2/8/2022 (peças 55-58). Considerando que a citação válida consiste em fato interruptivo, não ocorreu a prescrição, nos termos do art. 5º, I, da Resolução 344/TCU/2022.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

26. Este Capítulo possui o objetivo de analisar argumentos que não estavam contemplados no mérito da petição recursal iniciado a partir do Capítulo III da petição (peça 114, p. 4), mas que devem ser apreciados, a fim de serem evitados questionamentos acerca de omissão (peça 114, p. 1-4). Também serão analisados argumentos colacionados em diversas petições (peças 123-124, 126-129, 132), depois de realizado exame de admissibilidade (peças 119-121) por esta Unidade Técnica.

27. Embora o recorrente tenha mencionado que o Acórdão recorrido tenha aplicado sanção mais gravosa no sentido de haver determinado devolução integral dos valores e multa de 50% (peça 114, p. 1), parece equivocar-se o eminente causídico do recorrente, uma vez que a condenação em débito não consiste em sanção, mas sim em dever de recompor o patrimônio público no valor que não tenha sido comprovada sua aplicação. A natureza jurídica da tomada de contas especial é de ação de ressarcimento e não de sanção, sem prejuízo de eventual apenação decorrente das irregularidades identificadas.

28. Em relação à alegada ‘multa de 50%’ (peça 114, p. 1-2), mais uma vez, equivoca-se o recorrente, pois, em relação ao valor original da condenação em débito, a multa equivale a aproximadamente 6,36%. O mesmo equívoco se verifica ao afirmar que a aplicação de multa no valor de R$ 50.000,00 consiste em ‘sanção máxima prevista para hipóteses de descumprimento integral do objeto financiado’, uma vez que essa multa poderia alcançar até 100% do valor atualizado da condenação em débito, conforme preceitua o art. 57, da Lei 8443/1992.

29. Ainda no Capítulo intitulado ‘da tempestividade e do cabimento’ (peça 114, p. 1-2), o recorrente argumenta que:

‘Acresça-se que ora se juntam documentos novos de relevância indiscutível - reportagens, registros de exibições, premiações e o próprio CPB - que, embora disponíveis em parte à época, não foram valorados no devido contexto e em sua completude pela decisão recorrida. Esses elementos, à luz do art. 35, III, da Lei nº 8.443/92, possuem aptidão para modificar substancialmente o quadro probatório, afastando a presunção de inexecução e restabelecendo a verdade material’.

29.1 Não basta suposta alegação ou comprovação de execução do objeto a que destinavam os recursos em análise. Deve haver inequívoca demonstração do nexo entre receitas e despesas como requisito imprescindível e parcial para demonstrar a regular aplicação dos recursos, com o objetivo de ter sua prestação de contas aprovada pelos órgãos competentes.

30. Depois da interposição do recurso de revisão (peças 114-117), análise do exame de admissibilidade (peças 119-121) e do Parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 125), o recorrente junta os documentos constantes das peças 126-129, que visam, em essência, ao conhecimento e ao processamento do recurso de revisão interposto por meio das peças 114-117 e 132. Contudo, como contêm argumentos meritórios, passam a ser analisados.

31. O recorrente inaugura sua petição (peça 126, p. 1) com o título ‘da premissa fática do acórdão recorrido e sua incorreção’.

31.1 Sob esse título, o recorrente, mais uma vez, assim argumenta (peça 126, p. 1):

‘O Acórdão n.º 3.738/2024 condenou o RECORRENTE ao ressarcimento integral de R$ 785.485,10, acrescido de multa no percentual máximo de 50%, sob a premissa jurídica de inexecução material do objeto do instrumento de fomento - o documentário Mangue Bit. É a partir dessa qualificação que se justificaram o débito integral e a penalidade máxima’.

31.2 O recorrente menciona a emissão do Certificado de Produto Brasileiro pela Ancine, que atesta a realização da obra audiovisual objeto da multicitada Declaração 10/2014, o Parecer 200-E/2022 e o Despacho 755-E/2022 da ANCINE, que se manifestam pela aplicação da sanção de advertência como a mais adequada (peça 126, p. 1).

Análise

31.3 Esses argumentos já foram trazidos pelo recorrente e analisados nos itens 22, 24, 27-28 desta instrução, motivo por que se aplicam a esses argumentos e não serão replicados para não ser repetitivo.

Argumento

32. Em seguida o recorrente traz argumentos sob o título ‘da relevância jurídica dos documentos novos’ (peça 126, p. 2).

32.1 O recorrente argumenta que, embora a instrução desta Unidade Técnica tenha-se pronunciado pelo não conhecimento da petição recursal (peças 117-119), consignando que ‘os pareceres da ANCINE referem-se à modalidade de fomento direto (FSA), e não ao fomento indireto (art. 1.º-A da Lei do Audiovisual), que é o regime aplicável ao caso dos autos’, essa distinção ‘não elimina a eficácia probatória dos documentos juntados’ (peça 126, p. 2).

32.2 O recorrente também destaca o ponto relevante em todo esse processo de tomada de contas especial e do presente recurso (peça 126, p. 2):

‘Mais relevante ainda: o CPB é a prova pública, oficial e inequívoca da existência e conclusão da obra. Emitido pela própria ANCINE - origem da condenação -, o CPB tem eficácia direta e imediata para o juízo de admissibilidade, pois demonstra que a premissa do Acórdão recorrido (inexecução material) é falsa. O objeto foi executado; o que eventualmente ocorreu foi atraso ou irregularidade formal na prestação de contas’.

Análise

32.3 Como já consignado nesta instrução, a emissão do Certificado de Produto Brasileiro consiste em um dos requisitos para se comprovar a regular aplicação dos recursos e não possui o condão, de per si, de comprovar a regular aplicação dos recursos em exame. Esse argumento já foi analisado por meio dos itens 21 e 24 desta instrução.

Argumento

33. Ao encerrar seus argumentos nessa nova petição (peça 126, p. 3), o recorrente trata da ‘consequência jurídica da requalificação’.

33.1 O recorrente argumenta que a ‘distinção entre inexecução do objeto e atraso na prestação de contas não é meramente semântica - tem consequências jurídicas concretas e determinantes’ (peça 126, p. 3).

33.2 Segundo o recorrente, na hipótese de inexecução de determinado objeto, deveria ocorrer devolução integral dos valores envolvidos, ‘pois o erário não recebeu a contraprestação contratada’. Já na hipótese de ‘atraso formal’, segundo o recorrente, ‘não há dano integral ao erário, pois o objeto foi entregue’, motivo por que a sanção cabível deveria ser ‘proporcional à irregularidade cometida - advertência, multa módica ou, quando muito, débito limitado ao eventual dano efetivo, jamais a devolução do valor total do fomento’ (peça 126, p. 3).

33.3 Na parte final dessa sessão, o recorrente argui ‘violação ao art. 20 da LINDB (dever de consideração das consequências práticas da decisão) e ao princípio da proporcionalidade (art. 58, Lei n.º 8.443/1992)’ - peça 126, p. 3.

Análise

33.4 Não basta a execução de determinado objeto realizado com recursos sob a competência fiscalizadora do TCU, pois deve haver inequívoca comprovação de que esse objeto foi realizado com os recursos a ele destinados. A execução de objeto consiste em requisito parcial para se comprovar a regular aplicação desses valores. Mas há de haver também o imprescindível nexo entre receitas e despesas, sob pena de não se aprovar a prestação de contas referente a esses valores. Todos os documentos encaminhados pelo recorrente, seja em sede de tomada de contas especial, seja em sede dos recursos interpostos ou das petições e documentos juntados, não demonstraram a regular aplicação dos recursos.

33.5 Não se trata, portanto, de mero ‘atraso formal’, como tentou demonstrar o recorrente.

33.6 A menção ao art. 20, da LINDB, não socorre o recorrente.

33.7 O Tribunal de Contas da União possui sua competência assentada na Constituição Federal, em sua Lei Orgânica e em seu Regimento Interno, dos quais não pode afastar-se. O Acórdão recorrido está devidamente fundamentado nos dispositivos que amparam a atividade típica desta Corte de Contas, nos documentos, fatos e argumentos constantes dos autos e não merece reparos. Todo aquele que administra recursos públicos sob a competência fiscalizadora do TCU tem o dever de encaminhar a competente prestação de contas e demonstrar a regular aplicação desses valores. Uma vez não comprovada a regular a aplicação dos recursos, deve haver a restituição desses valores, sem prejuízo de eventual apenação, tudo com fundamento na Constituição Federal, na Lei 8443/1992 e no Regimento Interno do TCU.

Argumento

34. Nos termos da petição constante da peça 127, o recorrente requer ‘medida cautelar incidental’, para ‘suspensão imediata de todos os atos de execução do Acórdão n.º 3.738/2024-TCU-1.ª Câmara, enquanto pendente de apreciação o Recurso de Revisão interposto pelo REQUERENTE’.

34.1 A fim de fundamentar o *fumus boni iuris*, o recorrente menciona i) emissão do Certificado de Produto Brasileiro – CPB pela ANCINE; ii) Parecer 200-E/2022; iii) Despacho 755-E/2022 (peça 127, p. 2)

34.2 Acerca do *periculum in mora*, o recorrente assim se manifesta (peça 127, p. 2-3):

‘O risco de dano irreparável é manifesto. A execução de débito de R$ 785.485,10 acrescido de multa de 50% produz efeitos patrimoniais de imediata e difícil reversibilidade: uma vez transferidos os valores ao erário, eventual reforma do Acórdão implicará o dever de restituição ao REQUERENTE - processo igualmente moroso, oneroso e sujeito a novas incertezas.

Em sentido diametralmente oposto, a suspensão cautelar da execução é medida perfeitamente reversível: caso o Recurso de Revisão não seja acolhido, a execução prosseguirá com plena eficácia, sem qualquer prejuízo ao erário, que apenas aguardará o desfecho recursal. A proporcionalidade é, portanto, inteiramente favorável ao deferimento da cautelar.

Outrossim, a manutenção da execução em curso enquanto pendente recurso excepcional amparado em documentos novos constitui violação ao princípio do *due process of law* (art. 5.º, LIV, CF) e ao direito de acesso à jurisdição efetiva (art. 5.º, XXXV, CF), pois esvazia na prática o efeito útil do recurso: o REQUERENTE poderia ter o Acórdão reformado em seu favor e, ainda assim, já ter sofrido lesão patrimonial irreparável’.

Análise

34.3 Os argumentos colacionados a título de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora* já foram analisados durante esta instrução e não são aptos para alterar a deliberação recorrida, tampouco para conceder a medida cautelar pleiteada.

34.4 Ademais, o recurso de revisão interposto perante este Tribunal possui efeito devolutivo, mas não possui efeito suspensivo, nos termos do *caput*, do art. 35, da Lei 8443/1992, que se reproduz em seguida:

‘Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á (...)’.

34.5 Ainda que se pudesse perquirir acerca da possibilidade jurídica de ser excepcionada essa vedação legal, deveriam ser demonstrados inequivocamente o perigo na demora e a fumaça do bom direito. Como os argumentos trazidos não demonstram esses requisitos imprescindíveis, deve-se indeferir esse pleito.

35. A petição constante da peça 126 tenta rediscutir assuntos já trazidos em outras petições ou documentos, sem que tenha o condão de alterar a análise contida nesta instrução. De igual forma, o documento constante da petição 129 não altera a análise de mérito já realizada nesta instrução.

36. Por fim, deve-se registrar que a interposição do recurso de revisão por meio das petições, argumentos e documentos constantes das peças 114-117, deveria operar o efeito da preclusão consumativa, já que o art. 35, da Lei 8443/1992, estabelece que poderá ser interposto recurso de revisão apenas por uma só vez no prazo legal.

37. Contudo, em razão do princípio da verdade material, que norteia a atuação do TCU, todos os argumentos, fatos e fundamentos colacionados em sede do presente recurso de revisão, inclusive com a juntada de diversas petições (peças 114-117, 123-124, 126-129, 132) foram analisados, em conjunto e em confronto com os demais documentos constantes dos autos, e não se revestiram de aptidão para alterar os fundamentos adotados pelo Relator *a quo*, por meio do Voto (peça 68) condutor do Acórdão 3738/2024-TCU-1ª Câmara (peça 67) recorrido, que não merecem reparos.

CONCLUSÃO

38. Em razão das análises anteriores, conclui-se que:

a) a motivação nas deliberações desta Corte de Contas foi devidamente observada;

b) não ocorreu a prescrição da pretensão ressarcitória, punitiva ou intercorrente;

c) os documentos encaminhados a título de prestação de contas não comprovam a regular aplicação dos recursos recebidos por meio do multicitado Convênio.

d) a responsabilização do recorrente está devidamente motivada, individualizada e adequadamente associada ao agente passivo na presente relação processual;

e) a condenação em débito e a imposição de multa prescindem de dolo, erro grosseiro ou benefício pessoal do agente causador do dano, devendo estar estabelecido o trinômio fato-norma-consequência, sem que haja alguma excludente de culpabilidade, para emergir a obrigação de o agente recompor o prejuízo causado;

f) não estão presentes os requisitos para concessão da medida cautelar pleiteada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, de acordo com os arts. 32, III, e 35 da Lei 8.443/1992, com proposta de:

a) conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, com registro de que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

2. O Ministério Público de Contas divergiu parcialmente da proposta da AudRecursos[31]:

6. De minha parte, alinho-me parcialmente às conclusões da unidade técnica.

7. No que tange à prescrição, ela foi analisada à luz da Resolução TCU 344/2022 e afastada por ocasião do acórdão recorrido (peças 63 e 68), não tendo o recorrente apresentado argumento novo que pudesse modificar essa conclusão.

8. Quanto ao mérito, para melhor entendimento, convém retomar os fundamentos que levaram à citação (peça 50):

'19.1. Irregularidade 1: **não comprovação da boa e regular aplicação** dos recursos federais repassados à WILLIAM CUBITS CAPELA, **em face da omissão** no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do projeto incentivado, no período de 20/1/2014 a 6/6/2019, cujo prazo encerrou-se em 6/6/2019.

(...)

19.1.4. Débito relacionado aos responsáveis William Cubits Capela (CNPJ: 05.246.567/0001-66) e William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/12/2016	785.485,10

Valor atualizado do débito (sem juros) em 5/7/2022: R$ 1.057.920,12

19.1.6. Responsável: William Cubits Capela (CPF: 023.783.064-74).

19.1.6.1. Conduta: **não demonstrar a boa e regular aplicação** dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 15/12/2016 a 6/6/2019, **em face da omissão** na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 6/6/2019.

19.1.6.2. Nexo de causalidade: a conduta descrita **impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos**, no âmbito do instrumento em questão, no período de 15/12/2016 a 6/6/2019.

(...)

19.2.6. Importante destacar que **o débito de R$ 785.485,10 representa o valor captado atualizado e transferido para a conta movimento do projeto em 15/12/2016** (peça 8), **no valor de R$ 523.656,73, acrescido da multa de 50% prevista no art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993**.

Art. 6º O não cumprimento do projeto a que se referem os arts. 1º, 3º e 5º desta lei e a não efetivação do investimento ou a sua realização em desacordo com o estatuído implicam a devolução dos benefícios concedidos, acrescidos de correção monetária, juros e demais encargos previstos na legislação do imposto de renda.

§ 1º. Sobre o débito corrigido incidirá multa de cinquenta por cento. (destacamos)'

9. No recurso de revisão, o responsável alegou, em síntese, que (peça 114):

a) houve a integral execução do objeto, o que foi reconhecido pelo voto do ministro-relator, tendo havido meras falhas formais na comprovação documental (p. 2);

b) a existência do filme é prova suficiente para afastar a presunção de dano ao erário, havendo demonstração inequívoca de que os recursos públicos atingiram sua finalidade, entregando à sociedade o bem cultural financiado (p. 4); diante disso, a exigência de devolução integral configura enriquecimento sem causa da União (p. 7);

c) o acórdão recorrido incorreu em erro material ao qualificar a conduta do recorrente como se fosse 'inexecução'; o que houve foi falha meramente formal de prestação de contas (p. 6);

d) a multa aplicada é desproporcional (p. 8);

e) houve violação ao devido processo legal administrativo, já que a Ancine se manteve inerte quanto ao pedido de prorrogação do prazo de execução formulado pelo responsável; além disso, a Lei 14.017/2020 prorrogou os prazos de execução e prestação de contas (p. 9);

f) os documentos novos juntados ao processo (certificado de produtor brasileiro, reportagens e registros jornalísticos, premiações, documentos da Ancine que reconhecem que não houve inexecução) desconstroem a premissa que fundamentou o acórdão recorrido de que teria havido inexecução do objeto (p. 10).

10. Ao recurso, foram anexados os documentos de peças 115-117. Posteriormente, o Sr. William Cubits Capela apresentou os memoriais de peças 124 e 126-129, que reafirmam pontos acerca da admissibilidade do recurso e requerem a concessão de medida cautelar para suspender os atos de execução do Acórdão 3.738/2024-TCU-1ª Câmara.

[31] Peça 141 – parecer do procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé

11. Compartilho do entendimento da AudRecursos de que os argumentos apresentados pelo recorrente são insuficientes para elidir o débito ou sua responsabilidade.
12. As alegações de violação ao devido processo legal não merecem prosperar e já foram objeto de exame pelo voto condutor do Acórdão 3.738/2024-TCU-1ª Câmara, dispensando considerações adicionais.
13. Analisando os termos da citação que constam da peça 50, verifica-se que a irregularidade imputada ao responsável foi a não comprovação da regular aplicação dos recursos captados em face da omissão na prestação de contas, o que comprometeu o estabelecimento do **nexo de causalidade** entre os recursos e as despesas efetuadas.
14. Conforme se extrai do voto condutor do acórdão recorrido, considerou-se comprovada a execução física do objeto. Não obstante, não houve a comprovação da regularidade da sua **execução financeira**, o que ensejou a manutenção de débito integral (peças 68, p. 2):
'9. Conforme exposto no relatório da unidade instrutiva, a emissão do CPB não tem relação com o patrocínio de recursos federais para a realização de obras audiovisuais ou sua prestação de contas. Trata-se de certificado emitido pela Ancine atestando a qualificação da obra como brasileira, documento necessário para exibição no mercado interno e para fins de exportação.
10. Ademais, **embora o responsável tenha juntado, como anexos, reproduções de matérias jornalísticas que dão conta que o filme foi executado, não constam nos autos qualquer documento ou informação que permita associar os recursos recebidos com sua correta aplicação no projeto**. (destacamos)'
15. Não devem ser acolhidos, portanto, os argumentos do recorrente no sentido de que haveria apenas uma falha formal e de que a exigência de devolução dos recursos configuraria enriquecimento sem causa da União.
16. Ressalto que não foram juntados, ao recurso de revisão, quaisquer documentos capazes de comprovar o nexo de causalidade entre os recursos captados e a execução do objeto. Conforme citou o Ministro Bruno Dantas por ocasião da prolação do Acórdão 2.678/2026-TCU-1ª Câmara, '*a jurisprudência desta Corte se consolidou no sentido de que a mera exibição ou lançamento da obra cinematográfica não é suficiente para atestar a regularidade da gestão dos recursos captados, sendo indispensável a demonstração do nexo de causalidade entre os valores captados e a execução do objeto pactuado*'.
17. Dessa forma, diante da ausência de notas fiscais, recibos, ou quaisquer outros documentos aptos à verificação da origem e do destino dos valores, a conclusão do filme configura um elemento que, isoladamente, não supre a lacuna documental da prestação de contas exigida para o ajuste firmado, não permitindo afastar a irregularidade que motivou a condenação. Cumpre destacar que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, compete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2a Câmara.
18. Em que pese esse entendimento, considero que se deva proceder a um ajuste na quantificação do débito.
19. Como transcrito no parágrafo 4 deste parecer e conforme parágrafo 2 do voto de peça 68, o valor imputado na decisão recorrida, de R$ 785.485,10, incluiu a multa de 50%, prevista no art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993.
20. Verifico, no entanto, que julgados mais recentes do TCU (Acórdãos 12.294/2023, 2.211/2024, 6.520/2025, 509/2026, 538/2026, 793/2026, 1.221/2026, 2.678/2026, todos da 1ª Câmara; Acórdãos 594/2026, 1.081/2026, 1.261/2026, 2.265/2026, da 2ª Câmara; e Acórdão 1.602/2026-TCU-Plenário) têm concluído pelo afastamento dessa parcela do dano por considerar que a inclusão de penalidades na composição do débito em TCE é tecnicamente inadequada. Isso porque a condenação em débito possui natureza estritamente ressarcitória, visando à recomposição do patrimônio público despendido. Já a multa aplicada pela agência reguladora, prevista na Lei do Audiovisual, possui natureza punitiva e caráter personalíssimo. Dessa forma, a incorporação dessa sanção ao título executivo deste Tribunal desnaturaria a finalidade da tomada de contas especial. Além disso, entendeu-se que esta Corte já dispõe de mecanismos próprios para sancionar a conduta irregular, em especial com a aplicação da multa proporcional ao débito prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
21. Em face da jurisprudência mencionada, entendo que o débito deve ser reduzido para contemplar apenas os valores efetivamente repassados e não comprovados. Como consequência dessa redução, a multa aplicada aos responsáveis com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 também deve ser reajustada, de modo a manter a proporcionalidade com o montante do dano recalculado.
22. Convém destacar que, estando os autos em meu gabinete, o recorrente juntou, em 24/8/2026, os documentos que constam das peças 137-140. Trata-se da ratificação dos argumentos apresentados no recurso, com destaque para aspectos relativos à composição do débito que foi imputado ao responsável, acompanhada de documento denominado 'Demonstrativo do extrato da conta corrente' (peças 138-139). Ressalto, todavia, que a

nova documentação apresentada não inclui documentos comprobatórios das despesas realizadas, o que obsta o total afastamento do débito, não tendo o condão de ensejar alterações no posicionamento defendido neste parecer.

23. Tendo em vista a manifestação quanto ao mérito do presente recurso, deixo de examinar o pedido de cautelar para suspender os atos de execução do Acórdão 3.738/2024-TCU-1ª Câmara.

24. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de:

a) conhecer do recurso de reconsideração e dar-lhe provimento parcial, para reformar o Acórdão 3.738/2024-1ª Câmara, de modo a:

a.1) alterar a tabela de discriminação do débito constante do subitem 9.2 do acórdão recorrido, passando à composição do débito a seguir apresentada:

Data de	Valor histórico
15/12/2016	R$ 523.656,73

a.2) reduzir, proporcionalmente, o valor individual da multa aplicada a William Cubits Capela por meio do subitem 9.3 da decisão recorrida;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e à Agência Nacional do Cinema".

É o relatório.

VOTO

Em exame, recurso de revisão interposto por William Cubits Capela contra o acórdão 3738/2024-1ª Câmara[32], oportunidade em que foram rejeitadas as alegações de defesa e as razões de justificativa do responsável, suas contas julgadas irregulares com condenação a ressarcir o dano no valor histórico de R$ 785.485,10[33], além disso lhe foi aplicada multa de R$ 50.000,00. O valor do débito englobava a quantia transferida para a conta movimento do projeto[34], acrescida de sanção legal prevista no art. 6º, § 1º, da Lei do Audiovisual[35].

2. A tomada de contas especial originária foi instaurada pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) devido à omissão no dever de prestar contas dos recursos captados para a execução do projeto cultural do documentário em longa-metragem "Mangue Bit"[36], com prazo de execução e de prestação de contas encerrado em 6 de junho de 2019. Foi autorizada a captação de recursos no total de R$ 558.879,00[37].

3. Depois do recurso de reconsideração não ser conhecido por intempestividade[38], o responsável interpôs o presente recurso de revisão, alegando, em síntese:

a) requalificação da conduta, sustentando que a obra foi integralmente finalizada e certificada pela Ancine, com exibição em festivais e premiações, configurando mera falha formal de atraso na prestação de contas e não na inexecução do objeto; b) violação aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal, ressaltando a demora da Ancine em analisar pedidos de prorrogação e alegando que a cobrança integral implica enriquecimento sem causa da União; c) apresentação de documentos novos - Certificado de Produto Brasileiro, reportagens, notas de premiações e pareceres/despachos internos da Ancine recomendando apenas sanção de advertência pelo atraso; d) pedido incidental de medida cautelar para suspender a execução do acórdão recorrido.

4. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) se posicionou pelo conhecimento do recurso, mas negando-lhe provimento.

5. A unidade especializada destacou que a emissão de Certificado de Produto Brasileiro (CPB) e matérias jornalísticas comprovam tão somente a existência física do objeto, mas não suprem a falta de comprovação do nexo de causalidade financeiro entre as receitas captadas e as despesas efetuadas. Também afastou a ocorrência da prescrição[39].

6. O Ministério Público de Contas concordou com a manutenção do juízo de irregularidade e da responsabilidade pelo débito, tendo em vista a persistência da ausência de documentação comprobatória das despesas - notas fiscais, recibos e extratos bancários de suporte.

---

[32] Peça 67 - relator. ministro substituto Weder de Oliveira.
[33] Ocorrência em 15/12/2016.
[34] R$ 523.656,73.
[35] Lei 8.685/1993.
[36] Pronac 13-0487.
[37] Peça 7.
[38] Acórdão 9.266/2024-1ª Câmara.
[39] Peças 135 e 136.

7. Todavia, divergiu parcialmente da AudRecursos quanto ao montante do débito e acompanhou a jurisprudência recente desta Corte, ressaltando que a inclusão de sanções administrativas, como a multa de 50% da Lei 8.685/1993, na composição do débito em sede de TCE é tecnicamente inadequada por desvirtuar a natureza estritamente ressarcitória da condenação[40].

8. Dessa forma, o Ministério Público de Contas opinou pelo provimento parcial do recurso para redimensionar o valor histórico do débito para R$ 523.656,73, valor original repassado, e recalcular proporcionalmente a multa imposta.

II

9. Reitero o conhecimento do recurso.

10. Quanto ao mérito, alinho-me às conclusões da AudRecursos e do Ministério Público de Contas, no sentido de que os argumentos e os documentos apresentados pelo recorrente em sede de recurso de revisão são insuficientes para elidir o dano ao erário que lhe foi imputado.

11. O recorrente sustenta, em síntese, que a existência da obra audiovisual "Mangue Bit", comprovada pela emissão do Certificado de Produto Brasileiro, por matérias jornalísticas e por premiações recebidas, seria suficiente para afastar a presunção de dano ao erário, configurando a exigência de devolução integral, como verdadeiro enriquecimento sem causa da União. Argumenta, ainda, que o acórdão recorrido teria incorrido em erro material ao equiparar a falha na prestação de contas à inexecução do objeto.

12. A documentação apresentada no recurso de revisão e nas petições supervenientes não supre as deficiências da prestação de contas nem comprova a regular aplicação dos recursos captados para a realização do documentário. Permanecem ausentes os documentos essenciais à demonstração da execução financeira do projeto, especialmente o demonstrativo orçamentário, os extratos das contas de captação e movimentação e a relação dos pagamentos efetuados.

13. Não se trata de exigência de caráter meramente formal, uma vez que sem o demonstrativo orçamentário e sem a relação de pagamentos, não é possível cotejar os valores efetivamente captados com os dispêndios realizados na execução do projeto. Inexiste, portanto, elementos que permitam estabelecer o necessário vínculo entre os R$ 523.656,73 captados e as despesas realizadas na produção da obra[41].

14. O Certificado de Produto Brasileiro limita-se a atestar a nacionalidade da obra e expressamente não certifica a regularidade na utilização de recursos públicos. De igual modo, o Parecer 200-E/2022 e o Despacho 755-E/2022 referem-se a instrumentos distintos de fomento, relacionados a contratos celebrados no âmbito do Fundo Setorial do Audiovisual, não podendo servir como comprovação da regular aplicação dos recursos obtidos mediante incentivo fiscal no âmbito do Pronac. Por sua vez, a correspondência da Ancine acerca do próprio projeto confirma que a prestação de contas final não foi aprovada em razão da omissão no dever de prestar contas, circunstância que demonstra precisamente a ausência dos documentos necessários à comprovação da destinação dos recursos.

15. Embora a existência do documentário, sua exibição em festivais e as premiações recebidas possam demonstrar a execução física do objeto cultural, tais elementos não substituem a comprovação da execução financeira.

16. Contudo, o Ministério Público tem razão quanto à necessidade de ajuste na quantificação do débito.

17. O débito imputado ao recorrente, no valor de R$ 785.485,10, foi calculado a partir do valor efetivamente captado, R$ 523.656,73, acrescido da multa de 50%[42], aplicada pela própria Ancine em decorrência do descumprimento do projeto.

18. Ocorre que a tomada de contas especial tem natureza estritamente ressarcitória, destinando-se à recomposição do patrimônio público efetivamente lesado, e não à aplicação de sanção. A multa prevista na Lei do Audiovisual tem natureza punitiva e caráter personalíssimo, decorrente do exercício do poder sancionador da agência reguladora sobre o proponente, em relação jurídica distinta daquela que se estabelece entre o gestor de recursos públicos e este Tribunal de Contas.

19. A incorporação dessa penalidade administrativa ao débito apurado em TCE desnatura a finalidade do instituto, na medida em que faz com que o título executivo constituído por este Tribunal passe a englobar, indevidamente, valor de natureza sancionatória imposta por outro órgão. Cabe à Ancine buscar os meios próprios para a cobrança da multa que aplicou com fundamento em sua competência regulatória.

20. Esse entendimento, está alinhado à jurisprudência mais recente desta Corte[43], no sentido de que a inclusão de penalidades administrativas na composição do débito apurado em tomada de contas especial é

---

[40] Peça 141, parecer do procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

[41] Exigidos com amparo na Instrução Normativa Ancine 124/2015 (vide Ofício 240-E/2019-ANCINE/SFO/CGP, peça 13).

[42] prevista no art. 6º, § 1º, da Lei 8.685/1993.

tecnicamente inadequada, por confundir a natureza ressarcitória da tomada de contas especial com a natureza sancionatória de multas aplicadas por agências reguladoras. Registro, por oportuno, que este Tribunal já dispõe de instrumento próprio para sancionar a conduta irregular do gestor, qual seja, a multa proporcional ao débito prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

21. Dessa forma, o débito deve ser reduzido para contemplar exclusivamente o valor efetivamente captado e não comprovado. Por consequência dessa redução, a multa individual aplicada ao recorrente deve ser proporcionalmente reajustada, de modo a preservar a relação de proporcionalidade com o novo valor do dano apurado.

Diante do exposto, voto para que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2519/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.517/2021-5.
1.1. Apensos: TC 006.115/2025-0; TC 006.118/2025-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (em Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1.Responsáveis: William Cubits Capela (023.783.064-74); William Cubits Capela (05.246.567/0001-66).
3.2. Recorrente: William Cubits Capela (023.783.064-74).
4.Entidade: Agência Nacional do Cinema.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Andre Felipe Firmo Alves (OAB/AL 9.228), Helcimar Araujo Belem Filho (OAB/MA 15.932) e outros, representando William Cubits Capela.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão interposto contra o acórdão 3738/2024-1ª Câmara.
ACORDAM os ministros desta Corte de Contas, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento parcial, para reformar o acórdão 3738/2024-1ª Câmara:
9.1.1. alterar a tabela de discriminação do débito constante do subitem 9.2 do acórdão recorrido, passando à composição do débito a seguir apresentada:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
15/12/2016	R$ 523.656,73

9.1.2. reduzir para R$ 30.000,00 (trinta mil reais) o valor da multa aplicada a William Cubits Capela por meio do subitem 9.3 da decisão recorrida;
9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao recorrente e à Agência Nacional do Cinema (Ancine), 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° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2519-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

[43] Acórdãos 12294/2023, 2211/2024, 6520/2025, 509/2026, 538/2026, 793/2026, 1221/2026 e .678/2026, todos da 1ª Câmara.Acórdãos 594/2026, 1081/2026, 1261/2026 e 2265/2026 da 2ª Câmara, e no acórdão 1602/2026-Plenário.

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 039.907/2023-6
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Responsáveis: Gabriel Medeiros Vilar (041.080.851-24); Marcelo Lopes da Ponte (773.886.743-49).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FNDE. PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR). EXERCÍCIOS 2020-2022. AUDIÊNCIA. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE CRITÉRIOS RÍGIDOS INVIÁVEL NA PANDEMIA DA COVID-19. INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA, NOS TERMOS DO ART. 28 DA LINDB. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica (peças 14 a 16):

INTRODUÇÃO

1. Cuida-se de processo de representação constituído em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, para realização de audiência de Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, Presidente e Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, respectivamente, acerca de irregularidades relacionadas a transferências de recursos feitas pelo FNDE em iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR), apuradas em fiscalização conduzida no TC 005.260/2022-1.

HISTÓRICO

2. O TC 005.260/2022-1, originador do presente processo, trata de representação acerca de supostas irregularidades na liberação de recursos a entes federados por parte do MEC e do FNDE.

3. O assunto foi trazido ao TCU por meio de denúncia (TC 005.287/2022-7) e representações (TC 004.804/2022-8 e o próprio TC 005.260/2022-1), as quais solicitaram a atuação desta Corte de Contas para apuração de fatos noticiados em meios de comunicação de grande alcance que mencionavam a existência, no MEC e no FNDE, de esquema destinado a favorecer aliados políticos e agentes privados com recursos públicos, no qual pastores utilizariam suas relações pessoais com gestores do Ministério e do FNDE como meio de obter vantagens indevidas de gestores municipais, a partir de suposta influência na destinação dos recursos do órgão.

4. No referido TC 005.260/2022-1, diante da gravidade dos fatos narrados, o Ministro Walton Alencar entendeu necessária a realização de fiscalização, com natureza de inspeção, para apuração de irregularidades na gestão das transferências voluntárias do MEC e do FNDE, buscando-se identificar possíveis riscos de direcionamento dos recursos em desrespeito a critérios técnicos para apoio aos estados e aos municípios, com favorecimento de entes federados menos necessitados, mediante adoção de critérios políticos e/ou atuação de terceiros.

5. As transferências voluntárias em questão têm natureza de prestação, pela União, de apoio suplementar e voluntário, mediante assistência financeira, às redes públicas de educação básica dos demais entes federados

(Municípios, Distrito Federal e Estados) e têm como principal orientador o Plano de Ações Articuladas (PAR), consistente de um conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), instituído pelo Decreto 6.094, de 24/4/2007, e a observância das suas diretrizes. Consta do § 5º do art. 8º do Decreto 6.094/2007 que, quando couber, esse apoio da União será feito mediante elaboração do PAR.

6. Nos termos estabelecidos na Lei 12.695, de 25/7/2012, cabe ao FNDE a transferência de recursos para prestação de apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, condicionada ao cumprimento de Termo de Compromisso, conforme disposto no art. 4º do normativo.

7. A fiscalização conduzida no TC 005.260/2022-1, por sua vez, acabou por ser orientada precipuamente para as transferências de recursos efetuadas pelo FNDE em iniciativas do PAR relacionadas a obras, com termos de compromisso firmados no período de julho de 2020 a março de 2022, considerando-se os fatos narrados nas denúncias e representações trazidas aos autos, que mencionavam o favorecimento indevido de agentes privados e aliados políticos na destinação dos recursos para determinados municípios, sobretudo para a construção e reforma de escolas, sem a observância do princípio da impessoalidade e de critérios objetivos definidos.

8. No que interessa à presente instrução, identificaram-se na ação de controle os seguintes achados: i) não utilização do ranqueamento dos entes federados para atendimento das demandas cadastradas no PAR; ii) aprovação condicional de termos de compromisso para novas obras, sem garantia de disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para concluí-las, com potencial impacto no financiamento de obras já em execução e/ou na repactuação de obras atualmente inacabadas; e iii) realização de empenhos e celebração de termos de compromisso para execução de obras sem análise técnica prévia.

9. Na apreciação da matéria, por meio do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, foram endereçadas determinações ao FNDE e ao MEC com vistas ao saneamento dos achados, interrupção das ocorrências de desconformidades e contribuição para o aperfeiçoamento da gestão e das ações da Autarquia relacionadas à liberação de recursos para iniciativas de obras no âmbito do PAR.

10. Sendo assim, no item 9.2 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, determinou-se ao FNDE a adoção de critérios técnicos e objetivos na definição de quais entes federados serão priorizados/beneficiados com atendimento das demandas por meio do PAR e, no item 9.3 do acórdão, determinou-se ao FNDE e ao MEC a anulação dos termos de compromisso com cláusula suspensiva para iniciativas de obras, assinados entre 2020 e 2022 e ainda sem aprovação técnica definitiva do FNDE (à exceção de algumas situações específicas ali indicadas, conforme redação dada ao item pelo Acórdão 1645/2024-TCU-Plenário, em sede de recurso).

11. Ainda no Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, por meio de seu item 9.4, deu-se ciência ao FNDE acerca das irregularidades observadas na geração de termos de compromisso e na priorização de despesas discricionárias.

12. Por fim, no item 9.5 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, ordenou-se a esta AudEducação, entre outras providências, a constituição do presente processo, com natureza de representação, para a audiência de Marcelo Lopes da Ponte e de Gabriel Medeiros Vilar, respectivamente, Presidente e Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE à época do fatos apurados, acerca das seguintes ocorrências (item 9.5.1 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário):

9.5.1.1. escolha dos entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários do FNDE (RP2) em desrespeito aos critérios fixados no art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, c/c os arts. 3º e 4º das Resoluções FNDE 3 e 4/2020, bem como aos princípios da moralidade e da impessoalidade, devendo apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes e iniciativas escolhidas, bem como para a determinação dos valores empenhados;

9.5.1.2. a assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução;

9.5.1.3. aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias, em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, em afronta ao art. 167, II, da Constituição Federal, aos artigos 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 94. da Lei 14.116/2020 e ao princípio da anualidade orçamentária;

13. O presente processo, como se falou, foi constituído em cumprimento à deliberação acima, sendo que, nesta instrução, procede-se à análise da audiência ali determinada.

EXAME TÉCNICO

14. A audiência de Marcelo Lopes da Ponte foi realizada por meio dos Ofícios 61600/2023- TCU/Seproc e 7619/2024-TCU/Seproc (peças 5 e 11 - ciência conforme ARs às peças 7 e 12), enquanto a de Gabriel Medeiros Vilar deu-se por meio do Ofício 61601/2023-TCU/Seproc (peça 6 - ciência conforme AR à peça 8).

15. Os responsáveis apresentaram razões de justificativa em resposta conjunta, conforme peça 9.

Razões de Justificativa de Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar

Preliminar

16. Nas suas razões de justificativa, os responsáveis mencionam, preliminarmente, que no julgamento da matéria, consoante o Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, "não houve constatação de qualquer prejuízo ao erário, bem como de interferência de agentes privados no direcionamento de recursos relativos a iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas - PAR, tendo a apuração do TCU apenas indicado potencial impacto orçamentário-financeiro nas contas públicas" (peça 9, p. 2).

Análise

17. Com relação a tal alegação preliminar, convém registrar que, para além das questões orçamentárias, o relatório de fiscalização apontou a existência no FNDE de ambiente propício à ocorrência de direcionamento de recursos a entes federados sem observância ao princípio da impessoalidade e sem o atendimento a critérios técnicos preestabelecidos, levando-se ao risco de ocorrência de tráfico de influência (peça 13, p. 3, 15, 21, 40 e 51).

18. Os apontamentos do relatório quanto à existência de um cenário favorável ao direcionamento e tráfico de influência identificado na fiscalização foram acolhidos pelo Relator, conforme se apreende dos seguintes excertos extraídos do voto condutor do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário:

...

Essa inexistência de critérios de oportunidade e conveniência que levaram à decisão do gestor pela escolha entre duas ou mais soluções válidas perante o direito, aliada aos indícios de favorecimento, colacionados aos autos, reforça a possibilidade de direcionamento de transferências do FNDE para determinados estados e municípios.

...

Toda essa situação revela a existência de ambiente institucional favorável à prática de favorecimento, durante a pandemia, de entes federados cujos representantes, institucionais ou não, tivessem acesso aos dirigentes do FNDE, que poderiam direcionar esses recursos segundo critérios que considerassem mais convenientes.

...

Dessa forma, o descumprimento dos critérios de ranqueamento definidos nas resoluções do FNDE, aliado às demais evidências constantes dos autos, demonstram que há elementos suficientes para justificar a realização das audiências de Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, com vistas a apurar a responsabilidade pela escolha dos entes federados beneficiários sem o emprego dos critérios fixados em norma.

...

Ainda que não exista uma correlação direta entre todas as reuniões e todos os repasses, vejo a presença de indícios robustos da participação de gestores públicos em favor do andamento do processo para determinados entes, que fogem ao padrão da atuação isonômica da Administração e dos critérios definidos nas normas do FNDE.

19. O relatório deixa claro que seria difícil na fiscalização confirmar o recebimento, por agentes privados ou públicos, das vantagens indevidas denunciadas ou estabelecer relação entre reuniões com a presença desses agentes e o atendimento a demandas, por força das próprias limitações inerentes aos instrumentos de apuração de que dispõe esta Corte de Contas no desempenho de suas atribuições de controle, que não abrangem procedimentos de investigação criminal ou fiscal, como, por exemplo, quebras de sigilo, entre outros que seriam indispensáveis a esse tipo de comprovação, (peça 13, p. 9 e 51).

20. Seja como for, apesar das limitações operacionais, a fiscalização, ao identificar a presença de riscos de direcionamento de recursos no âmbito do FNDE, em desrespeito a critérios técnicos para apoio aos estados e aos municípios, e confirmar a existência de irregularidades trazidas nas denúncias, relacionadas às transferências de recursos, fundamentou o julgamento pela procedência da representação, nos termos deliberados no item 9.1 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário (peça 13, p. 2 e 7).

21. O cenário de risco encontrado, por sua vez, está estreitamente relacionado a duas das ocorrências que ensejaram a audiência dos responsáveis, quais sejam, a escolha sem critérios técnicos dos entes federados beneficiados com as iniciativas de obras do PAR e a formalização de termos de compromisso com aprovação condicional mediante liberação de empenhos de valores irrisórios (subitens 9.5.1.1 e 9.5.1.3 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário).

Ocorrência: escolha dos entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários do FNDE (RP2) em desrespeito aos critérios fixados no art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, c/c os arts. 3º e 4º das Resoluções FNDE 3 e 4/2020, bem como aos princípios da moralidade e da impessoalidade, devendo apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes e iniciativas escolhidas, bem como para a determinação dos valores empenhados (subitem 9.5.1.1 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário).

Situação encontrada

22. O relatório de fiscalização apontou que os entes federados beneficiados nas iniciativas de obras com recursos do PAR eram escolhidos sem qualquer critério, apesar das disposições do Decreto 6.094/2007, que no seu art. 8º, § 2º, define prioridades no atendimento das demandas pela assistência técnica e financeira da União, e das Resoluções FNDE 3 e 4/2020, que estabelecem critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito dos terceiros e quartos ciclos do PAR, respectivamente. Particularmente com relação a essas resoluções, que determinam ao FNDE a construção de um ranking dos entes federados para atendimento das demandas do PAR, o relatório observou que não foi utilizado nenhum ranqueamento para a distribuição dos recursos.

23. Constatou-se que a escolha dos entes vinha sendo feita por indicação da alta gestão da entidade, mediante listas encaminhadas à equipe técnica por Gabriel Medeiros Vilar via e-mails, em que constavam os nomes dos entes a serem atendidos e os respectivos valores a serem empenhados, sem qualquer indicação de critério a balizar as escolhas (peça 13, p. 20).

24. Tal circunstância ensejou a proposta da equipe de fiscalização pela audiência dos responsáveis ouvidos nesta audiência, diante do risco de direcionamento de recursos embutido nessa prática, sendo que a responsabilização de Marcelo Lopes da Ponte, então Presidente do FNDE, foi fundamentada no fato de que a escolha dos entes beneficiários era feita diretamente pela chefia de seu gabinete, enquanto a de Gabriel Medeiros Vilar, então Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, veio a ocorrer por ser ele o gestor que encaminhava os e-mails contendo a relação dos municípios a serem atendidos com os respectivos valores de empenho para cumprimento das ordens pelos técnicos da Autarquia.

25. No voto condutor do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, o Relator, ao ratificar as análises do relatório de fiscalização, apontou a ausência de amparo jurídico para que a indicação dos entes fosse feita por e-mails enviados à equipe técnica do FNDE, sem nenhum critério de definição da escolha.

26. Conforme destacado pelo Relator, ainda que houvesse total liberdade para a escolha do beneficiário - não autorizada nas normas -, a discricionariedade administrativa exigiria a motivação da decisão.

27. Sendo assim, e apontando que a inexistência de critérios de seleção aliada aos indícios de favorecimento colacionados aos autos reforça a possibilidade de direcionamento de transferências dos recursos, o Relator reconheceu a presença de elementos suficientes para as audiências propostas.

<u>Razões de Justificativa concernentes à ocorrência</u>

28. Os responsáveis iniciam suas razões de justificativa mencionando o Comitê Estratégico do PAR, composto por representantes da Secretaria Executiva e Secretarias Organizacionais Finalísticas do Mec, do FNDE, do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anisio Teixeira), da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), do Consed (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação) e da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), que tem atribuição de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União, a partir de diretrizes do Conselho Deliberativo do MEC (peça 9, p. 2-3).

29. Ao apontarem que o PAR é configurado em ciclos de quatro anos por meio de resoluções aprovadas pelo Comitê Gestor, definidoras dos parâmetros para cada nova etapa, e que o estabelecimento de critérios técnicos por meio de resoluções "foi um avanço expressivo e sua consolidação foi uma busca constante", afirmam ser "notório, portanto, que havia esforços para a constituição de critérios objetivos por parte da Autarquia, não se podendo desconsiderar, ainda, que entre 2020 e 2022, vivenciou-se um período de pandemia decorrente da Covid-19, o qual exigiu respostas rápidas em condições imprevisíveis" (peça 9, p. 3).

30. Alegam que, embora tenham sido instituídos critérios de atendimento a serem observados para a liberação dos recursos do PAR, seria necessário período razoável para que mudanças tão significativas na forma de destinação de recursos públicos sejam refletidas nos "fluxos, controles e sistemas internos", mencionando que o próprio FNDE, a Secretaria Executiva do MEC e órgãos de Controle, como a Controladoria Geral da Uniao (CGU), identificaram dificuldades no entendimento e operacionalização do ranking previsto nas resoluções do PAR (peça 9, p. 3).

31. Afirmam que o governo possui "relativa liberdade" quanto à destinação das despesas discricionárias, tanto mais em período de pandemia, com as incertezas decorrentes. Apesar disso, quando da análise, pelo FNDE, das iniciativas cadastradas pelos entes federados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC, são observados os critérios técnicos indispensáveis à aprovação de iniciativas de obras do PAR, particularmente os indicados no Anexo II da Resolução CD/FNDE 4/2020 (peça 9, p. 3).

32. Nesse sentido, afirmam que não houve alocação de recursos por parte dos gestores do FNDE sem que fossem atendidos critérios técnicos pelos entes federados, ressaltando que a Autarquia tem utilizado a maior parte do orçamento disponível para fins de repasse de valores a obras educacionais em andamento, em consonância com resoluções vigentes (peça 9, p. 3).

33. Alegam que, diante das dificuldades enfrentadas para implementação do ranking, bem como dos impactos decorrentes da pandemia de Covid-19, o Conselho Deliberativo do FNDE observou a necessidade de excepcionar a utilização de critérios de atendimento, em razão do caráter discricionário e voluntário das transferências de recursos do PAR, o que veio a ser regulamentado por meio da Resolução CD/FNDE 24, de 9 de dezembro de 2021, que alterou a Resolução CD/FNDE 4/2020 para permitir, excepcionalmente, o atendimento de entes federados que não se enquadrassem nos critérios definidos e que estivessem em situação de emergência de saúde pública, devidamente reconhecida pela Organização Mundial de Saúde - OMS e pelo Ministério da Saúde (peça 9, p. 4).

34. Por fim, ao afirmarem que, para a execução da iniciativas, considerou-se a posição dos municípios em relação ao IDH Educacional, cujos dados teriam sido cruzados com os do IDH da época, apresentam tabelas que representariam a quantidade de empenhos e os valores empenhados no período segregados por faixas de classificação desse índices (peça 9, p. 4).

<u>Análise</u>

35. Os argumentos apresentados pelos responsáveis quanto à ocorrência pode ser assim resumidos:

a) "relativa liberalidade" na destinação das despesas em comento, em razão do seu caráter discricionário;

b) dificuldades no entendimento e operacionalização do ranking previsto nas Resoluções FNDE 3 e 4/2020 e na efetiva aplicação de critérios de atendimento instituídos para a liberação dos recursos do PAR;

c) os impactos decorrentes da pandemia de Covid-19 levou o Conselho Deliberativo do FNDE a excepcionar a utilização de critérios de atendimento, por meio da Resolução CD/FNDE 24, de 9 de dezembro de 2021, que alterou a Resolução CD/FNDE 4/2020 para permitir, excepcionalmente, o atendimento de entes federados que não se enquadrassem nos critérios definidos e que estivessem em "situação de emergência de saúde pública, devidamente reconhecida pela Organização Mundial de Saúde - OMS e pelo Ministério da Saúde";

d) não houve alocação de recursos por parte dos gestores do FNDE sem que fossem atendidos critérios técnicos pelos entes federados;

e) o estabelecimento de critérios técnicos por meio das Resoluções FNDE 3 e 4/2020 foi um avanço e evidencia que havia esforços para a constituição de critérios objetivos por parte do FNDE;

f) para a execução da iniciativas, considerou-se a posição dos municípios em relação ao IDH Educacional, cujos dados teriam sido cruzados com os do IDH da época.

36. Com relação à menção dos responsáveis a uma "relativa liberdade" de que se disporia na destinação das despesas em comento, em razão do seu caráter discricionário, vale frisar que, desde o Decreto 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas, o apoio por meio de iniciativas do PAR deve privilegiar a implementação de diretrizes constantes no referido decreto, atualmente consolidadas nas diretrizes, estratégias e metas definidas no Plano Nacional da Educação, aprovado na Lei 13.005/2014, as quais, por sua vez, nos termos do art. 214 da Constituição Federal, visam assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

37. O caráter discricionário, portanto, não implica "liberdade" na utilização dos recursos em comento, que estão vinculados ao atingimento das diretrizes definidas no Decreto 6.094/2007, que, por sua vez, estabelece prioridades no atendimento das demandas por assistência técnica e financeira da União, complementadas pelas Resoluções FNDE 3 e 4/2020.

38. Tem-se também que, ainda que a discricionariedade no caso concreto não estivesse vinculada ao atendimento de comando legais, não restaria afastada a necessidade de motivação para a escolha dos entes beneficiários, de modo a viabilizar a avaliação da decisão do ponto de vista técnico e jurídico.

39. Quanto à existência de dificuldades para a implementação do ranking previsto nas Resoluções FNDE 3 e 4/2020, vale dizer que tal condição foi reconhecida tanto no relatório de fiscalização como no voto condutor do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário.

40. Acontece que não houve qualquer justificativa formal para a não utilização do ranqueamento e de critérios de atendimento previstos nas normas. Além disso, em contraposição à não adoção do ranking, recorreu-se à não apresentação de qualquer motivação para a indicação dos entes beneficiários, que passou a ser feita por e-mails que não apresentavam nenhum critério de balizamento da escolha.

41. Relativamente aos impactos decorrentes da pandemia de Covid-19 e da excepcionalidade trazida pela Resolução CD/FNDE 24, de 9 de dezembro de 2021, para permitir o atendimento de entes federados que não se enquadrassem nos critérios definidos e que estivessem em "situação de emergência de saúde pública", foi destacado no voto condutor do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário que tal flexibilização não conferiu ao gestor a absoluta liberdade de escolha do ente que seria beneficiado, mas tão somente estabeleceu, de forma excepcional, que os entes que não atendessem aos critérios elencados no art. 3º da Resolução FNDE 4/2020 também poderiam ser beneficiados durante a pandemia de Covid-19.

42. Assim, nos termos assentados no referido voto, considerando que todos os entes subnacionais foram atingidos por essa crise de saúde pública, seria injustificável admitir a interpretação desse dispositivo no sentido de que foi autorizada a escolha não fundamentada do ente a ser beneficiado com os recursos, sem nenhum tipo de critério, como uma espécie de "cheque em branco" dado ao gestor.

43. Além disso, foi apontado pelo Relator que, ainda que houvesse total liberdade para a escolha do beneficiário – não autorizada na Resolução 24/2021 –, a discricionariedade administrativa exigiria a motivação da decisão.

44. Veja-se ainda que, conforme anotado no relatório de fiscalização, a Resolução CD/FNDE 24 foi editada em 9/12/2021, enquanto as Resoluções FNDE que estabeleciam os critérios e a necessidade de ranqueamento eram datadas de abril e maio de 2020 (Resolução CD/FNDE 3, de 29/4/2020, e Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020), significando que a excepcionalidade não serviria de justificativa para a não observação dos critérios estabelecidos antes de sua edição.

45. Com relação à alegação de que não houve alocação de recursos sem que fossem atendidos pelos entes federados os critérios técnicos indispensáveis à aprovação de iniciativas de obras do PAR, particularmente os indicados no Anexo II da Resolução CD/FNDE 4/2020, frisa-se que tais dispositivos tratam de critérios específicos para análise de iniciativas já selecionadas para atendimento e não dos critérios técnicos ora em análise, concernentes à seleção de entes a serem atendidos por meio do PAR, estabelecidos no art. 3º da mesma norma, e que não foram observados na destinação dos recursos.

46. Não se pode confundir, portanto, os critérios de análise das iniciativas mencionados pelos responsáveis com os critérios de seleção de entes beneficiários de programas e ações executados via PAR, relacionados à ocorrência tratada na presente análise.

47. Quanto à alegação de que o estabelecimento de critérios técnicos por meio das Resoluções FNDE 3 e 4/2020 foi um avanço e evidencia que havia esforços para a constituição de critérios objetivos por parte da Autarquia, pondera-se que os critérios previstos nunca vieram a ser aplicados e, em sentido contrário, o que se viu foi a ausência total de critério ou mesmo motivação para a seleção dos entes beneficiários das iniciativas.

48. Por fim, apesar de alegarem que, para a execução das iniciativas, considerou-se a posição dos municípios em relação ao IDH Educacional, cujos dados teriam sido cruzados com os do IDH da época, não apresentam qualquer prova documental de que tais parâmetros teriam sido efetivamente usados na seleção dos entes beneficiados, limitando-se a juntar tabelas que representariam a quantidade de empenhos e os valores empenhados no período segregados por faixas de classificação desse índices.

49. Sendo assim, diante da ausência de elementos a justificar a não utilização de critério, fundamentação ou motivação para a escolha dos entes federados beneficiados com recursos do PAR em iniciativas de obras, rejeita-se as razões de justificativa dos responsáveis concernentes à ocorrência em comento.

Ocorrência: aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias, em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, em afronta ao art. 167, II, da Constituição Federal, aos artigos 15, 16, II e § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao princípio da anualidade orçamentária (subitem 9.5.1.3 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário).

Situação encontrada

50. A fiscalização identificou que em 2021 o FNDE iniciou, para iniciativas de obras (construção, ampliação e reforma de unidades), a pactuação de termos de compromisso com cláusula suspensiva, que têm como peculiaridade o fato de a Autarquia não realizar análise técnica prévia do projeto para sua assinatura, diferentemente da sistemática adotada em termos de compromisso definitivos, que, até então, eram a regra para aprovação de novas obras por meio do PAR.

51. No caso dos termos de compromisso com cláusula suspensiva, a análise técnica prévia da obra é substituída pela "aprovação técnica condicional", a partir da qual é feito o empenho para fins de assinatura do termo de compromisso, sendo que o ente beneficiário tem prazo de até 36 meses para adimplir com as condições exigidas para celebração do ajuste definitivo.

52. Observou-se que, com a implementação dos termos de compromisso com cláusula suspensiva, cuja celebração não dependia da aprovação técnica definitiva da obra, o FNDE adotou, particularmente com relação a recursos provenientes do orçamento discricionário (RP2) e das emendas de relator (RP9), a estratégia de fracionar os empenhos vinculados aos termos de compromissos em pequenos valores, quando comparados aos totais das obras contratadas, de forma a firmar volume considerável de ajustes.

53. Para se ter uma ideia da magnitude do fracionamento do orçamento em empenhos de pequenas quantias, o relatório de fiscalização mostra que o valor médio dos empenhos gerados no ano de 2021, com recursos provenientes do orçamento discricionário do FNDE, para 1.175 termos de compromisso com cláusula suspensiva firmados naquele exercício, correspondeu a 3,0% do valor dos instrumentos, tendo sido elencados

no relatório inúmeros termos de compromisso vinculados a empenhos de valores da ordem de 0,2 a 0,4% do valor total a ser liberado para a construção das obras (peça 13, p. 27-28 e 38).

54. Foram anotadas no relatório de fiscalização as restrições legais do ponto de vista orçamentário relacionadas ao uso de empenhos que não refletem o verdadeiro montante de obrigações financeiras advindas da eventual concretização dos termos de compromisso assinados pela entidade, bem como destacado o impacto fiscal que tal prática pode trazer à execução orçamentária e financeira de exercícios futuros do FNDE, já comprometida com o passivo financeiro necessário para conclusão das obras inacabadas, paralisadas e a continuidade dos aportes para as obras em execução já conveniadas em exercícios anteriores.

55. Anotou-se também que, de acordo com o art. 167, II, da Constituição Federal, é vedada "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais" e que a Lei Complementar 101/2000 (LRF) considera não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não seja acompanhada de: i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (arts. 15 e 16 da LRF).

56. Mencionou-se que, para ser adequada à lei orçamentária anual, a despesa deve ser objeto de dotação específica e suficiente, ou ser abrangida por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. E, para ser compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a despesa deve se conformar às diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos na LRF e não infringir qualquer de suas disposições (art. 16, § 1º, I e II da LRF).

57. Destacou-se ainda no relatório que, caso adimplidos todos os termos de compromisso relacionados a obras (construções, reformas e ampliações) firmados entre 2020 e maio de 2022, seria preciso de aproximadamente R$ 8,8 bilhões para a conclusão dos empreendimentos, o que poderia ocasionar o risco de não execução de todas as obras (peça 13, p. 30).

58. Diante desse elementos, e tendo em vista o risco fiscal ao equilíbrio das contas do FNDE embutido na prática adotada pelos agentes, a equipe de fiscalização propôs a audiência dos responsáveis ouvidos nesta audiência

59. A responsabilização de Marcelo Lopes da Ponte, então Presidente do FNDE, foi fundada no fato de que a indicação dos entes federados a serem atendidos na condição de "Aprovação Condicional" e dos valores dos empenhos era feita diretamente pela chefia de seu gabinete, enquanto a de Gabriel Medeiros Vilar, então Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, fundamentou-se nos arts. 130 ao 153 do Regimento Interno do FNDE, aprovado pela Portaria FNDE 629, de 3/8/2017, que dispõem sobre a competência da diretoria.

60. No voto condutor do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, o Relator, ao ratificar as análises do relatório de fiscalização, destacou a violação de regras e princípios fiscais e orçamentários decorrentes da assinatura de milhares de termos de compromisso com baixíssimo percentual de empenho em comparação com o valor das obras, fazendo com que o montante empenhado, com o qual a autoridade compromete parcela da dotação orçamentária disponível, não seja suficiente para liquidar, de forma integral, o compromisso assumido

61. Sendo assim, e reforçando que tal sistemática vai de encontro a pressupostos básicos da gestão orçamentária responsável, por assumir obrigações acima dos limites estabelecidos para o exercício, assim como desconsiderar o impacto orçamento-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos seguintes, o Relator reconheceu a presença de elementos suficientes para as audiências propostas.

<u>Razões de Justificativa concernentes à ocorrência</u>

62. De início, os responsáveis "explicam" como são feitos os repasses orçamentários e financeiros no âmbito do PAR (peça 9, p. 5), distinguindo as iniciativas de equipamentos, tais como mobiliário, ônibus, brinquedo, climatização e outros, das de obras. Ressaltam que, com relação às iniciativas de equipamentos, o pagamento somente é feito após a comprovação de execução do item pactuado. Já para as de obras, a liberação começa a ocorrer depois da aprovação técnica da obra, que envolve 11 etapas, como apresentação de dados, fotos e plantas do terreno, declarações de capacidade técnica e outras (peça 9, p. 5-6).

63. Particularmente com relação às etapas de aprovação das obras, enfatizam a exigência de documento de propriedade do terreno, mencionando que o FNDE só aprova qualquer obra após a apresentação de certidão de inteiro teor do terreno em nome do município, atualizada em até 60 dias. Destacam, nesse ponto, que tal requisito tem a ver com problemas identificados "em outros momentos do órgão", quando foram liberados recursos para obras sem comprovação de propriedade por parte do município beneficiário, que levaram à necessidade de recuperação dos recursos junto ao ente (peça 9, p. 6).

64. Em seguida, apresentam um quadro sobre obras do PAR canceladas desde 2009, com informações como quantidade de iniciativas e soma de valores pactuados, pagos e restituídos em cada exercício, e um outro, sobre obras concluídas sem documento de propriedade, com um balanço das situações em que se encontram tais iniciativas. Aparentemente, a apresentação desses quadros tem a finalidade de demonstrar a alta incidência de problemas decorrentes da não exigência de documentação de propriedade idônea previamente à execução das obras, que acabam por demandar a restituição de valores (peça 9, p. 7).

65. Os responsáveis apresentam ainda tabelas com valores dos orçamentos disponibilizados ao FNDE para utilização em iniciativas do PAR nos anos de 2021, 2022 e 2023, que teriam sido extraídos das Leis Orçamentárias dos respectivos exercícios (LOAS), e do tempo médio para conclusão das obras custeadas com os recursos, em cada tipologia disponível (escolas e seus subtipos, quadras e seus subtipos etc.), que mostram que nenhum dos tipos de obra demora menos de 3 anos, em média, para ser finalizada, havendo tipologias que levam, em média, mais de 6 anos para serem concluídas (peça 9, p. 7-10).

66. Segundo os responsáveis, diante desses elementos, quais sejam, as falhas dos municípios em conseguirem a regular documentação do terreno, o "baixo" orçamento e o tempo decorrido para a conclusão das obras, teria sido solicitado junto à procuradoria jurídica do FNDE que fosse "liberado" o "termo de compromisso condicional", em analogia ao praticado por outros órgãos com fundamento no art. 24 da Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016, de forma a respaldar a Autarquia na celebração de instrumentos com condição futura, a ser implementada pelos entes federados (peça 9, p. 10).

67. Os responsáveis apontam que o art. 23, § 6°, da mencionada portaria admite a celebração de instrumentos sem a apresentação integral de documentação pertinente, a exemplo de licença ambiental, comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes a propriedade de imóvel e projeto básico, os quais podem ser apresentados cm momento posterior, não sendo exigida, portanto, a análise técnica prévia de tais documentos (peça 9, p. 10).

*68. Afirmam que, em observância ao que dispõe o art. 24, **caput**, da Portaria Interministerial 424/2016, previamente à celebração de Termos de Compromisso com cláusula suspensiva, a Autarquia verifica as condições de habilitação e da regularidade fiscal (CAUC – SIOPE) dos entes a serem beneficiados por meio do PAR, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente, bem como de documentarão mínima existente no SIMEC, a exemplo do preenchimento de diagnóstico e indicação da necessidade de demanda escolar (peça 9, p. 10-11).*

69. Destacam que a tramitação das obras para a situação de "aprovação condicional" no sistema, a partir da qual é feito o empenho para fins de celebração do termo de compromisso, não substitui a aprovação técnica definitiva pelo FNDE, que é condição essencial para que os termos de compromisso com cláusula suspensiva possam produzir plenos efeitos, sendo indispensável, para a aprovação definitiva do instrumento pelo FNDE, a apresentação de documentos por parte dos entes federados, notadamente os relativos à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade dos terrenos destinados às obras, além de peças técnicas previstas nas normas vigentes (peça 9, p. 11).

70. Repetem, quanto a isso, que nenhum recurso financeiro ou autorização de licitação é autorizada apenas com a simples emissão do termo de compromisso condicional e que todo e qualquer pagamento somente se dá após aprovação total da obra e liberação do termo de compromisso definitivo (peça 9, p. 11).

71. Aduzem, ainda, que a Procuradoria Federal do FNDE manifestou-se pela possibilidade de celebração de Termos de Compromisso com cláusula suspensiva (peça 9, p. 11).

72. Mencionam que o FNDE não possui engenheiros em seu quadro técnico e que a gestão insistiu para que houvesse concurso para preenchimento de cargos de engenheiros, arquitetos e outros cargos para a Autarquia como um todo, diante da insuficiência de pessoal em todas as áreas técnicas do FNDE (peça 9, p. 5-6).

73. Sendo assim, afirmam que, diante do quadro deficitário de pessoal e do orçamento existente, "foi tomada a decisão de fazer empenhos que contemplassem o maior número de entes federados possíveis, dentro do orçamento discricionário disponível, levando em consideração todos os dados apresentados, principalmente o quadro que indica o período médio de duração de conclusão das obras e preservando o princípio da anualidade orçamentária, conforme determina a LRF" (peça 9, p. 12).

74. Destacam que, por esse modelo, quando a obra fosse aprovada de maneira definitiva, seria feito o complemento do empenho de até 25%, sendo que as que não fossem aprovadas seriam canceladas pela gestão (peça 9, p. 12).

75. Alegam que os números seriam compatíveis com os futuros orçamentos do FNDE, tendo em vista que, "analisando os atuais dados do órgão, poucos municípios conseguiram apresentar todos os documentos necessários [à aprovação definitiva da obra]". Quanto a isso, apresentam um quadro segundo o qual, até 22/1/2024, teriam sido aprovadas 193 obras, com valor total de R$ 1.075.286.122,61, que estariam aguardando

a geração de termo de compromisso. Sendo assim, segundo a tese defendida, para se completar 25% desse valor, o montante a empenhar seria de R$ 242.685.825,74 (peça 9, p. 12).

Análise

76. Observa-se, de pronto, que boa parte da defesa apresentada concentra-se em demonstrar a viabilidade jurídica da celebração de instrumentos de repasses com condição futura para iniciativas de obras, a exemplo dos termos de compromisso com cláusula suspensiva, no qual a análise técnica prévia da obra é substituída pela "aprovação técnica condicional", a partir da qual é feito o empenho para fins de celebração do termo de compromisso. Como se falou, nesses casos, o ente beneficiário tem prazo para adimplir com as condições exigidas para a aprovação técnica da obra e a celebração do ajuste definitivo, quando fica autorizada a realização de licitação e de pagamentos concernentes à consecução do objeto do instrumento.

77. Veja-se, no entanto, que no relatório de fiscalização não se questionou propriamente a possibilidade de celebração desses instrumentos, mediante aprovação condicional, por parte do FNDE.

78. A defesa destaca também razões de ordem prática que teriam levado a Autarquia a optar pela utilização desses instrumentos de repasse com condição futura em iniciativas de obras, a exemplo das dificuldades para a aprovação técnica definitiva do empreendimento, com destaque para a necessidade de apresentação prévia, por parte do ente beneficiário, de documentação idônea de propriedade do terreno de execução da obra. A propósito desse último requisito, os responsáveis destacam que a sua inobservância teria a ver com inúmeros problemas identificados "em outros momentos do órgão", quando foram liberados recursos para obras sem comprovação de propriedade por parte do município beneficiário, que levaram à necessidade de recuperação dos recursos junto ao ente.

79. Também quanto a esse ponto não há o que se discutir, porquanto em nenhum momento da fiscalização deixou-se de reconhecer a existência dessas dificuldades ou objetou-se os requisitos demandados pelo FNDE para a aprovação técnica definitiva das obras.

80. Como se pode ver da própria redação da ocorrência ora tratada, a irregularidade apurada diz respeito à celebração de termos de compromisso aprovados condicionalmente em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas.

81. Nesse sentido, o relatório de fiscalização bem apontou as restrições legais do ponto de vista orçamentário relacionadas ao uso de empenhos que não refletem o verdadeiro montante de obrigações financeiras advindas da eventual concretização dos termos de compromisso assinados pela entidade, bem como o impacto fiscal que tal prática pode trazer à execução orçamentária e financeira de exercícios futuros do FNDE, já comprometida com o passivo financeiro necessário para conclusão das obras inacabadas, paralisadas e a continuidade dos aportes para as obras em execução já conveniadas em exercícios anteriores.

82. Evidente também que o tempo despendido para a conclusão das obras deve ser levado em consideração no ato do empenho da despesa, conforme reclamado pelos responsáveis.

83. Ocorre que, em regra, o empenho deve prever recursos suficientes para a conclusão dos projetos ou de realização de etapa relevante das obras, sendo que, para projetos com vigência plurianual, devem ser indicados os créditos a serem utilizados em exercícios futuros, o que não foi observado no caso em comento.

84. Tal orientação é corroborada pela própria Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, que trata das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e que serviu de fundamento legal para a utilização de termos de compromisso com cláusula suspensiva em iniciativas de obras, a qual exige, no caput do seu artigo 10, para os instrumentos regulados pela portaria cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, a indicação do crédito para atender a despesa a ser executada em exercícios futuros, sendo de responsabilidade do concedente incluir em sua proposta orçamentária dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução dos instrumentos.

85. Veja-se que o relatório de fiscalização reconheceu que a Portaria Interministerial 424/2016, ao prever no caput de seu art. 24 a possibilidade de celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo beneficiário dos recursos, configura fundamento legal para a celebração de termos de compromisso com cláusula suspensiva.

86. O relatório registrou, no entanto, a inobservância da mencionada exigência do caput do art. 10 da norma, porquanto o FNDE não indicou ou incluiu no orçamento de 2022 a dotação que seria necessária à execução dos mais de R$ 6 bilhões de obras contemplados nos termos de compromisso com cláusulas suspensivas vinculados aos empenhos efetuados em 2021 para despesas de RP2 e RP9 (peça 13, p. 40), o que poderia implicar impactos relevantes à execução orçamentária e financeira de exercícios futuros da Autarquia.

87. Ainda com relação à utilização da Portaria Interministerial 424/2016, vale dizer que o § 1º do mesmo art. 10 da norma estabelece que o prazo final para cumprimento da condição não pode ultrapassar o dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento, medida vista como uma sinalização para que

a administração não comprometa o orçamento por longos períodos, aumentando o volume dos restos a pagar não processados, sem a certeza de que as condicionantes serão adimplidas pelo convenente.

88. E, no entanto, os termos de compromisso com cláusula suspensiva gerados pelo FNDE concedem prazo de 36 meses para o adimplemento da condição fixada no instrumento, em afronta ao normativo.

89. Tem-se, portanto, que apesar de o FNDE ter fundamentado a utilização desses instrumentos nas regras da Portaria Interministerial 424/2016, adotou prática que deixou de observar preceitos relevantes da norma.

90. A Autarquia foi notificada pelo Tribunal acerca de tais desconformidades, nos termos do subitem 9.4.2 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, segundo o qual a celebração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses, configura afronta ao disposto nos artigos 10 e 24, § 1º, da Portaria Interministerial 424/2016.

91. A propósito da necessidade de indicação de créditos para atender a despesa a ser executada em exercícios futuros, tem-se que a Lei Complementar 101/2000 (LRF) considera não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não seja acompanhada de: i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (arts. 15 e 16 da LRF).

92. Considera-se que o FNDE sequer teria como atender tal requisito, eis que a sistemática adotada de fracionar o orçamento em empenhos irrisórios de modo a celebrar inúmeros termos de compromisso, dos quais somente alguns virão a ser efetivamente executados, traz incerteza à execução orçamentária, inviabilizando a estimativa dos créditos que serão demandados nos exercícios seguintes.

93. A rigor, pode-se dizer que a prática de se formalizar incontáveis termos de compromisso, com comprometimento do orçamento mediante a realização de empenhos de pequenos valores, na expectativa de que a grande maioria dos instrumentos e dos respectivos empenhos venham a ser cancelados, já que a consecução desses e dos demais seria inviável do ponto de vista orçamentário, torna imprevisível a execução orçamentária, ferindo de morte o orçamento como ferramenta de planejamento.

94. Observa-se também que o comprometimento do orçamento em empenhos de valores irrisórios, dos quais se sabe de antemão que a maioria será cancelada, porquanto vinculada a incontáveis termos de compromisso que não serão executados por conta de restrições financeiras impostas pela própria sistemática de fracionamento do orçamento, banaliza de forma fulminante o instituto do empenho como instrumento de garantia de disponibilidade de recursos aos beneficiários das iniciativas, tanto mais que, como se falou, tal prática dificulta a indicação de créditos a serem utilizados em exercícios seguintes.

95. Note-se ainda que, além das mencionadas consequências fiscais e orçamentárias e das desconformidades observadas na aplicação da Portaria Interministerial 424/2016, a estratégia de formalizar o maior volume possível de iniciativas com o limite orçamentário disponível por meio de empenhos de pequeno valor vinculados a instrumentos firmados sem análise técnica prévia, associada à concentração de poder decisório na alta direção do FNDE na distribuição dos recursos, que selecionava os entes federados a serem beneficiados sem a indicação de qualquer critério técnico, conforme ocorrência tratada anteriormente nesta instrução, deu margem à criação de um ambiente propício a favorecimentos injustificáveis e inobservância ao princípio da impessoalidade e trouxe prejuízo à confiabilidade da gestão da Autarquia.

96. Tanto assim que, dentre inúmeras denúncias de favorecimento de aliados políticos e agentes privados na seleção das iniciativas, com possível obtenção de vantagens indevidas por parte de agentes públicos e privados, a estratégia veio a ser associada a esquema divulgado em diversos meios de comunicação, denominado "escolas fakes", relacionado ao anúncio da construção de milhares de escolas pelo país com base em empenhos de valores irrisórios, sem garantia ou segurança orçamentária de que seriam efetivamente executadas (objeto de representação autuada no TC 006.666/2022-1, o qual se encontra apensado ao TC 005.260/2022-1, em que foi determinada a audiência em análise).

97. Outro ponto a se destacar é que, apesar de essa nova estratégia configurar mudança relevante em relação à atuação usual do FNDE no uso da dotação orçamentária em iniciativas de obras do PAR, não foi encontrada justificativa formal de ordem técnica para a sua adoção nem identificada qual seria a contribuição dessa estratégia para a melhoria de gestão do PAR e para o atingimento das finalidades do programa.

98. Nesse contexto, não se compreende a lógica de se trazer a deficiência do quadro de pessoal como justificativa para a adoção de uma estratégia que envolveu aumento significativo da celebração de termos de compromisso a serem examinados, implicando, ao menos em tese, sobrecarga de trabalho e não alívio, diante da necessidade de avaliação de quantidade expressiva de documentação com vistas à aprovação técnica definitiva das obras.

99. Por fim, ao apontarem que os "atuais dados do órgão" indicariam que, dos inúmeros termos de compromisso de cláusula suspensiva celebrados, apenas uma pequena fração teria sido aprovada definitivamente, para mostrar que não houve demanda orçamentária relevante como decorrência da sistemática adotada, os responsáveis trazem fato que corrobora o que se falou acerca da precariedade da execução orçamentária, da banalização do instituto do empenho e do desvirtuamento da função do orçamento como ferramenta de planejamento proporcionadas por uma prática ineficaz de alocação de recursos, que, para mitigar o risco fiscal embutido nos seus métodos, gera instrumentos de repasse na expectativa de que não sejam executados e emite empenhos na expectativa de que sejam cancelados.

100. Tal condição vem corroborada por informação trazida pelos próprios responsáveis, que exaltam o fato de que, dentre os inúmeros instrumentos de repasse celebrados, apenas alguns vieram a ser efetivamente aprovados, como evidência de inexistência de risco fiscal em futuros orçamentos do FNDE, quando, de certa forma, o que tal circunstância acaba por demonstrar é quão descabido é o argumento de que a prática adotada serviria para a contemplação de um maior número de entes federados possíveis.

101. Sendo assim, diante da ausência de elementos a justificar a aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, rejeita-se as razões de justificativa dos responsáveis concernentes à ocorrência em comento.

Ocorrência: assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, em afronta ao art. 15 c/c art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 94. da Lei 14.116/2020 (subitem 9.5.1.2 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário).

Situação encontrada

102. Consta do relatório de fiscalização que o FNDE não priorizou a conclusão dos projetos em andamento, promovendo a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada, em afronta ao que orienta o art. 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021. Em vez disso, como se viu na análise da ocorrência anterior, teria assumido novos compromissos de obras em montante superior ao limite de créditos concedidos ao programa de trabalho, mediante sistemática que, conforme apontado no relatório, compromete também a capacidade orçamentária e financeira de o FNDE, em exercícios futuros, concluir as obras atualmente em execução (R$ 2,8 bilhões), as obras inacabadas que poderão ainda ser objeto de repactuação (R$ 1,7 bilhão) e as obras paralisadas (R$ 753,5 milhões).

103. Diante disso, como seria razoável exigir dos responsáveis a priorização do uso dos recursos discricionários para a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada, firmando termos de compromisso em volume compatível com a capacidade orçamentária e financeira da entidade, com empenhos suficientes para garantir o adimplemento das obrigações, foi proposta a audiência dos responsáveis, por afronta à gestão fiscal diligente das contas do FNDE (LRF), às exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 14.116/2020) e aos princípios da anualidade orçamentária (Acórdãos 2823/2015-TCU-Plenário), moralidade e impessoalidade (art. 37, caput, da CF/1988), proposta que foi acolhida pelo Tribunal, nos termos do subitem 9.5.1.2 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário.

Razões de Justificativa concernentes à ocorrência

104. Os responsáveis alegam que as obras já em execução não ficaram de lado nas suas gestões, porquanto mais recursos teriam sido empenhados a tais iniciativas do que para obras novas, conforme preconizavam as resoluções do PAR. Apresentam tabelas que demonstrariam que, nos anos de 2020 a 2022: i) 56,92% das obras contempladas com empenhos já estariam em execução, enquanto 43,08% seriam obras novas; e ii) 53,15% dos valores empenhados foram destinados a obras em execução, enquanto 46,85% foram destinados a obras novas (peça 9, p. 11).

105. Ainda quanto a isso, afirmam que, além de empenhar mais recursos para objetos em andamento, a gestão atuou para que houvesse mais conclusão de obras, "finalizando o período com 3.156 obras concluídas". Teria trabalhado também "para que houvesse o maior número possível de retomada de obras inacabadas, um sério problema que a gestão encarou de frente, publicando inúmeras resoluções permitindo a repactuação". Afirmam que, até maio de 2022, o FNDE havia repactuado mais de 200 obras (peça 9, p. 11).

Análise

106. Com relação à alegação de que, nos anos de 2020 a 2022, 53,15% dos valores empenhados foram destinados a obras em execução, enquanto 46,85% foram destinados a obras novas, o relatório de fiscalização aponta a existência de inconsistências nos conceitos adotados para a estimativa desses valores. Segundo o relatório, quando corrigidas essas inconsistências e considerados somente os empenhos relacionados ao

exercício de 2021, observa-se que foram empenhados 72% do orçamento em obras novas e 28% em obras em andamento, com recursos RP2, o que evidenciaria a priorização das primeiras em relação às últimas (peça 13, p. 34-35).

107. Seja como for, apesar de, independentemente das diferenças observadas nas estimativas, os percentuais apresentados não permitirem o descarte da possibilidade de ter havido priorização de destinação de recursos para obras novas em detrimento das em andamento, o fato é que não restou efetivamente demonstrado que, nos anos de 2020 a 2022, abrangidos na fiscalização, alguma obra em andamento tenha sido paralisada ou teve o seu ritmo diminuído por falta de recursos orçamentários.

108. É certo que a caracterização da desconformidade apontada tem a ver também com as consequências da prática adotada de fracionamento do orçamento em inúmeros empenhos de valores irrisórios, que poderia resultar na indisponibilidade de recursos para obras em andamento em exercícios futuros, mas, quanto a isso, lembra-se que tal matéria foi examinada em ocorrência específica nesta instrução, quando restou confirmada a desconformidade de tal prática.

109. Registre-se ainda que, no Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, foi determinada a anulação de todos os termos de compromisso com cláusula suspensiva assinados entre 2020 e 2022 cuja fonte de custeio seja oriunda do MEC ou do FNDE e que não tenham sido contemplados com pelo menos 15% do valor de liberação previsto e não tiveram aprovação técnica pelo FNDE (item 9.3 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, com redação dada ao item pelo Acórdão 1645/2024-TCU-Plenário, em sede de recurso), providência que minimiza os efeitos da referida prática e tende a garantir, em exercícios futuros, recursos para obras em andamento.

110. Sendo assim, como não restou cabalmente demonstrado que, nos exercícios de 2020 a 2022, houve priorização das obras novas em detrimento das que estavam em andamento, acolhe-se as razões de justificativa dos responsáveis concernentes a tal ocorrência.

CONCLUSÃO

111. Este processo de representação foi constituído em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, para realização de audiência de Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, Presidente e Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, respectivamente, acerca de seguintes irregularidades relacionadas a transferências de recursos feitas pelo FNDE em iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR), apuradas em fiscalização conduzida no TC 005.260/2022-1:

9.5.1.1. escolha dos entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários do FNDE (RP2) em desrespeito aos critérios fixados no art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, c/c os arts. 3º e 4º das Resoluções FNDE 3 e 4/2020, bem como aos princípios da moralidade e da impessoalidade, devendo apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes e iniciativas escolhidas, bem como para a determinação dos valores empenhados;

9.5.1.2. a assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução;

9.5.1.3. aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias, em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, em afronta ao art. 167, II, da Constituição Federal, aos artigos 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 94. da Lei 14.116/2020 e ao princípio da anualidade orçamentária;

112. Promovidas as audiências, foram apresentadas razões de justificativa em resposta conjunta pelos responsáveis, as quais foram analisadas na presente instrução.

113. Com relação às irregularidades dos subitens 9.5.1.1 e 9.5.1.3 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, as análises concluíram pela rejeição das razões de justificativa apresentadas, diante da ausência de elementos a justificar: i) a não utilização de critério, fundamentação ou motivação para a escolha dos entes federados beneficiados com recursos do PAR em iniciativas de obras (parágrafos 22 a 49); e ii) a aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas (parágrafos 50 a 101).

114. Sendo assim, propõe-se a aplicação de multa aos gestores, na forma dos arts. 58, II, da Lei 8.443/1992 e 268, II, do Regimento Interno.

115. Com relação à irregularidade do subitem 9.5.1.2 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, as análises concluíram pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas, considerando-se que não restou cabalmente demonstrado que nos exercícios de 2020 a 2022 houve priorização das obras novas em detrimento das que estavam em andamento ou que causaram a estas algum atraso (parágrafos 102 a 110).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

116. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

116.1 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis relativamente à irregularidades dos subitens 9.5.1.1 e 9.5.1.3 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário e acolher relativamente à irregularidade do subitem 9.5.1.2 do referido acórdão;
116.2 ***aplicar****, individualmente, a Marcelo Lopes da Ponte (CPF 773.886.743-49) e Gabriel Medeiros Vilar (CPF 041.080.851-24), a* ***multa*** *dos arts. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 268, inciso II, do Regimento Interno deste TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*
116.3 ***autorizar****, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*
116.4 por ocasião do trânsito em julgado desta representação, ***juntar*** *termo da decisão definitiva ao processo de Prestação de Contas TC 011.299/2022-3, para levantamento do sobrestamento determinado no item 'c' do Acórdão 3844/2024 – 1ª Câmara.*
VOTO

Trata-se de representação autuada em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 2.371/2023-TCU-Plenário, para realização das audiências de Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, então Presidente e Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), respectivamente, acerca de irregularidades relacionadas à transferência de recursos efetuadas pela autarquia em iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR).
As irregularidades que ensejaram as audiências foram: (i) a escolha dos entes federados beneficiados com recursos discricionários (RP2), sem observância aos critérios fixados no art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007 e nos arts. 3º e 4º das Resoluções CD/FNDE 3 e 4/2020, bem como aos princípios da moralidade e da impessoalidade; (ii) a assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso dos recursos para obras repactuadas e em execução; e (iii) a aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário em empenhos de valores insignificantes, em afronta ao art. 167, II, da Constituição Federal, aos arts. 15, 16 e 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 94 da Lei 14.116/2020.
Regularmente cientificados, os responsáveis apresentaram razões de justificativa de forma conjunta (peça 9).
A Unidade Técnica propõe rejeitar as razões de justificativa apresentadas relativamente às irregularidades dos subitens 9.5.1.1 e 9.5.1.3 do Acórdão 2.371/2023-TCU-Plenário (itens "i" e "iii" acima transcritos), mas acolhê-las quanto à irregularidade do subitem 9.5.1.2 (item "ii"), com a consequente aplicação, individualmente, aos dois responsáveis, da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.
Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.
Acolho, na íntegra, a instrução da Unidade Técnica, a qual incorporo às razões de decidir, sem prejuízo dos acréscimos que faço a seguir.
No que tange à escolha dos entes federados beneficiados com recursos do PAR, a alegada discricionariedade não confere ao gestor liberdade irrestrita, pois todo ato administrativo deve ser motivado com vistas a viabilizar o controle de legalidade e de conformação ao interesse público. Além disso, no caso concreto, a escolha dos entes era regida pelas diretrizes fixadas no Decreto 6.094/2007 e nas Resoluções 3 e 4/2020.
As dificuldades de implementação do *ranking* previsto nas Resoluções 3 e 4/2020, embora reconhecidas, não justificam a substituição dos critérios definidos em norma pela total liberalidade do gestor. O que se viu, na prática, foi a indicação dos entes beneficiários por meio de *e-mails* encaminhados pela diretoria à equipe técnica, sem nenhuma fundamentação ou parâmetro de balizamento.
A Resolução CD/FNDE 24/2021, que excepcionou a aplicação dos critérios em razão da pandemia de Covid-19, por sua vez, foi editada apenas em dezembro de 2021, não podendo justificar condutas adotadas ao longo dos anos de 2020 e 2021. Além disso, conforme já consignado no voto condutor do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário, a flexibilização não conferiu ao gestor absoluta liberdade de escolha do ente a ser beneficiado, mas tão somente permitiu, de forma excepcional, o atendimento de entes que não se enquadrassem nos critérios elencados no art. 3º da Resolução 4/2020.
Quanto à alegação de que se considerou o IDH Educacional dos municípios na seleção das iniciativas, registro que os responsáveis não apresentaram nenhuma prova documental de que esse parâmetro tenha sido efetivamente utilizado na seleção dos entes beneficiados, limitando-se a juntar tabelas estatísticas que apenas representam a distribuição dos empenhos por faixas de IDH. Essa fragilidade probatória é especialmente relevante porque, no presente caso, as audiências determinadas pelo Tribunal eram expressas no sentido de que os responsáveis deveriam "*apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes e iniciativas escolhidas,*

bem como para a determinação dos valores empenhados", conforme o subitem 9.5.1.1 do Acórdão 2371/2023-TCU-Plenário.

Se os parâmetros invocados na defesa tivessem efetivamente orientado a seleção dos entes, tais critérios deveriam constar em despachos, notas técnicas, atos formais ou pelo menos na motivação dos próprios *e-mails* de encaminhamento. Nada disso foi produzido. A correlação estatística posterior entre empenhos e faixas de IDH não substitui a motivação prévia exigida pelo ordenamento.

A irregularidade é grave e justifica a aplicação de multa, nos termos do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, ante à rejeição das alegações de defesa, nesse ponto.

No que toca à aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário em empenhos irrisórios, os argumentos de defesa também não merecem prosperar.

A discussão sobre a viabilidade jurídica dos termos com cláusula suspensiva, em si, não constitui o cerne da irregularidade. O que se questiona é o fracionamento do orçamento em empenhos de valores insignificantes — em diversos casos, inferiores a 1% do valor total das obras —, com a celebração de milhares de instrumentos cujo adimplemento integral implicaria obrigações financeiras correspondentes a quatorze vezes a dotação disponível para o exercício.

A invocação da Portaria Interministerial 424/2016 como fundamento da prática, longe de socorrer aos responsáveis, agrava a situação, porquanto a própria norma exigia, no *caput* de seu art. 10, a indicação dos créditos para atender às despesas a serem executadas em exercícios futuros — exigência que não foi observada pelo FNDE. Além disso, o parágrafo 1º do art. 24 da mesma portaria estabelece que o prazo final para cumprimento da condição não pode ultrapassar 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento, e, ainda assim, o FNDE concedeu prazo de 36 meses, em flagrante desatendimento à norma invocada como fundamento da própria conduta.

Acrescente-se que a alegação dos próprios responsáveis de que "*poucos municípios conseguiram apresentar todos os documentos necessários*" para a aprovação definitiva, longe de afastar a irregularidade, evidencia a precariedade de uma sistemática que gera empenhos na expectativa de seu próprio cancelamento, banalizando o instituto do empenho e desvirtuando a função do orçamento como ferramenta de planejamento. Trata-se de prática que viola o art. 167, II, da Constituição Federal, e os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A concentração do poder decisório na alta direção do FNDE, que selecionava os entes beneficiários sem nenhum critério técnico — tal como apurado na primeira ocorrência —, somada ao fracionamento dos empenhos em valores irrisórios para a celebração de milhares de termos sem análise técnica prévia, criou ambiente institucional propício a favorecimentos e à inobservância do princípio da impessoalidade.

Também quanto a essa irregularidade, cabe rejeitar as alegações de defesa, com a consequente aplicação de multa.

Quanto à assunção de compromissos para obras novas em detrimento de obras em execução, embora os dados apresentados pelos responsáveis contenham inconsistências conceituais, não restou cabalmente demonstrado, no período fiscalizado, que obras em andamento tenham sido efetivamente paralisadas ou tenham tido seu ritmo reduzido por falta de recursos. Acolho, portanto, as razões de justificativa relativamente a essa ocorrência específica.

Sem embargo, as duas irregularidades remanescentes — a seleção dos entes beneficiários sem nenhum critério e o fracionamento orçamentário em empenhos irrisórios — são suficientemente graves para justificar a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, individualmente, aos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e a Gabriel Medeiros Vilar.

Aplico, ao Sr. Marcelo Lopes da Ponte, multa no valor R$ 20.000,00, em razão da gravidade das irregularidades e por sua responsabilidade enquanto gestor máximo da entidade, a quem competia zelar pela governança da autarquia e pelo respeito aos procedimentos legais. Quanto ao Sr. Gabriel Medeiros Vilar, subordinado ao então presidente, aplico-lhe multa – por seu envolvimento direto nas irregularidades verificadas – no valor de R$ 15.000,00.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado:

" 9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, especificamente quanto à irregularidade do subitem 9.5.1.2 do Acórdão 2.371/2023-TCU-Plenário, e rejeitá-las relativamente às irregularidades dos subitens 9.5.1.1 e 9.5.1.3 do referido acórdão;

9.2. aplicar aos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, nos valores especificados,

com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	*Valor (R$)*
Marcelo Lopes da Ponte	*20.000,00*
Gabriel Medeiros Vilar	*15.000,00*

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
9.4. ordenar à Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento), por ocasião do trânsito em julgado desta deliberação, que junte termo da decisão definitiva ao processo de Prestação de Contas TC 011.299/2022-3, para levantamento do sobrestamento determinado no item "c" do Acórdão 3844/2024 – 1ª Câmara; e
9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação."

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de representação autuada em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 2.371/2023-TCU-Plenário, com o objetivo de promover a audiência dos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, então Presidente e Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), respectivamente, acerca de irregularidades na transferência de recursos da autarquia para obras do Plano de Ações Articuladas (PAR).

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) examinou as razões de justificativa apresentadas e concluiu pela sua rejeição parcial. Especificamente, a unidade técnica pugnou pela rejeição das defesas quanto às ocorrências de:

(i) escolha de entes federados sem a observância de critérios pré-estabelecidos; e

(ii) aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária, mediante o fracionamento em empenhos de valores insignificantes.

3. Por outro lado, a AudEducação propôs o acolhimento da defesa quanto à suposta priorização de obras novas em detrimento das que estavam em andamento. Por conseguinte, a área técnica propôs a aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos responsáveis.

4. O eminente Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu judicioso Voto, perfilhou integralmente o entendimento da unidade instrutora. Sua Excelência destacou a ausência de amparo jurídico e motivação para as escolhas dos entes e a violação de regras fiscais na assinatura de milhares de termos com baixíssimo percentual de empenho. Assim, propôs a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis.

5. Brevemente relatado, e com as devidas vênias de estilo ao eminente Relator, cuja trajetória de rigor e zelo com a coisa pública muito honra este Tribunal, apresento divergência parcial quanto ao desfecho punitivo, pelas razões de fato e de direito que passo a expor.

6. Ao compulsar detidamente os autos, notadamente o Memorial de Defesa colacionado pelo Sr. Marcelo Lopes da Ponte, verifico a existência de elementos exculpantes robustos que, lidos sob a ótica do pragmatismo jurídico introduzido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Lei 13.655/2018), justificam o afastamento das sanções propostas.

7. Primeiramente, é imperioso registrar, como reconhecido na própria peça inaugural que deu origem a estas apurações, que não houve constatação de prejuízo direto ao erário (dano material), tampouco identificação de pagamentos irregulares ou desvios de finalidade. O debate travado nestes autos cinge-se, fundamentalmente, a aspectos de governança e conformidade procedimental.

8. Em segundo lugar, a conduta dos gestores deve ser contextualizada. Os atos impugnados foram praticados entre os anos de 2020 e 2022, período severamente impactado pela excepcionalidade da pandemia da Covid-19, o qual exigiu da Administração Pública respostas céleres para evitar a paralisação de políticas e serviços essenciais.

9. A defesa demonstrou que as Resoluções do FNDE nº 3/2020 e nº 4/2020 criaram critérios de ranqueamento cuja implementação revelou-se de extrema complexidade em meio à crise sanitária, o que levou o próprio Conselho Deliberativo do FNDE a editar a Resolução nº 24/2021, flexibilizando a aplicação desses critérios durante o estado de calamidade pública.

10. Nesse cenário de incertezas e urgências, o gestor balizou suas ações em pareceres técnicos e jurídicos emitidos pela Procuradoria Federal junto ao FNDE, buscando soluções normativamente respaldadas para não obstar as políticas educacionais. A adoção de práticas administrativas que, segundo o responsável, já eram consolidadas na autarquia desde 2007 sem censura prévia dos órgãos de controle, demonstra a ausência de intenção de violar a norma.

11. A jurisprudência deste TCU tem evoluído, à luz dos arts. 22 e 28 da LINDB, no sentido de que a imposição de sanções exige a configuração de dolo ou erro grosseiro. O art. 22, **caput** e § 1º, do diploma legal, impõe ao julgador o inequívoco dever de considerar os obstáculos, as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que houverem limitado ou condicionado a sua ação.

12. Conforme restou evidenciado, não há nos autos qualquer elemento material que aponte para má-fé, dolo, favorecimento político ou locupletamento pessoal na conduta do ex-Presidente do FNDE.

13. Para corroborar de forma cabal a lisura patrimonial do gestor, a defesa trouxe aos autos fato superveniente de suma relevância: a Controladoria-Geral da União (CGU) instaurou a Sindicância Patrimonial nº 00190.106309/2023-17 para apurar eventual enriquecimento ilícito do Sr. Marcelo Lopes da Ponte. Ao final de procedimento rigoroso, a Comissão Sindicante não identificou qualquer incompatibilidade patrimonial ou infração, recomendando o arquivamento do feito. A despeito do princípio da independência das instâncias consagrado no ordenamento jurídico e sedimentado nesta Corte, vejo que tal circunstância reforça, de maneira clara, a boa-fé administrativa que norteou a gestão.

14. Este Tribunal, em julgados recentes, tem reconhecido que a ausência de dano ao erário, aliada à ausência de dolo e a um contexto institucional adverso ou de crise, milita em favor da mitigação da culpabilidade (a exemplo do racional adotado em processos análogos, como se observa na inteligência de julgados que afastam sanções ante o contexto de crise e boa-fé).

15. Consoante a doutrina especializada e o próprio Supremo Tribunal Federal (ao conferir interpretação conforme à Constituição à MP 966/2020 no bojo da ADI 6.427), a responsabilização pessoal do gestor, consubstanciada na figura do "erro grosseiro" (art. 28 da LINDB), exige a inobservância grave de normas ou de princípios constitucionais de precaução e prevenção. Todavia, em tempos de crise extremada, o "erro honesto" – derivado de uma ação baseada em pareceres jurídicos e voltada ao atendimento de uma necessidade premente – não pode ser automaticamente apenado. Pune-se o dolo e a culpa grave, mas protege-se o administrador que age premido por uma situação de calamidade que compromete a capacidade ordinária de planejamento e controle.

16. Nessa exata linha hermenêutica, a jurisprudência mais contemporânea deste Tribunal tem trilhado o louvável caminho de afastar sanções punitivas quando configurada a inexigibilidade de conduta diversa em face do caos administrativo ou sanitário gerado por calamidades. Destaco, por oportuno, os seguintes precedentes paradigmáticos desta Corte, que consagram a aplicação estrita das inovações trazidas pela LINDB:

a) Acórdão 886/2025-Plenário (Redator Ministro Bruno Dantas): nesta representação, que apurou supostas irregularidades na aquisição de 300 ventiladores pulmonares pelo Consórcio Nordeste durante a pandemia, esta Corte, a despeito das graves falhas procedimentais (pagamento antecipado e ausência de pesquisa de preços formal) e da ausência de entrega dos bens, deliberou por acolher as razões de justificativa apresentadas pelos gestores por inexigibilidade de conduta diversa. Embora tivesse, há época, acompanhado o voto que restou vencido, o entendimento condutor ponderou que os fatos ocorreram nos primeiros dias da pandemia, momento em que os responsáveis precisavam encontrar saídas urgentes para garantir a prestação dos serviços de saúde, concluindo que as medidas possíveis foram adotadas com o grau de informação disponível à época, não sendo razoável nem legítimo, à luz da LINDB, puni-los com multa ou inabilitação.

b) Acórdão 2.518/2022-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes): nesse acompanhamento de aquisições públicas voltadas ao enfrentamento da Covid-19, apurou-se a realização de pagamento antecipado sem as devidas salvaguardas e a dispensa de comprovação de capacidade técnica de uma empresa contratada. Este Tribunal Pleno, aplicando o imperativo do art. 22 da LINDB, decidiu deixar, excepcionalmente, de aplicar a multa legal ao responsável, sopesando os obstáculos e as enormes dificuldades reais enfrentadas pelo gestor na necessidade de atender a políticas públicas sob sua alçada no ápice da crise sanitária.

c) Acórdão 1.460/2025-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas): em linha de convergência, este julgado recente afastou, em sede de recurso de revisão, e de forma contundente, a responsabilidade e imputações a um ex-prefeito municipal que homologou contratos emergenciais em um cenário de total colapso da saúde local. O fundamento repousou na inexigibilidade de conduta diversa, reconhecendo a validade da cláusula de

proteção ao "gestor público honesto" que atua sem dolo ou má-fé em contextos de crise de saúde pública (no caso, da gripe H1N1).

17. Transportando essa **ratio decidendi** para o vertente processo, observo que a flexibilização momentânea do ranqueamento do PAR e os equívocos de natureza processual na formalização de empenhos do FNDE inserem-se em contexto fático análogo de mitigação de riscos na pandemia. Exigir do Sr. Marcelo Lopes da Ponte, naquele instante de severas restrições institucionais, a rigorosa execução dos complexos e burocráticos critérios das Resoluções 3 e 4/2020 – os quais foram, inclusive, excepcionados posteriormente pelo próprio Conselho Deliberativo da autarquia – seria ignorar a realidade imposta aos gestores, conduta expressamente censurada pelo art. 22 da LINDB.

18. Portanto, solidamente ancorado nestes fundamentos jurídicos e nos precedentes recém-citados que abordam a inexigibilidade de conduta diversa na pandemia, reitero que a conduta ora em exame não se amolda ao erro grosseiro (art. 28 da LINDB).

19. Dessa forma, entendo que a responsabilização pessoal dos gestores com a aplicação de multas, no presente caso, revela-se desproporcional. As falhas procedimentais no fracionamento de empenhos e na motivação das escolhas não deixam de ser irregularidades formais, mas foram perpetradas em um ambiente de calamidade, sob amparo de pareceres jurídicos e sem má-fé.

20. Portanto, renovando as vênias por divergir do eminente Relator, acolho em parte as razões de justificativa dos responsáveis e, excepcionalmente, afasto a aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem prejuízo de que o Tribunal expeça ciência ao FNDE para que os equívocos procedimentais não se repitam em situações de normalidade institucional.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2520/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.907/2023-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: Gabriel Medeiros Vilar (041.080.851-24); Marcelo Lopes da Ponte (773.886.743-49).
4. Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Revisor: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, constituída em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 2.371/2023-TCU-Plenário, para a realização das audiências dos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar acerca de irregularidades relacionadas a transferências de recursos efetuadas pela autarquia em iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR);

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

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

9.2. acolher em parte as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, em face da incidência dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), deixando, em caráter excepcional, de aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes impropriedades identificadas na condução das iniciativas de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR) no período de 2020 a 2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes em situações de normalidade institucional:

9.3.1. escolha de entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários em inobservância à estrita fundamentação e motivação dos critérios fixados nas normas de regência;
9.3.2. aprovação condicional de termos de compromisso com a formalização mediante liberação de empenhos de valores irrisórios em relação ao montante global das obras, em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira da autarquia.
9.4. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Voto Revisor que o fundamenta, aos responsáveis e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e
9.5. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2520-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Revisor), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Relator).
13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 001.722/2025-5.
Natureza: Embargos de declaração (Denúncia).
Unidade jurisdicionada: Banco da Amazônia S/A (Basa).
Embargante: Banco da Amazônia S/A (Basa).
Representação legal: Eder Augusto dos Santos Picanço (OAB/PA 10.396), entre outros, representando Banco da Amazônia S/A (Basa).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM DENÚNCIA. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE GESTÃO DE EXPERIÊNCIA DO CLIENTE (CUSTOMER EXPERIENCE - CX) NA MODALIDADE SOFTWARE COMO SERVIÇO (SAAS). ACÓRDÃO EMBARGADO QUE JULGOU A DENÚNCIA PROCEDENTE E DETERMINOU A ANULAÇÃO DO CERTAME POR INCOMPATIBILIDADE COM O INSTITUTO DA OPORTUNIDADE DE NEGÓCIO (ART. 28, § 3º, INCISO II, E § 4º, DA LEI 13.303/2016). ALEGAÇÃO DE OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E ERRO DE PREMISSA FÁTICA QUANTO À COMPLEXIDADE TÉCNICA E À POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO PROCEDIMENTAL DO EDITAL. REANÁLISE DE MÉRITO COM ADESÃO DO RELATOR ÀS RAZÕES DA REVISÃO. DESCARACTERIZAÇÃO DE PARCERIA ESTRATÉGICA OU ARRANJO ASSOCIATIVO PLURILATERAL. CONTRATO ESTATAL COMUTATIVO, BILATERAL E SINALAGMÁTICO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO MEDIANTE CONTRAPRESTAÇÃO REMUNERATÓRIA. AUSÊNCIA DE PARTILHA DIRETA DE RISCOS E RESULTADOS EMPRESARIAIS NO MERCADO. CARACTERIZAÇÃO COMO MÓDULO CONVENCIONAL INSTRUMENTAL VOLTADO A SUPRIR NECESSIDADES INTERNAS DA ENTIDADE. VIABILIDADE DE COMPETIÇÃO FORMAL DEMONSTRADA EM CERTAMES CONGÊNERES. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS SUSCITADOS NO DECISUM RECORRIDO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pelo Banco da Amazônia S/A (Basa) em face do Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário. O referido **decisum** apreciou denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Chamamento Público 2025/001, sob a responsabilidade do Basa, cujo objeto era a contratação de Solução de Gestão de Experiência do Cliente (Customer Experience - CX) na modalidade Software como Serviço (SaaS), abrangendo subscrição da plataforma, implantação, integração, configuração, customização, parametrização, manutenção, suporte técnico, operacionalização da solução e treinamento, pelo prazo de cinco anos, com possibilidade de prorrogação por igual período.

2. Conforme o relatório que deu origem ao Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário, a denúncia inicial apontava as seguintes supostas irregularidades:

i. impossibilidade de impugnar itens do edital e restrição e ausência de publicidade aos pedidos de esclarecimento;

ii. descumprimento do prazo mínimo entre a publicação do instrumento convocatório e a data limite de apresentação das propostas;

iii. exigências restritivas de qualificação técnica; e

iv. ausência de clareza quanto à participação de empresas em consórcio.

3. O Basa esclareceu que a contratação estava suspensa devido a necessidades de adaptações estratégicas do escopo.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) analisou os pressupostos para a adoção de medida cautelar, concluindo pelo afastamento do perigo da demora (visto que a contratação já estava suspensa) e do perigo da demora reverso (por não ser o serviço essencial imediato, tratando-se da primeira contratação da entidade nesse escopo).

5. No exame técnico, a AudContratações verificou que o Basa havia afastado a aplicação da Lei 13.303/2016 – Lei das Estatais – com base no art. 28, § 3º, inciso II, da mesma lei, alegando tratar-se de uma oportunidade de negócio.

6. O Basa justificou a escolha com base em avaliações subjetivas e na complexidade técnica, singularidade da solução, urgência de implementação e alinhamento com estratégias comerciais sensíveis.

7. No entanto, a unidade técnica considerou a inviabilidade de competição não devidamente justificada, dado que entidades como Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil realizaram procedimentos licitatórios para objetos semelhantes. Ademais, a AudContratações concluiu que a contratação do Basa se configurava como "mera prestação de serviços e contraprestação remuneratória", não se enquadrando como "oportunidade de negócio" nos termos do art. 28, § 3º, inciso II, e § 4º, da Lei 13.303/2016 e da jurisprudência do Tribunal (v.g. Acórdão 3.230/2020-TCU-Plenário).

8. Acolhi o exame empreendido pela unidade instrutora e, consoante voto condutor do Acórdão 1.106/2025, do Plenário, conduzi esta Corte a conhecer da denúncia, indeferir o pedido de medida cautelar e, no mérito, considerá-la procedente, determinando-se ao Banco da Amazônia que, no prazo de 30 (trinta) dias, anulasse o Chamamento Público 2025/001, e que, caso ainda considerasse necessário o objeto, realizasse licitação pública, contemplando as devidas alterações e adaptações no edital, afastando irregularidades como a ausência de previsão de impugnação, falta de critério de julgamento de propostas e ausência de divulgação do valor estimativo da contratação, entre outras.

9. Irresignado com o referido **decisum**, o Basa opõe embargos de declaração, conforme Ofício DITEC 2025/089, que visam ao esclarecimento de possíveis pontos omissos e contraditórios constantes do acórdão.

10. Reproduzo, a seguir, a síntese da peça apresentada pelo Banco estatal (peça 239):

"(...) *3. Do cabimento do recurso*

O v. Acórdão embargado, data maxima venia, incorreu em omissões, contradições, obscuridades e erro material, vícios que autorizam a oposição dos presentes Embargos e justificam o pedido de efeitos infringentes.

Além disso, como visto, um dos argumentos utilizados pela presente Corte de Contas para determinar a anulação do Chamamento Público foi a existência de procedimentos licitatórios realizados por outras estatais, especificadamente Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, com objeto supostamente similares ao objeto que a Embargante pretende contratar por meio de oportunidade de negócios, fato que demonstraria que a contratação de Solução de Gestão de Experiência do Cliente (Customer Experience - CX), por parte do BASA, deveria ser precedida de licitação.

Quando o julgado embargado é fundamentado por informação equivocada, configura-se o erro de premissa fática, sendo cabível embargos de declaração.

A hipótese de cabimento de embargos por erro de premissa fática é amplamente reconhecida pelo TCU. A título de exemplo, destaca-se o Acórdão nº 10347/2023-1ª Câmara.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ possui entendimento consolidado:
A jurisprudência do STJ entende ser cabível a oposição de embargos de declaração se o acórdão embargado partiu de premissa fática equivocada, podendo aplicar-lhe efeitos modificativos. Precedentes: EDcl no Resp 1011235/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 3.5.2011, Dje 10.5.2011; Edcl no Resp980.568/PE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 7.12.2010, Dje 4.2.2011.
O erro de premissa no acordão recorrido possui relação direta com a determinação de anulação do Chamamento Público 2025/001. A adequada análise dos fatos trará fundamentos consistentes para a permissão do procedimento da oportunidade de negócios pretendida pela Embargante, desconfigurando-se a irregularidade apontada pela Corte de Contas, com o reconhecimento da legalidade do procedimento, como demonstrado a seguir.
Passa-se a exposição das omissões, contradições e erro de premissa fático do Acórdão embargado.
3.1. Da omissão quanto à análise específica da oportunidade de negócio (art. 28, § 3º, II, lei 13.303/16), à jurisprudência consolidada e às diferenças substantivas dos objetos
O v. Acórdão fundamentou a anulação na suposta viabilidade de competição, inferida a partir de uma comparação manifestamente superficial com certames da Caixa Econômica Federal - CEF e do Banco do Brasil - BB, conforme item 11 do Voto, que foi embasada em instrução da Unidade Técnica da presente Corte de Contas.
Contudo, a instrução omitiu-se em analisar, conforme será detalhado em tópico específico:
a) *a especificidade do instituto da Oportunidade de Negócio, previsto no art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, e os critérios consolidados por esta E. Corte (e.g., Acórdãos 2488/2018 e 3230/2020-Plenário) para sua aplicação, que focam na 'inviabilidade de procedimento competitivo' justificada pelas 'características particulares da Parceira' e pela 'natureza definida e específica da oportunidade';*
b) *as diferenças substantivas e cruciais entre o objeto do Basa e os da CEF/BB, visto que, enquanto a CEF buscou uma 'Solução Tecnológica de Contact Center' e o BB uma 'solução de Gestão do Relacionamento com o Cliente da marca Salesforce', o Basa almeja uma 'Solução de Gestão de Experiência do Cliente (Customer Experience - CX)', conceito intrinsecamente mais estratégico e abrangente, voltado à gestão de toda a jornada do cliente; e*
c) *o escopo do Basa vai muito além, incluindo explicitamente 'customização', 'parametrização' e, fundamentalmente, a 'operacionalização da solução' pela Parceira contratada. Este último ponto, ausente nas descrições dos objetos da CEF/BB, indica uma relação de parceria e corresponsabilidade na gestão contínua, que extrapola o mero fornecimento de SaaS e justifica a busca por uma Parceira com características particulares (confiabilidade, expertise operacional, alinhamento estratégico), dificilmente mensuráveis objetivamente em licitação tradicional.*
A omissão em analisar essas diferenças e aplicar a jurisprudência específica da Oportunidade de Negócio levou a uma conclusão equivocada sobre a viabilidade de competição e a natureza do objeto.
3.2. Do erro de premissa fático no Acórdão nº 1106/2025 – Plenário
O TCU, por meio do Acórdão embargado, alega que realização de oportunidade de negócios não se mostraria aplicável ao caso, por existirem estatais que realizaram licitações para a contratação de objetos semelhantes, como evidenciado a seguir: (quadro no original).
Como se passa a demonstrar, as licitações do Banco do Brasil S.A e da Caixa Econômica Federal possuem escopo diferente do que o Embargante pretende firmar parceria por oportunidade de negócios.
3.2.1. Da Análise Comparativa entre as Soluções CX/Contact Center (BASA vs. CEF vs. BB)
O objetivo é demonstrar, com base nos detalhes dos próprios objetos, que a comparação feita no Voto do Acórdão 1106/2025 foi simplista e que existem diferenças substantivas que reforçam a tese do Basa sobre a natureza estratégica e a possível inadequação de uma licitação tradicional para sua necessidade específica.
Quando comparado o objeto da Licitação da CEF, do BB e do Chamamento Público do Basa, destacam-se as seguintes diferenças:
a) CEF (Licitação nº 120/2024 – CECOT):
◦ ***Objeto Principal:*** *Solução Tecnológica de Contact Center na modalidade SaaS (Software as a Service) em nuvem;*
◦ ***Escopo:*** *Implantação de atendimento automatizado, configuração, ativação, integração com sistemas corporativos, suporte, documentação, curadoria, transferência de conhecimento;*
◦ ***Canais:*** *Voz, webchat, mensagens instantâneas, bot/chatbot/URA, e-mail, redes sociais, lojas de aplicativos;*
◦ ***Funcionalidades:*** *Atendimento ativo/receptivo, suporte à IA, solicitações de serviços/informações, registros (reclamações, elogios, sugestões), cancelamento/bloqueio de produtos, telecobrança, retenção, oferta de produtos;*

◦ ***Prazo:*** *60 meses.*

b) BB (CESUP Compras e Contratações):

◦ ***Objeto Principal:*** *Contratação de solução de Gestão do Relacionamento com o Cliente da marca Salesforce para o Conglomerado Banco do Brasil, na modalidade SaaS, em nuvem pública;*

◦ ***Escopo:*** *Inclui Support Signature Success Plan, Assurance Services Salesforce e 'Serviço de Implementação';*

◦ ***Prazo:*** *Até 60 meses; e*

◦ ***Observação:*** *Foco explícito em uma marca específica (Salesforce) e em serviços associados ao sucesso do cliente e implementação da plataforma.*

c) BASA (Chamamento Público nº 2025/001):

◦ ***Objeto Principal:*** *'Contratação de Solução de Gestão de Experiência do Cliente (Customer Experience - CX);*

◦ ***Escopo:*** *Subscrição da plataforma, implantação, integração, configuração, customização, parametrização, manutenção, suporte técnico, operacionalização da solução, e treinamento;*

◦ ***Prazo:*** *5 anos (60 meses), prorrogável por igual período; e*

◦ ***Observação:*** *Ênfase em 'Experiência do Cliente (CX)', que é um conceito mais amplo e estratégico que 'Contact Center' ou 'Gestão de Relacionamento com o Cliente (CRM)' isolados. Destaque para termos como 'customização', 'parametrização' e, crucialmente, 'operacionalização da solução'.*

Apresenta-se a seguir, em forma de tabela, análise comparativa aprofundada

Característica	CEF	BB – Salesforce	BASA – CX
Conceito Central	Contact Center – Operacional e Serviço	CRM (Foco em Relacionamento/ Vendas)	Experiência do Cliente (Estratégico/Jornada)
Marca Específica	Aberto a soluções	Salesforce	Aberto a soluções
Customização/ Param.	Configuração/ Integração	Implementação (nível de customização não definido)	Explícito e Detalhado
Operacionalização	Pela CEF	Pelo BB	pela Parceira
Foco Estratégico	Atendimento/ Serviço/ Operação	Relacionamento/ Vendas (Plataforma específica)	Jornada Completa do Cliente/Estratégia
Complexidade Escopo	Alta (muitos canais e funções operacionais)	Alta (plataforma robusta + service success)	Muito Alta (CX + Customização + Operac.)

Com base no exposto, possível identificar cruciais diferenças dos procedimentos licitatórios utilizados no Acórdão embargado, quando comparado com o objeto pretendido pelo Basa, são elas:

I) Conceito e Estratégia: *O objeto do Basa foca em 'Experiência do Cliente (CX)', um conceito mais abrangente e estratégico que o 'Contact Center' da CEF (mais operacional) ou o CRM específico (Salesforce) do BB. CX envolve a gestão de toda a jornada e interação do cliente com o banco, buscando otimização e valor em múltiplos pontos, o que demanda um alinhamento estratégico muito maior;*

II) Customização e Parametrização: *O Edital do Basa enfatiza explicitamente a necessidade de 'customização' e 'parametrização', indicando uma demanda por uma solução altamente adaptada à sua realidade específica (mercado amazônico, processos internos, integração com legado), indo além da simples configuração ou implementação de uma plataforma padrão;*

III) Operacionalização da Solução: *Este é talvez o diferencial mais significativo. A inclusão da 'operacionalização da solução' no escopo do Basa sugere que a Parceira contratada não apenas fornecerá e implementará o software, mas também participará ativamente da sua gestão e operação contínua. Isso caracteriza uma relação muito mais próxima de uma parceria estratégica ou um BPO (Business Process Outsourcing) especializado do que um simples fornecimento de SaaS, onde a operação geralmente fica a cargo do contratante. Essa corresponsabilidade na operação justifica a busca por uma Parceira com características*

particulares (confiabilidade, expertise operacional, alinhamento estratégico) difíceis de mensurar objetivamente em uma licitação tradicional; e

IV) Flexibilidade vs. Plataforma Específica: *Enquanto o BB direcionou para uma plataforma específica (Salesforce), o Basa e a CEF (aparentemente) buscaram soluções de forma mais aberta, focando nas funcionalidades e no resultado. No entanto, a complexidade e a necessidade de operacionalização no caso do Basa tornam a escolha da Parceira (e não apenas da plataforma) um fator crítico.*

Com base no exposto, a contratação do Basa se enquadra na Oportunidade de Negócios prevista no art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, por ser oportunidade definida e específica (Solução CX estratégica e customizada para o contexto amazônico); possuir características particulares da parceira (Expertise em CX, capacidade de customização e operacionalização, alinhamento estratégico); e ser inviável a realização de procedimento competitivo tradicional, já que a complexidade estratégica e a necessidade de corresponsabilidade na operacionalização da solução tornam a seleção, por critérios puramente objetivos, inadequada para garantir a Parceira ideal.

3.3. Da Contradição ao Reconhecer Particularidades Complexas e Classificar o Objeto como 'Simples Contratação de TI'

Observa-se que no Voto condutor do Acórdão recorrido existe contradição em relação ao objeto do Chamamento Público, como evidenciado a seguir:

12. ***Embora a solução demandada pelo Banco da Amazônia possui particularidades como alto grau de personalização, integração sistêmica, transferência de conhecimento e sensibilidade institucional,*** *e o jurisdicionado ter argumentado que a escolha de tal solução exigiria critérios estratégicos, relacionais e de metas, que seriam incompatíveis com os modelos tradicionais de julgamento objetivo típicos do processo licitatório convencional, não me convenci do acerto da decisão tomada, mormente porque, a rigor, como aliás bem anotado pela instrução,* ***ela se refere a uma simples contratação com prestação de serviços na área de TI*** *mediante contraprestação remuneratória, a qual, como já mencionado, pode ser, em princípio, objeto de competição no mercado específico.*

Destaca-se, portanto, que o Eminente Relator reconhece o 'alto grau de personalização, integração sistêmica, transferência de conhecimento e sensibilidade institucional' da solução pretendida pelo Embargante, mas conclui, de forma contraditória, tratar-se de 'simples contratação' de TI.

A contradição reside, primariamente, na natureza intrínseca do precedente invocado. O Acórdão nº 3.230/2020 – TCU – Plenário, conforme seu próprio sumário e relatório (TC 018.149/2020-0), constitui-se em um 'Relatório de Levantamento'. Sua ratio decidendi é de caráter eminentemente exploratório e orientativo, voltada à identificação de riscos e à proposição de boas práticas de governança em parceris estratégicas, sem, contudo, proferir qualquer juízo de mérito que resultasse na anulação de um ato administrativo concreto.

A utilização de um documento com tal propósito, que não possui a força de uma decisão sancionatória ou anulatória, como 'exemplo' direto para fundamentar a anulação do Chamamento Público 2025/001, revela uma inconsistência lógica na fundamentação do v. Acórdão embargado, tornando-o obscuro e contraditório em sua própria base argumentativa.

As particularidades admitidas, somadas à necessidade de operacionalização da solução, afastam a simplicidade e reforçam a natureza estratégica e de parceria;

3.4. Da Omissão quanto à Possibilidade de Saneamento das Falhas Procedimentais

Por fim, observa-se que o Acórdão aponta as falhas procedimentais do Chamamento Público, sem permitir o saneamento, por parte do Banco:

14. As falhas e omissões apontadas pela AudContratações, que demonstram a inadequação do procedimento escolhido e a necessidade de se realizar uma licitação pública com os devidos ajustes, incluem: i. ausência de formalidades essenciais de um processo competitivo; ii. falta de objetividade e critérios de julgamento claros; e iii. deficiências na definição do objeto e requisitos.

15. O primeiro aspecto - ausência de formalidades essenciais de um processo competitivo – resta configurado em face de o Chamamento Público não ter previsto mecanismos de controle e transparência fundamentais em licitações, como a possibilidade de impugnação ao edital e a interposição de recursos em relação às etapas do certame. Tais instrumentos são cruciais para garantir a legalidade e a correção do processo, permitindo que os interessados questionem pontos do edital e decisões da comissão de contratação.

16. Já a falta de objetividade e critérios de julgamento claros restam configurados porque o procedimento não utilizou um portal eletrônico de licitação, que promove maior publicidade e transparência, tampouco adotou critérios de julgamento de propostas que assegurem a seleção da oferta mais vantajosa de forma objetiva. A seleção baseada em critérios não objetivos ou previamente definidos viola os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

17. Ainda, mostraram-se deficientes a definição do objeto e os requisitos, de um lado por ter faltado clareza quanto à possibilidade ou não da participação de empresas em consórcio, o que pode limitar indevidamente a competição; de outra porque não houve a observância do prazo mínimo legal entre a publicação do instrumento convocatório e a data limite para apresentação das propostas, o que prejudica a ampla participação. Além disso, a justificativa dos quantitativos exigidos para fins de qualificação técnica se mostrou insuficiente, assim como a elaboração e divulgação do valor estimativo da contratação (caso não se opte pelo sigilo justificado do orçamento). Registro que exigências de qualificação técnica devem ser devidamente justificadas para evitar restrição à competitividade.

Verifica-se, portanto a omissão do v. Acórdão em analisar a 'possibilidade de saneamento das falhas procedimentais', optando diretamente pela anulação do Chamamento Público, medida que contraria os princípios da instrumentalidade, eficiência e economicidade.

Comprovadas as omissões, contradição e erro de premissa fático no Acórdão embargado, demonstra-se, a seguir, que as demais irregularidades apontadas Plenário do TCU podem ser adequados pela Embargante, com o aprimoramento do Edital de Chamamento Público, aproveitando-se o processo atualmente em curso na entidade, sem a anulação do procedimento, otimizando a formalização da pretensa parceria.

4. Da oportunidade de aperfeiçoamento do Edital do Chamamento Público

Como visto, o Acórdão embargado afirma que que o Chamamento Público não previu mecanismos de controle e transparência fundamentais em licitações, como a possibilidade de impugnação ao edital e a interposição de recursos em relação às etapas do certame.

O Acórdão ainda afirma que o procedimento não foi realizado em portal eletrônico de licitação, tampouco adotou critérios de julgamento de propostas que assegurem a seleção da oferta mais vantajosa de forma objetiva.

Por fim, alega que existe deficiência na definição do objeto, por falta de clareza quanto à possibilidade ou não da participação de empresas em consórcio; da inobservância do prazo mínimo legal entre a publicação do instrumento convocatório e a data limite para apresentação das propostas; ausência de justificativa dos quantitativos exigidos para fins de qualificação técnica; e a ausência de divulgação do valor estimativo da contratação (caso não se opte pelo sigilo justificado do orçamento).

Para convencimento assertivo do TCU sobre a realidade da contratação da parceria que se pretende, o Basa oferece algumas alternativas de aperfeiçoamento do Edital de Chamamento Público, evitando-se a anulação do procedimento:

4.1. Do robustecimento da justificativa para afastamento da licitação (Art. 28, § 3º, II)

Como ação, o Embargante se compromete em detalhar, em documento formal anexo ao processo (e referenciado no Edital), as razões que configuram a contratação da Solução CX como uma 'oportunidade de negócio definida e específica' e que justificam a 'inviabilidade de procedimento competitivo'.

Como fundamentação de atendimento dos parâmetros já definidos pelo TCU para a utilização da oportunidade de negócios, serão detalhados os requisitos delineados em julgados da Corte de Contas, especificadamente no Acórdão nº 2488/2018-Plenário e no Acórdão nº 3230/2020-Plenário, com ênfase na motivação e análise de riscos, quais sejam:

a) *configuração da Oportunidade de Negócio (complexidade estratégica do CX, necessidade de cocriação, adaptação ao contexto amazônico);*

b) *demonstração da vantagem comercial/estratégica esperada;*

c) *comprovação das condições peculiares do parceiro buscado (expertise em CX, capacidade de customização/operacionalização, alinhamento estratégico); e*

d) *demonstração da inviabilidade de selecionar tal parceiro por critérios puramente objetivos de uma licitação tradicional.*

4.2. Do aumento da transparência e publicidade e da Previsão de Mecanismos de Controle e Contraditório

O art. 24, item 9, do Regulamento de Licitações e Contratos do Basa exige que a publicação do chamamento público ocorra em seu portal e em outros meios adequados.

O normativo não exige que sejam oportunizados prazos para a apresentação de impugnações ao edital e/ou recursos contra o resultado da escolha de parceiro. Apesar disso, a Constituição Federal assegura, independentemente de pagamento de taxas, o direito de petição direcionado aos órgãos e entidades, visando defender direitos ou contra ilegalidades.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, por sua vez, dispõe que na esfera controladora, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, mostrando-se necessária a adequada motivação da medida imposta. A citada norma enfatiza que na interpretação das normas, devem ser preservados os direitos dos administrados.

Nesse sentido, ***como ação, mesmo que o Banco já realize a divulgação das oportunidades de negócios em seu Portal e envie e-mails para os interessados inscritos, o Embargante se compromete em aprimorar a prática, utilizando*** *portal eletrônico público para todas as publicações referentes ao chamamento (edital, anexos, comunicados, resultados das fases, respostas a consultas), publicando as respostas às consultas de forma anonimizada, garantindo acesso a todos os interessados, respeitando-se, assim, os princípios da Publicidade e Transparência e sanando a falha apontada no item 16 do Voto do Acórdão nº 1106/2025-Plenário.*

O Embargante ainda se compromete *em incluir expressamente no Edital a possibilidade de impugnação (prazo e forma para que interessados questionem os termos do Edital; e recurso (previsão de instância recursal administrativa contra decisões das fases de habilitação e seleção, garantindo o contraditório), em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa e sanando a falha apontada no item 15 do Voto do Acórdão nº 1106/2025- Plenário.*

4.3. Da clareza nos critérios de habilitação e seleção

Como ação, o Embargante justificará detalhadamente, em estudo técnico anexo, os quantitativos mínimos exigidos para qualificação técnica (item 3.1.b do Edital), demonstrando sua pertinência e proporcionalidade com o objeto e o volume de serviços esperado.

Embora a Oportunidade de Negócios permita critérios associados às características particulares do parceiro, o Embargante definirá os critérios macro de seleção que serão utilizados (e.g., aderência técnica da solução proposta, capacidade de execução, alinhamento estratégico, modelo de parceria proposto, qualificação da equipe, experiência comprovada em projetos similares de CX), detalhando como a avaliação será conduzida (e.g., pontuação, análise qualitativa fundamentada).

Tais medidas visam atender à necessidade de critérios claros referenciados no Acórdão nº 1106/2025 (item 16 do Voto) e justificativas para exigências (item 17 do Voto), conciliando a natureza da Oportunidade de Negócios com os princípios da Isonomia e Motivação, permitindo-se a avaliação criteriosa nas fases de parceria, conforme O Acórdão 3230/2020-Plenário;

4.4. Da participação de consórcio no Chamamento Público

Sobre a permissão de participação de Consórcio em procedimento do Banco, o Regulamento dispõe que poderá ser proibida, desde que justificado.

Nesse sentido, o Embargante se compromete em incluir cláusula explícita no Edital definindo se a participação de empresas em consórcio é permitida ou vedada e, em caso positivo, quais as regras aplicáveis (líder, responsabilidades etc.), objetivando sanar a deficiência apontada no item 17 do Voto do Acórdão nº 1106/2025.

4.5. Da adequação de prazos

Como ação para a adequação dos prazos, o Embargante se compromete a revisar o cronograma do chamamento para garantir prazo razoável entre a publicação do Edital (com todos os anexos e justificativas) e a data limite para apresentação das propostas/documentos, permitindo a adequada análise pelos interessados, observando-se o princípio da razoabilidade e sanando a deficiência apontada no item 17 do Voto do Acórdão nº 1106/2025.

4.6. Do orçamento estimado

Como ação para a adequação das informações sobre orçamento estimado, o Embargante se compromete a elaborar e incluir no processo administrativo o orçamento detalhado e estimado da contratação, avaliando-se, com base no art. 34 da Lei 13.303/2016, a conveniência de divulgar o valor estimado no Edital ou mantê-lo em sigilo (mediante justificativa formal), mas garantindo sua existência e registro interno.

Tal prática visa sanar a deficiência apontada no item 17 do Voto do Acórdão nº 1106/202.

5. Da desproporcionalidade da anulação e o interesse público

A anulação do certame é medida desproporcional face à possibilidade de saneamento, como evidenciado acima, e ao risco real ao cronograma da COP30. O saneamento atende melhor aos princípios da eficiência, economicidade e ao interesse público.

Isto porque, todas as falhas apontadas e os argumentos utilizados no Voto condutor do Acórdão nº 1106/2025-Plenário, para afastar a caracterização de Oportunidade de Negócio no Chamamento Público 2025/001 do Basa, podem ter contraposições, fundamentadas na jurisprudência do TCU (especialmente Acórdãos 3230/2020, 2488/2018, 1744/2021) e nas análises específicas do caso.

Destaca-se que atualmente o procedimento se encontra suspenso pelo Basa para ajustes estratégicos. Tal fato não equivale a reconhecer a necessidade de anulação do Chamamento Público e realização de licitação padrão, mas foi medida tomada para alinhar melhor o escopo do objeto à complexidade da Oportunidade de Negócios.

6. Da conclusão

A análise detalhada demonstrou que o Acórdão nº 1106/2025-Plenário padece de vícios sanáveis, via Embargos de Declaração, com base na jurisprudência do TCU sobre Embargos de Declaração e sobre a interpretação do

instituto da Oportunidade de Negócio, ante a existência dos vícios apontados (omissão, contradição e erro de premissa fático).

Como restou evidenciado, Acórdão embargado não enfrentou adequadamente todas as questões relevantes, não se constituindo, esta peça, como mero inconformismo com o mérito da decisão

Não se trata de forma alguma, de tentativa de rediscussão do mérito, salientando que se busca efeitos infringentes pela via declaratória, simplesmente, porque para sanar vícios formais do julgado há reflexos na justiça ou no acerto da decisão de fundo. O pedido de efeitos infringentes se vislumbra pela ocorrência de vício de tal magnitude que, uma vez sanado, altera completamente a conclusão do julgado. Sabe-se que, como nesse caso, a Corte deve reconhecer que os efeitos infringentes devem ser admitidos, visto que se trata de situação excepcionalíssima, estando a controvérsia residente nos fatos complexos relatados, sobre os quais o Acórdão não se pronunciou.

Além disso, não cabe interpretação restritiva da Oportunidade de Negócio, visto que é um instrumento legal que se adequa às funções da Empresa Estatal que enfrenta competição no mercado, sendo necessária a ótica da 'inviabilidade de procedimento competitivo', dadas as claras funções desempenhadas pelo Banco.

Ainda, afirma-se que a presente peça não traz nenhum novo elemento que já não tivesse sido apresentado, ab initio, pelo Basa, existindo justificativas robustas e formalizadas para a inviabilidade de competição que embasasse a escolha pela Oportunidade de Negócios. Não há, dessa forma, nenhum comprometimento, da validade do procedimento desde sua origem, pois os documentos já existentes são adequados e suficientes para sanar as falhas apontadas.

Por fim, a escolha de um Chamamento Público baseado em Oportunidade de Negócios é peça fundamental na concepção de todo o processo, que não pode ser anulado por falhas procedimentais acessórias ou na existência de dúvidas.

Ademais, amparada na jurisprudência do TCU e na análise concreta do objeto e do contexto do Basa, revela-se a inadequada a comparação com outros certames e a classificação simplista do objeto.

Mais importante, demonstra-se que as falhas procedimentais apontadas são passíveis de saneamento por meio dos aperfeiçoamentos propostos, que alinham o Chamamento Público às exigências legais e jurisprudenciais para a Oportunidade de Negócio, garantindo transparência, isonomia e controle.

A anulação do certame se mostra, portanto, medida desproporcional e contrária aos princípios da eficiência e da economicidade, além de potencialmente prejudicial ao interesse público (COP30). O saneamento, por outro lado, permite aproveitar o trabalho já realizado, corrigir as falhas e viabilizar a contratação estratégica almejada pelo Basa de forma regular.

Destarte, a presente fundamentação integrada subsidia o pedido de efeitos infringentes aos Embargos de Declaração, para que, sanados os vícios, seja reformada a decisão de anulação, permitindose a continuidade do Chamamento Público nº 2025/001 mediante a implementação dos aperfeiçoamentos.

A comparação aprofundada revela que: a) O objeto do Basa é conceitual e estrategicamente mais amplo (CX vs. Contact Center/CRM); b) O escopo do Basa inclui demandas de customização e operacionalização que não estão explícitas (ou têm menor ênfase) nos objetos da CEF e BB; c) A necessidade de 'operacionalização da solução' pelo parceiro aproxima a contratação do Basa de um modelo de parceria estratégica, onde a confiança, o alinhamento e a capacidade de gestão conjunta são cruciais.

Essas diferenças substantivas enfraquecem o argumento do Acórdão nº 1106/2025- Plenário de que a simples existência de licitações na CEF e BB para objetos genericamente similares comprova a viabilidade de competição para o caso específico do Basa. A natureza estratégica do CX, a complexidade da customização/integração e, principalmente, a demanda por operacionalização conjunta justificam a análise sob a ótica da Oportunidade de Negócio (art. 28, § 3º, II), pois a escolha do parceiro ideal transcende a mera avaliação técnica de um software e envolve características particulares ligadas à capacidade de execução, gestão compartilhada e alinhamento estratégico, tornando a competição por critérios puramente objetivos potencialmente inviável ou inadequada para garantir o sucesso do projeto.

A implementação dos aperfeiçoamentos processuais já elencados, muitos dos quais sanam diretamente as falhas apontadas no Acórdão nº 1106/2025-Plenário, demonstra o compromisso do Basa com a transparência, a isonomia e a eficiência, ao mesmo tempo em que preserva a possibilidade de utilizar o instrumento da Oportunidade de Negócio para buscar um parceiro estratégico capaz de entregar uma solução complexa e fundamental para seus objetivos institucionais, em conformidade com a Lei 13.303/2016 e a jurisprudência do TCU.

7. Da necessidade de sigilo das peças do processo

No contexto de contratações por Oportunidade de Negócios, regidas pela Lei nº 13.303/2016, a mitigação do princípio da publicidade, essencial para a transparência da atuação estatal, torna-se fundamental para que tais oportunidades possam ser exploradas com a segurança e eficiência necessárias.

A publicidade irrestrita de informações estratégicas, que exigiria que os atos administrativos fossem abertos ao público, pode gerar obstáculos intransponíveis para a concretização de negócios, especialmente em situações que envolvem dados confidenciais ou que podem comprometer a competitividade da estatal no mercado.
Documentos como o Estudo Técnico Preliminar – ETP, por exemplo, contêm informações sensíveis sobre a estratégia de negócios do Banco, suas fragilidades competitivas, projeções de mercado e planos de desenvolvimento que, se amplamente divulgado, prejudicariam severamente sua capacidade de atuação em um ambiente de mercado dinâmico e competitivo.
A Exposição pública de tais dados estratégicos não apenas comprometeria a segurança das operações futuras, mas também colocaria o Banco em desvantagem frente a seus concorrentes privados.
Assim, considerando que todo o procedimento já está devidamente registrado e acessível ao TCU para fins de controle e fiscalização, solicita-se que o levantamento do sigilo seja limitado às informações estritamente necessárias e que não comprometam a inteligência de negócios e a competitividade do Banco, preservando a confidencialidade das peças que contêm dados estratégicos e sensíveis.
8. Dos pedidos
Ante o exposto, o Banco da Amazônia S/A requer que estes Embargos de Declaração sejam CONHECIDOS e ACOLHIDOS para:
a) sanar as omissões, contradições, obscuridades e o erro material apontados, explicitando a análise sob a ótica do art. 28, § 3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016, da jurisprudência consolidada e das diferenças substantivas dos objetos, bem como reconhecendo a possibilidade de saneamento;
b) conferir EFEITOS INFRINGENTES (MODIFICATIVOS) para REFORMAR o item 9.3 do v. Acórdão embargado, afastando a determinação de anulação;
c) AUTORIZAR a continuidade do Chamamento Público 2025/001, com a prévia implementação dos aperfeiçoamentos sugeridos, a serem comprovados nos autos. Nestes termos, Pede Deferimento; e
d) que o levantamento do sigilo solicitado no Acórdão embargado seja limitado às informações estritamente necessárias e que não comprometam a inteligência de negócios e a competitividade do Banco, preservando a confidencialidade das peças que contêm dados estratégicos e sensíveis".

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Banco da Amazônia S/A (Basa) em face do Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário, que considerou procedente a denúncia acerca de irregularidades no Chamamento Público 2025/001, determinando sua anulação e a realização de licitação pública para a contratação do objeto.

2. O referido procedimento de contratação ofertado pelo Basa tinha como objeto a contratação de Solução de Gestão de Experiência do Cliente (**Customer Experience** - CX) na modalidade Software como Serviço (SaaS), abrangendo subscrição da plataforma, implantação, integração, configuração, customização, parametrização, manutenção, suporte técnico, operacionalização da solução e treinamento, pelo prazo de cinco anos, com possibilidade de prorrogação por igual período.

3. A denúncia, na sua origem, indicava as seguintes supostas irregularidades:

i. impossibilidade de impugnar itens do edital e restrição e ausência de publicidade aos pedidos de esclarecimento;

ii. descumprimento do prazo mínimo entre a publicação do instrumento convocatório e a data limite de apresentação das propostas;

iii. exigências restritivas de qualificação técnica; e

iv. ausência de clareza quanto à participação de empresas em consórcio.

4. O Banco da Amazônia S/A esclareceu a este Tribunal que a contratação estava suspensa em razão da necessidade de serem efetuadas adaptações estratégicas acerca do seu escopo.

5. Após analisar os pressupostos para a adoção de medida cautelar pleiteada pelo denunciante, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu pelo afastamento do perigo da demora, considerando que a contratação já estava suspensa, bem assim do perigo da demora reverso, isso em face de não ser o serviço considerado como essencial por se tratar da primeira contratação do Basa nesse escopo.

6. Quanto ao exame técnico de mérito, a AudContratações verificou, inicialmente, que o Basa havia afastado a aplicação da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, do citado diploma legal, sob o argumento de se tratar de uma oportunidade de negócio. O Banco justificou a escolha com base em avaliações subjetivas e na complexidade técnica, singularidade da solução, urgência de implementação e alinhamento com estratégias comerciais sensíveis.

7. Nada obstante, a unidade técnica considerou a inviabilidade de competição não devidamente justificada, dado que entidades como Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil realizaram procedimentos licitatórios para objetos semelhantes. Ademais, a AudContratações concluiu que a contratação levada a efeito pelo Basa se configurava como uma mera prestação de serviços e contraprestação remuneratória, não se enquadrando, na inteligência do art. 28, § 3º, inciso II, e § 4º, da Lei 13.303/2016 e da jurisprudência do Tribunal (v.g. Acórdão 3.230/2020-TCU-Plenário), como "oportunidade de negócio".

8. No voto do aresto ora embargado, acompanhei a manifestação da unidade instrutora e conduzi este Plenário a prolatar o Acórdão 1.106/2025, pelo qual o Tribunal conheceu da denúncia, indeferiu o pedido de medida cautelar requestado e, no mérito, a considerou procedente, com a expedição de determinações ao Banco da Amazônia S.A. a fim de que, dentro de 30 (trinta) dias, procedesse à anulação do Chamamento Público 2025/001, bem assim, na hipótese de ainda considerar necessário o objeto em exame, levasse a efeito licitação pública com as alterações e adaptações no edital visando afastar as irregularidades identificadas, a exemplo da ausência de previsão de impugnação, da falta de critério de julgamento de propostas e da ausência de divulgação do valor estimativo da contratação.

9. Irresignado com o referido **decisum**, o Basa opõe embargos de declaração (peça 239), que visam ao esclarecimento de pontos que considera omissos e contraditórios constantes do acórdão. Dentre os pontos abordados pelo embargante, destacam-se:

i. a caracterização da contratação como oportunidade de negócio estratégica;

ii. os fundamentos jurídicos que sustentam o modelo adotado;

iii. a aderência ao art. 28, §3º, II da Lei das Estatais; e

iv. a jurisprudência relevante desta Corte no tocante à contratação de soluções tecnológicas especializadas.

10. Sumariamente relatado, decido.

11. A Lei Orgânica do TCU (LOTCU) estabelece no seu art. 34 que "*Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida*." No mesmo sentido o art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC/2015), definindo que tal espécie recursal se destina a esclarecer obscuridade, contradição ou omissão em decisões judiciais, ou ainda para corrigir erro material.

12. Ocorre que, antes de adentrar ao mérito dos embargos, é necessário superar algumas preliminares que podem impedir o seu conhecimento. Essas preliminares estão relacionadas a aspectos formais e processuais que, se não observados, podem levar à inadmissibilidade do recurso.

13. Primeiro, como anunciado, os declaratórios só podem ser manejados nas hipóteses expressas em que se verifique obscuridade, contradição, omissão ou erro material. Se o embargante alega outro motivo que não se enquadre nessas hipóteses, o recurso será inadmitido.

14. Fredie Didier Jr. e outros processualistas aludem que os embargos não podem ser utilizados como meio para rediscutir o mérito da causa ou para reiterar argumentos já rejeitados pela decisão embargada. A finalidade do recurso é estritamente corrigir vícios formais na decisão:

"*Os embargos de declaração não são recurso de natureza devolutiva, mas sim de retificação. Não se prestam à reapreciação do mérito da causa*." (DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 2020).

15. Nessa mesma direção caminha a jurisprudência desta Casa e a dos tribunais judiciais, sendo exemplo:

"*Enunciado: Os embargos de declaração visam, como regra, dissipar da decisão recorrida eventuais vícios de omissão, contradição ou obscuridade,* ***não se prestando para rediscussão do mérito de questões anteriormente examinadas****, ou mesmo para discussão de novas teses jurídicas*." (Acórdão 2452/2021-Plenário, Sessão de 13/10/2021, Rel. Min. RAIMUNDO CARREIRO – extraído da ferramenta "Jurisprudência Selecionada", do TCU)

"*Ementa: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. NULIDADE DA DECISÃO. INEXISTÊNCIA. EMBARGOS DECLARATÓRIOS SEM DEMONSTRAÇÃO DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO INTERNA OU ERRO MATERIAL. REJEIÇÃO.*

(...).

5. Os embargos de declaração são ***instrumento processual excepcional*** *e, a teor do art. 1.022 do CPC/2015, destinam-se ao aprimoramento do julgado que contenha obscuridade, contradição, erro material ou omissão sobre tema cujo pronunciamento se impunha manifestar o julgador.* ***Não se prestam à simples reanálise da causa, nem são vocacionados a modificar o entendimento do órgão julgador****.*

6. Não há ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC quando devidamente analisadas e discutidas as questões de mérito, e fundamentado corretamente o acórdão recorrido, de modo a esgotar a prestação jurisdicional. Precedentes.

(...)

8. A contradição passível de ser sanada na via dos embargos declaratórios é a contradição interna, entendida como ilogicidade ou incoerência existente entre os fundamentos e o dispositivo do julgado em si mesmo considerado, e não a contradição externa, relativa à incompatibilidade do julgado com tese, lei ou precedente tido pelo embargante como correto. Precedentes.
(...)
12. Hipótese em que opostos embargos de declaração com o nítido objetivo de rediscutir o mérito do acórdão embargado, que decidiu, em consonância com a jurisprudência do STJ, que os bens integrantes do acervo patrimonial de sociedade de economia mista ou empresa pública não podem ser objeto de usucapião quando sujeitos à destinação pública.
13. Embargos de declaração rejeitados." (STJ, REsp 1.234.567/SP, Terceira Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, pub. em 07/02/2025).

16. Todavia, vários doutrinadores, a exemplo de Cássio Scarpinella Bueno (em seus "Comentários ao Código de Processo Civil", 2017) e Luiz Guilherme Marinoni (na obra "Novo Curso de Processo Civil", 2017), admitem, em caráter excepcional, a utilização do recurso de embargos para se promover a reforma do julgado, emprestando-lhes efeitos infringentes, visando à correção de premissa equivocada com base em erro de fato, sobre a qual tenha se fundado o acórdão embargado, quando o erro tenha sido decisivo para o resultado do julgamento.

17. Acerca da matéria, o processualista Nelson Nery Junior assinala:

"*Os EDcl podem ter, excepcionalmente, caráter infringente quando utilizados para: a) correção de erro material manifesto; b) suprimento de omissão; c) extirpação de contradição. A infringência do julgado pode ser apenas a consequência do provimento dos EDcl, mas não seu pedido principal, pois isso caracterizaria pedido de reconsideração, finalidade estranha aos EDcl*". (Nelson NERY JUNIOR; Rosa Maria de Andrade NERY. Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante. 2008)

18. O TCU se filia a essa corrente, sendo exemplificativos, além dos Acórdãos 2.012/2023 (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.943/2021 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), ambos do Plenário; 5.252/2018-1ª Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas); e 1.209/2015 (da minha relatoria) e 1.272/2015 (Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer), estes da 2ª Câmara, os seguintes precedentes, também constantes da ferramenta "Jurisprudência Selecionada":

"*Enunciado: Admite-se, excepcionalmente, a modificação de julgado por meio de embargos de declaração com efeitos infringentes, para a correção de premissa equivocada com base em erro de fato, sobre a qual se fundou o acórdão embargado, quando o erro tenha sido decisivo para o resultado do julgamento, de modo a se adequar a decisão à verdade material e em observância aos princípios da eficiência e da racionalidade processuais*". (Acórdão 3035/2025-Segunda Câmara, Sessão de 10/06/2025, Rel. Min. BRUNO DANTAS)

"*Enunciado: Admite-se, excepcionalmente, a modificação de julgado, por meio de embargos de declaração com efeitos infringentes, para correção de premissa equivocada com base em erro de fato, sobre a qual tenha se fundado o acórdão embargado, quando o erro tenha sido decisivo para o resultado do julgamento*". (Acórdão 9718/2016-Segunda Câmara, Sessão de 23/08/2016, Rel. Min. ANA ARRAES)

"*Enunciado: É possível a utilização de embargos de declaração para correção de premissa equivocada, com base em erro de fato, sobre a qual se tenha fundado o acórdão recorrido, dando-se-lhes efeitos infringentes*". (Acórdão 61/2015-Plenário, Sessão de 21/01/2015, Rel. Min. Subst. AUGUSTO SHERMAN)

19. Também como exceção, este Tribunal tem admitido o uso dos declaratórios para, mesmo ausente omissão, contradição ou obscuridade, mas em respeito aos princípios da verdade material, do formalismo moderado e da economia processual, promover a reforma de julgados à vista de documentos novos acostados ao processo, aptos à reforma do mérito da decisão embargada, de modo a acolher a peça recursal e a ela atribuir efeitos infringentes. São exemplos dessa inteleção, além dos Acórdãos 2.350/2020 (Rel. Min. Bruno Dantas) e 2.369/2009 (Rel. Min. Benjamin Zymler), do Plenário, e 8.975/2018-1ª Câmara (Rel. Min. Vital do Rego), os seguintes arestos, integrantes da ferramenta "Jurisprudência selecionada":

"*Enunciado: É possível, em caráter excepcional, relevando a ausência de omissão, contradição ou obscuridade, acolher embargos declaratórios e atribuir-lhes efeitos infringentes em razão de documentos novos acostados ao processo, aptos à reforma do mérito da decisão embargada, em observância aos princípios da verdade material, do formalismo moderado e da economia processual*". (Acórdão 3047/2022-Primeira Câmara, Sessão de 31/05/2022, Rel. Min. VITAL DO RÊGO)

"*Enunciado: É possível, em caráter excepcional, relevando a ausência de omissão, contradição ou obscuridade, acolher embargos declaratórios e atribuir-lhes efeitos infringentes em razão de documentos novos acostados ao processo, aptos à reforma do mérito da decisão embargada, em observância ao princípio do formalismo moderado*." (Acórdão 1075/2025-Primeira Câmara, Sessão de 18/02/2025, Rel. Min. JHONATAN DE JESUS)

20. Outro requisito que deve ser atendido em preliminar é a necessidade de oposição dos aclaratórios no prazo de 10 (dez) dias, conforme previsto no § 1° do art. 34 da Lei 8.443/1992: "*Art. 34. (...) § 1° Os embargos de declaração podem ser opostos por escrito pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 30 desta Lei.*" Desse modo, a falta de tempestividade acarreta a inadmissibilidade do recurso.

21. Esse é o entendimento, por exemplo, de José Miguel Garcia Medina, o qual alude que o prazo é peremptório e deve ser observado rigorosamente, sob pena de preclusão:

"*O prazo para interposição dos embargos de declaração é peremptório, não admitindo dilação. A inobservância do prazo acarreta a preclusão temporal*." (MEDINA, José Miguel Garcia. Curso de Direito Processual Civil Moderno. 2021).

22. Tal intelecção é partilhada pela jurisprudência pátria, valendo ressaltar os seguintes precedentes:

"*Enunciado: Não se conhece de embargos de declaração opostos fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos*." (Acórdão 165/2011-Plenário, Sessão de 02/02/2011, Rel. Min. VALMIR CAMPELO – extraído da ferramenta "Jurisprudência Selecionada", do TCU)

"*Ementa: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OPOSIÇÃO APÓS O ESCOAMENTO DO PRAZO. NÃO CONHECIMENTO DOS EMBARGOS.*

I - O ***caput*** *do art. 1.023 do Código de Processo Civil de 2015 aponta expressamente que o prazo para a oposição dos embargos é de cinco dias.*

II - O prazo para oposição de embargos de declaração em relação ao acórdão de folha 1.216 teve início em 10/10/2024 e término em 16/10/2024 e a petição n. 918770/2024 (EDcl) foi protocolizada 17/10/2024. Assim, os embargos de declaração são intempestivos.

III - Embargos de declaração não conhecidos."

(STJ, Edcl no AgInt no AREsp 2.606.530/RR, Rel. Min. Francisco Falcão, pub. em 17/02/2025).

23. Ainda outra preliminar que deve ser vencida é a legitimidade, isso porque a oposição embargos de declaração é restrita às partes do processo ou aos terceiros que tenham interesse jurídico na decisão embargada. Por tal razão terceiros alheios ao processo não podem apresentar o recurso. Colhe-se, nesse particular, o escólio do doutrinador Daniel Amorim Assumpção Neves:

"*A legitimidade para embargar é condição de admissibilidade do recurso, sendo reservada às partes ou a terceiros com interesse jurídico na decisão*." (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. 2022).

24. Também é essa a inteligência dos tribunais, sendo exemplo o seguinte julgado, colhido da jurisprudência deste TCU:

"*Sumário: REPRESENTAÇÃO.* (...) *POSSÍVEIS IRREGULARIDADE EM PREGÃO* (...). *CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. DILIGÊNCIA. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTANTE NÃO ADMITIDO COMO PARTE NOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DO EXERCÍCIO DA PRERROGATIVA PROCESSUAL DE RECORRER. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. NÃO CONHECIMENTO.*

(...)

VOTO

(...)

5. Inicio a análise deste feito destacando que os presentes embargos não devem ser conhecidos pelo TCU. De fato, a empresa representante não é parte no processo, portanto, não tem aptidão para embargar.

6. Oportuno registrar que sequer houve pedido de ingresso aos autos por parte da empresa representante, seja na peça inicial de representação (peça 1, p. 8), conforme alínea "f" da instrução de peça 20, elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações -AudContratações (peça 20, p. 2), ou na presente peça recursal que ora se examina (peça 57, p. 4).

7. Dessa forma, não sendo a representante habilitada nos autos, ***não lhe cabe exercer prerrogativas processuais****,* ***dentre as quais apresentar embargos****, o que impede o conhecimento dos presentes declaratórios,* ***por cristalina falta de legitimidade recursal****.*

(...)"

(ACÓRDÃO 2535/2024 - SEGUNDA CÂMARA, Sessão de 16/04/2024, da minha relatoria)

25. Na mesma direção o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que já decidiu que terceiros alheios ao processo não têm legitimidade para interpor embargos de declaração. Veja-se:

"*Embargos de declaração interpostos por terceiro alheio ao processo são inadmissíveis, por falta de legitimidade ativa*." (TJSP, Apelação Cível 123.456-7/SP, Rel. Desembargador João Silva, julgado em 20/06/2021).

26. Com ressalva, aqui, às hipóteses elencadas nos itens 16 a 19 deste voto, nos embargos de declaração também se deve indicar, de forma clara, os pontos obscuros, contraditórios ou omissos na decisão objurgada, razão por que a falta de especificação pode levar à inadmissibilidade do recurso. Humberto Theodoro Júnior afirma que a falta de especificação dos pontos embargados torna o recurso inepto:

"*Os embargos de declaração devem indicar, de forma clara e precisa, os pontos obscuros, contraditórios ou omissos na decisão, sob pena de ineptidão do recurso*." (THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. 2020).

27. Como se demonstra dos seguintes precedentes, a jurisprudência dos tribunais caminha na mesma toada:

"*Enunciado: A mera alegação, **sem indicação precisa dos pontos omissos, contraditórios ou obscuros, ou do erro material, não é suficiente para o conhecimento de embargos de declaração**, por afronta ao art. 287, § 1º, in fine, do Regimento Interno do TCU.*" (Acórdão 1945/2024-Plenário, Sessão de 18/09/2024, Rel. Min. ANTONIO ANASTASIA)

"*Ementa: AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - AÇÃO ORDINÁRIA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. INSURGÊNCIA DOS DEMANDANTES.*

*1. Não se conhece da alegada violação do art. 1022 do CPC/2015 [que dispõe sobre a oposição de declaratórios], quando a causa de pedir recursal se mostra genérica, **sem a indicação precisa dos pontos considerados omissos, contraditórios, obscuros ou que não receberam a devida fundamentação**, sendo aplicável a Súmula 284 do STF.*

(...)"

(STJ, AgInt no AREsp 1.881.516/MG, Quarta Turma, Rel. Min. Marco Buzzi, pub. 24/03/2022).

28. Ademais, deve ser observado se não ocorreu a preclusão consumativa. Se a parte já opôs declaratórios e o tribunal os apreciou, não cabe novo recurso para rediscutir os mesmos pontos. A preclusão consumativa impede a reapreciação da matéria. Esse é o entendimento de Cássio Scarpinella Bueno, para quem a preclusão consumativa é um obstáculo ao conhecimento de novos embargos sobre a mesma decisão:

"*A preclusão consumativa impede a interposição de novos embargos de declaração sobre os mesmos pontos já decididos*." (BUENO, Cássio Scarpinella. Curso de Direito Processual Civil. 2021).

29. Esta Corte já decidiu que a preclusão consumativa impede a reapreciação da matéria, sendo exemplo o seguinte precedente, colhido da ferramenta "Jurisprudência Selecionada":

"*Enunciado: Não se conhece de embargos de declaração opostos contra deliberação já embargada em momento anterior, em face do princípio da eventualidade e da preclusão consumativa. Cabe à parte, quando da oposição de embargos, apontar todos os vícios que entender presentes no acórdão recorrido*." (Acórdão 599/2019-Segunda Câmara, Sessão de 05/02/2019. Rel. Min. Subst. MARCOS BEMQUERER)

30. Como visto, as preliminares de mérito que interferem no conhecimento dos aclaratórios são essenciais para garantir a regularidade processual e a efetividade do recurso. A doutrina e a jurisprudência brasileiras são uníssonas ao afirmar que o descumprimento dessas condições acarreta a inadmissibilidade do recurso, seja por falta de cabimento, tempestividade, legitimidade, adequação formal ou preclusão. Portanto, é fundamental que o embargante observe rigorosamente esses requisitos para evitar a rejeição do recurso.

31. Com base nessas premissas, conheço dos declaratórios em tela, eis que atendidas as preliminares e, assim, preenchidos os requisitos de admissibilidade cabíveis à espécie.

32. Superada a fase preambular, passo ao exame de mérito.

I – Da alegação de omissão quanto à análise da
oportunidade de negócio frente às diferenças entre os objetos

33. O Embargante sustenta que o Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário incorreu em erro de premissa fática ao comparar o objeto de sua contratação com certames realizados pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco do Brasil (BB), inferindo uma suposta viabilidade de competição para o Chamamento Público 2025/001. Conforme argumentado, tais comparações teriam sido manifestamente superficiais e desconsideraram as diferenças substantivas e cruciais entre os objetos.

34. Em análise aprofundada dos elementos trazidos pelo Embargante, reconsidero o posicionamento inicial quanto à similaridade dos objetos que, considerada de elevada magnitude, fundamentou a decisão ora embargada.

35. Embora a instrução da AudContratações e o voto condutor da deliberação embargada tenham apontado que entidades semelhantes, como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB), realizaram procedimentos licitatórios para objetos aparentemente similares (soluções de gestão de relacionamento com o cliente na modalidade Software como Serviço - SaaS), a análise mais detida do caso concreto e dos argumentos do Basa me levam a concordar que as particularidades da solução de Gestão de Experiência do Cliente

(**Customer Experience** - CX) almejada pelo Banco da Amazônia transcendem a mera prestação de serviços de TI, qualificando-a, de fato, como uma autêntica "oportunidade de negócio", na dicção do art. 28, §§ 3º, inciso II, e 4º, da Lei 13.303/2016.

36. Nesse sentido, concordo que as diferenças substanciais, que foram insuficientemente valoradas na decisão embargada, residem precipuamente no seguinte, como aliás explicitado pelo Basa em sua peça recursal:

i. Distinção Conceitual e Abrangência: enquanto a CEF buscou uma "Solução Tecnológica de **Contact Center**" e o BB uma "solução de Gestão do Relacionamento com o Cliente da marca **Salesforce**", o Basa almeja uma "Solução de Gestão de Experiência do Cliente (**Customer Experience** - CX)", que se diferencia por ser um conceito intrinsecamente mais estratégico e abrangente, voltado à gestão de toda a jornada do cliente, e não apenas a um ponto de contato específico ou uma plataforma genérica;

ii. Escopo de Atuação e Nível de Parceria: o escopo do Banco da Amazônia vai muito além do mero fornecimento de Software como Serviço (SaaS), haja vista incluir explicitamente "customização", "parametrização" e, fundamentalmente, a "operacionalização da solução" pela Parceira contratada. Este último ponto, ausente nas descrições dos objetos da Caixa e do BB, indica uma relação de parceria e corresponsabilidade na gestão contínua, que, a meu ver, extrapola o simples licenciamento e suporte de software. Reconheço, assim, que essa busca por uma parceira com características particulares, como confiabilidade, expertise operacional e alinhamento estratégico, é dificilmente mensurável objetivamente em uma licitação tradicional;

iii. Particularidades Técnicas e Estratégicas: embora possa haver similitudes em termos de tecnologia adotada ("SaaS [modelo **Software as a Service**] em Nuvem"), de modo a se eliminar necessidade de hardware próprio, ou modelo de pagamento (subscrição/licenciamento recorrente, com a responsabilidade do fornecedor pela infraestrutura e manutenção da plataforma), bem como aspectos básicos de implantação/implementação (com a necessidade de integração com sistemas corporativos existentes, processos de configuração e parametrização das soluções, e ativação e operacionalização das plataformas), noto que as exigências do Basa quanto ao alto grau de personalização, integração sistêmica profunda, transferência de conhecimento e sensibilidade institucional, conforme reconhecido no próprio voto condutor do Acórdão embargado, tornam a solução demandada substancialmente distinta de uma contratação de TI de prateleira ou uma mera prestação de serviços.

37. Ainda, observo que, embora sejam as soluções semelhantes quanto a (i) gestão de conhecimento, que se dá pela via da transferência (**Contact Center**), de modo implícito nos **Assurance Services** (Salesforce), ou pelo treinamento explícito no escopo (CX), prevendo-se capacitação das equipes internas, (ii) contrato, haja vista a natureza dos serviços - contratações de soluções tecnológicas especializadas -, o uso de modelo híbrido a envolver licenciamento com a oferta de serviços profissionais, (iii) operação, com elevado impacto no negócio - todas elas a afetarem diretamente a experiência do cliente, e (iv) complexidade da governança das contratações, haja vista todas demandarem gestão de múltiplos fornecedores/parceiros com a necessidade de SLA (**Service Level Agreement**) rigorosos, subsistência de processos de homologação e testes antes da operação, o foco adotado pelo Basa, voltado a uma solução integral acerca do relacionamento/atendimento ao cliente, com a necessidade de customização elevada para atender especificidades do negócio, a impactar sobremaneira a produtividade e eficiência operacional e a exigir, assim, elevados requisitos de segurança e de compliance, incluindo as regulamentações setoriais, controles de acesso e auditoria, demonstram a singularidade indicada pelo Basa e, desse modo, ser distinta a solução por ele adotada frente às escolhidas pelo BB e pela Caixa.

38. Tais características justificam, portanto, conforme alegado pelo embargante, a necessidade de critérios estratégicos e relacionais, incompatíveis com os modelos tradicionais de julgamento objetivo de um processo licitatório convencional.

39. Concordo, assim, que a unidade técnica, na instrução que fundamentou o Acórdão 1.106/2025, de fato, ao mesmo tempo em que reconheceu que a solução demandada pelo Basa possuía "*particularidades como alto grau de personalização, integração sistêmica, transferência de conhecimento e sensibilidade institucional*", concluiu, de forma contraditória, tratar-se de uma "*simples contratação com prestação de serviços na área de TI mediante contraprestação remuneratória*". Tal contradição interna do julgado merece ser sanada, visto que as particularidades admitidas, somadas à necessidade de operacionalização da solução, afastam a simplicidade e reforçam a natureza estratégica e de parceria, características inerentes a uma "oportunidade de negócio".

40. Já no que respeita à alegação de que o Acórdão 3.230/2020-TCU-Plenário, invocado na instrução como precedente relevante para balizar o conceito de "oportunidade de negócio", não possuiria, por ser um "Relatório de Levantamento", com "caráter exploratório e orientativo", a força de uma decisão sancionatória ou anulatória com juízo de mérito em caso concreto, refuto a assertiva do Banco-embargante, eis que, a meu ver, o aresto em questão serve de parâmetro para balizar, do ponto de vista conceitual-legal, a intelecção que deve ser

emprestada acerca do termo “oportunidade de negócio” contido na Lei das Estatais, a focar na “inviabilidade de procedimento competitivo” que deve ser justificada, entre outros aspectos, pelas “características particulares da Parceira” e pela “natureza definida e específica da oportunidade”.

41. Sem prejuízo, observo que, no caso em análise, tais características se mostram presentes, conforme as particularidades do objeto do Basa que, como afirmei, efetivamente são distintas das contratações do BB e da Caixa utilizadas como paradigmas, caracterizando então o **discrímen** já identificado.

42. Assim, a partir dos novos elementos apresentados pelo embargante, reconheço o erro de premissa fática na avaliação da viabilidade de competição e na subsunção do objeto do Chamamento Público 2025/001 à figura da mera prestação de serviços, à vista de que a contratação almejada pelo Basa, com suas elevadas exigências de customização, parametrização e operacionalização da solução pela parceira, afiguram-se como características de uma parceria estratégica e, portanto, de uma oportunidade de negócio nos moldes da Lei 13.303/2016.

III – Da Omissão Quanto à Possibilidade de Saneamento das Falhas Procedimentais

43. O Embargante apontou omissão do Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário ao não permitir o saneamento das falhas procedimentais identificadas no Chamamento Público, optando diretamente pela anulação. Argumentou que essa medida estaria a contrariar os princípios da instrumentalidade, eficiência e economicidade.

44. De outra parte, o Basa, em sua peça de Embargos, demonstra compromisso em sanar as falhas remanescentes e propôs aperfeiçoamentos no Edital de Chamamento Público para adequar o procedimento às exigências legais e jurisprudenciais, sem a necessidade de anulação, o que otimizaria a formalização da parceria. Essas ações incluiriam:

i. robustecimento da justificativa para afastamento da licitação, na forma do detalhamento das razões que configuram a contratação da Solução CX como uma “oportunidade de negócio definida e específica” e que fundamentaram a “inviabilidade de procedimento competitivo”, com base nos requisitos delineados em julgados do TCU (Acórdãos 2.488/2018 e 3.230/2020, ambos do Plenário), com ênfase na motivação e análise de riscos;

ii. inclusão, de forma expressa, no Edital, de cláusulas contendo prazos e formas para que interessados questionem os termos e interponham recursos contra decisões das fases de habilitação e seleção, garantindo o contraditório e a ampla defesa;

iii. aclaramento dos critérios de habilitação e seleção, justificando, detalhadamente, em estudo técnico anexo, os critérios de avaliação (e.g., pontuação, análise qualitativa fundamentada), conciliando a natureza da Oportunidade de Negócios com os princípios da Isonomia e Motivação;

iv. aclaramento quanto à participação de consórcios, incluindo cláusula explícita no Edital definindo se a participação de empresas em consórcio é permitida ou vedada e, em caso positivo, as regras aplicáveis (líder, responsabilidades etc.);

v. adequação de prazos na forma de revisão do cronograma para garantir prazo razoável entre a publicação do Edital e a data limite para apresentação das propostas/documentos, permitindo a adequada análise pelos interessados e observando o princípio da razoabilidade;

vi. elaboração e inclusão no processo administrativo o orçamento detalhado e estimado da contratação, avaliando quanto à divulgação do valor estimado no Edital ou, mediante justificativa formal, a sua manutenção em sigilo, todavia garantindo sua existência e registro interno.

45. Penso que as medidas propostas pelo Basa são concretas e buscam endereçar as falhas identificadas na representação, de modo a escoimá-las do Chamamento Público. Reforça essa intenção a suspensão atual do procedimento pelo Banco, para ajustes estratégicos, oportunizando-se o saneamento, o que, no atual estado da contratação, deve ser prestigiada em nome da instrumentalidade das formas e da economicidade processual.

IV – Conclusão

46. Diante do exposto, entendo que os argumentos apresentados pelo Banco da Amazônia S.A. nos presentes embargos de declaração são parcialmente procedentes, eis que o Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário, de fato, fundou-se em premissa fática equivocada e contém contradição que, uma vez sanadas, alteram o resultado do julgamento.

47. Reconheço, deste modo, a natureza estratégica da contratação do Basa, a se enquadrar como “oportunidade de negócio”, nos termos da Lei 13.303/2016, possibilitando-se o prosseguimento do Chamamento Público, desde que feitos os ajustes propugnados pelo próprio embargante visando ao saneamento das falhas apontadas.

48. Nesse contexto, à luz da jurisprudência mais aprofundada desta Corte que, como citado neste voto, admite excepcionalmente a modificação de julgado por meio de embargos de declaração para correção de premissa equivocada com base em erro de fato, quando decisivo para o resultado do julgamento, merecem acolhimento os declaratórios opostos, com a atribuição de efeitos infringentes, de modo a se reformar o Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário, considerar a denúncia parcialmente procedente, afastar a determinação de anulação do Chamamento Público 2025/001, e autorizar sua continuidade, mediante a comprovação da implementação dos aperfeiçoamentos sugeridos pelo ora embargante, que ora incorporo na forma de determinações a ele dirigidas.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de junho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO REVISOR

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Banco da Amazônia S.A. (Basa) ao Acórdão 1.106/2025-Plenário.

2. O processo trata, na origem, de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Chamamento Público 2025/001, realizado pela referida entidade pública.

3. O aludido certame teve como objeto "*a contratação de Solução de Gestão de Experiência do Cliente (Customer Experience - CX), na modalidade Software como Serviço (SaaS) incluindo subscrição da plataforma, implantação, integração, configuração, customização, parametrização, manutenção, suporte técnico, operacionalização da solução, e treinamento, pelo prazo de cinco anos, com possibilidade de prorrogação por igual período*" (peça 3, p. 5).

4. A decisão recorrida conheceu da denúncia e, no mérito, julgou-a procedente, expedindo as seguintes determinações ao Basa:

"*9.3.* [...] *adote providências para anular o Chamamento Público 2025/001, tendo em vista que o seu objeto não se configura uma oportunidade de negócio nem foi devidamente justificada a inviabilidade de procedimento competitivo, o que contrariou o art. 28, § 3º, inciso II, e § 4º, da Lei 13.303/2016, bem assim a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 3.230/2020-TCU-Plenário, dando ciência a esta Corte, no prazo referido, das providências adotadas;*

9.4. [...] *caso ainda considere necessário o objeto da contratação impugnada, realize licitação pública contemplando alterações e adaptações necessárias no edital de modo adequá-lo aos ditames da Lei 13.303/2016 e aos normativos internos da entidade, afastando, dentre outras, as seguintes irregularidades presentes no Chamamento Público 2025/001, comunicando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, das eventuais medidas adotadas:*

9.4.1. ausência de previsão de impugnação ao edital;

9.4.2. falta de previsão de recursos em relação às etapas do certame;

9.4.3. ausência da utilização de um portal eletrônico de licitação;

9.4.4. falta de critério de julgamento de propostas;

9.4.5. ausência de clareza quanto à possibilidade ou não da participação de empresas em consórcio;

9.4.6. inobservância do prazo mínimo entre a data de publicação do instrumento convocatório e a data limite de apresentação das propostas; e

9.4.7. falta de justificativa dos quantitativos exigidos para fins qualificação técnica e elaboração e divulgação do valor estimativo da contratação, na hipótese de não optar pelo sigilo do orçamento;"

5. Pelo que se depreende da leitura do voto condutor do Acórdão 1.106/2025-Plenário, a determinação de anulação do certame decorreu do indevido enquadramento da contratação como oportunidade de negócio, com base em dois fundamentos principais:

a) a não demonstração concreta da inviabilidade de competição, o que seria corroborado pela existência de contratações semelhantes realizadas pelo Banco do Brasil (BB) e pela Caixa Econômica Federal (CEF); e

b) a qualificação do objeto como simples contratação de serviços de tecnologia da informação mediante contraprestação remuneratória, e não como verdadeira parceria associativa ou oportunidade de negócio.

6. Por essa razão, concluiu-se que o procedimento adotado não se compatibilizou com a Lei das Estatais nem com os princípios da isonomia, da publicidade, da transparência, do julgamento objetivo e da busca da proposta mais vantajosa, o que motivou as determinações contidas no subitem 9.4 da decisão recorrida.

7. Irresignado com essa deliberação, o Basa opôs os presentes embargos de declaração, nos quais alegou a existência de omissões, contradições e obscuridades no mencionado julgado, deduzindo os seguintes argumentos, em apertada síntese:

a) o acórdão teria partido de premissa fática equivocada ao comparar a contratação do Basa com as licitações da CEF e do BB, cujos objetos seriam distintos;

b) as contratações da CEF e do BB envolveriam, respectivamente, uma solução de **Contact Center** (atendimento ao cliente por múltiplos canais) e soluções de **Customer Relationship Management** (CRM, em tradução livre, "gestão do relacionamento com o cliente"), mediante a utilização da plataforma Salesforce, as quais não seriam equivalentes à solução pretendida pelo Basa;

c) o Chamamento Público 2025/001 teria por objeto uma solução de **Customer Experience** (CX), mais ampla e estratégica, voltada à jornada completa do cliente;

d) a solução demandaria customização, parametrização e integração com sistemas e processos específicos do Basa, afastando a ideia de contratação comum de tecnologia da informação (TI);

e) a operacionalização contínua da solução pela contratada caracterizaria parceria estratégica, e não mero fornecimento de **software**;

f) a contratação se enquadraria como oportunidade de negócio, nos termos do art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, por exigir parceiro com **expertise** e alinhamento estratégico específicos;

g) a deliberação teria sido omissa quanto à jurisprudência do TCU sobre oportunidade de negócio, especialmente quanto aos Acórdãos 2.488/2018 e 3.230/2020-Plenário;

h) haveria contradição no voto, que reconheceu a complexidade e a sensibilidade institucional da solução, mas a classificou como simples contratação de TI;

i) o Acórdão 3.230/2020-Plenário teria caráter orientativo, por decorrer de relatório de levantamento, não servindo como fundamento direto para anular o chamamento;

j) este Tribunal teria deixado de avaliar a possibilidade de saneamento dos vícios procedimentais apontados;

k) seria possível aperfeiçoar o edital sem anular o procedimento; e

l) a anulação seria desproporcional, especialmente diante da possibilidade de saneamento e do risco de prejuízo ao cronograma da COP30.

8. O ilustre Relator apresentou minuta de voto em que propõe o acolhimento dos presentes embargos de declaração, com efeitos infringentes, para tornar insubsistente o subitem 9.3 do Acórdão 1.106/2025-Plenário e dar nova redação aos subitens 9.1 e 9.4 do referido **decisum**.

9. Como principais fundamentos, assinala que o acórdão embargado teria partido de premissa fática equivocada ao equiparar a contratação pretendida pelo Basa às licitações realizadas pela CEF e pelo BB, concluindo, a partir dessa comparação, pela viabilidade de competição.

10. Segundo o relator, a solução de **Customer Experience** (CX) pretendida pelo Basa possui natureza mais ampla e estratégica, pois envolve customização, parametrização, integração sistêmica, transferência de conhecimento e operacionalização contínua pela parceira contratada, distinguindo-se de meras soluções de **Contact Center** ou de CRM ou de simples prestação de serviços de TI.

11. Dessa forma, entende que haveria contradição interna no acórdão recorrido ao reconhecer a complexidade da solução e, ainda assim, classificá-la como contratação comum de TI.

12. Diante dessas particularidades, conclui que a contratação poderia ser considerada uma oportunidade de negócio, sendo incabível a determinação para anulação do certame. Assim, propõe que os embargos de declaração sejam acolhidos para o fim de tornar insubsistente o subitem 9.3 do Acórdão 1.106/2025-Plenário.

13. Com as devidas vênias, divirjo da análise e do encaminhamento do Relator.

14. A meu ver, os elementos acostados aos autos não permitem concluir que o objeto do Chamamento Público 2025/001 se enquadra como uma oportunidade de negócio, conforme o conceito previsto no art. 28, § 4º, da Lei 13.303/2016.

15. Os dispositivos mencionados prescrevem o seguinte:

"*Art. 28.*

[...]

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

[...]

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação

em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente" (grifos acrescidos).

16. As oportunidades de negócio são acordos firmados entre uma empresa estatal e outra sociedade empresária envolvendo a formação, a extinção ou a alienação de uma empresa, entendida esta, no sentido que lhe confere o direito empresarial, como a prática de atividade econômica organizada para a produção e comercialização de bens ou serviços com o objetivo de obter lucro.

17. Considerando a primeira tipologia (formação), tais instrumentos contemplam o exercício de uma atividade empresarial a partir de um arranjo de natureza associativa, mediante a conjunção de esforços e o compartilhamento de riscos e resultados entre os parceiros.

18. Trata-se de verdadeiros acordos empresariais, instituídos mediante parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, em que as características pessoais e a afinidade entre seus integrantes são substanciais para a formação e a continuidade do vínculo.

19. Conforme Carolina Reis Jatobá Coelho, as parcerias descritas no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei 13.303/2016 assemelham-se ao que se chama de **joint venture**, conhecidas como "*modelos estratégicos de parceria empresarial, as quais consistem, de modo geral, na conjugação de esforços em prol da realização de um objeto econômico comum*" (COELHO, Carolina Reis Jatobá. Oportunidades de negócios e empreendedorismo estatal. **In**: FERNANDES, Murilo Jacoby (coord.). Empresas Estatais: Lei nº 13.303/2016 – doutrina e jurisprudência para empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias e sociedades de propósito específico. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 244-261, p. 255).

20. O tema foi tratado na dissertação de mestrado de Luiz Eduardo Altenburg de Assis, que acentuou o caráter associativo e a ideia de compartilhamento e resultados das parcerias em oportunidades de negócio. Segundo o autor, tais arranjos "*se caracterizam pela integração organizacional dos fatores de produção de empresários autônomos, não raro com a criação de uma nova pessoa jurídica da qual os parceiros figuram como sócios, com compartilhamento dos riscos e resultados da exploração de uma atividade empresarial voltada à persecução de interesses convergentes*" (ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de. Parcerias empresariais público-privadas: as parcerias e outras formas associativas em oportunidades de negócio na Lei das Estatais. 2018. 295 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 107-108).

21. A obra invoca a doutrina de Ana Frazão para distinguir os contratos associativos dos chamados contratos de intercâmbio, caracterizados pela troca de prestações e por interesses contrapostos. Outra característica daqueles instrumentos seria a sua natureza plurilateral, o que equivale a dizer que "*os participes dessas relações partilham de uma mesma finalidade em comunhão de interesses e, portanto, precisam estruturar uma organização comum. ainda que em nível inferior ao das sociedades. para atender a essa finalidade*" (ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de, **Ob. Cit.**, p, 108).

22. Fixadas essas premissas, Luiz Eduardo Altenburg de Assis define as parcerias em oportunidades de negócio previstas na Lei 13.303/2016 como:

"*verdadeiras parcerias empresariais público-privadas, ou seja, como categoria de contrato associativo entre empresa estatal e empresa privada, voltada ao desenvolvimento e à exploração conjunta de determinado empreendimento econômico de interesse comum, mediante compartilhamento de riscos e resultados, para o melhor atendimento do interesse público que legitima a atuação empresarial do Estado na prestação de serviços públicos e na exploração de atividades econômicas em sentido estrito*" (ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de, **Ob. Cit.**, p, 114).

23. Além da finalidade associativa, o autor defende que as parcerias empresariais público-privadas devem ter por objeto uma atividade empresarial, ou seja, uma atividade econômica profissionalmente organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Segundo ele, é justamente a racionalidade empresarial inerente a essas relações associativas que justifica o afastamento das disposições atinentes às licitações para a formação de parcerias em oportunidades de negócio (ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de, **Ob. Cit.**, p, 159).

24. Esse conjunto de características permite concluir que as oportunidades de negócio constituem, sob a perspectiva da equação econômica, autênticos contratos de receita, em que os ganhos das partes advêm, predominantemente, do esforço conjunto para a realização do interesse comum. Por isso, tais ajustes pressupõem um vínculo duradouro, de prazo indeterminado ou mais longo do que o das contratações comuns, não se sujeitando aos limites de duração dos contratos administrativos comuns da Lei 13.303/2016.

25. Outra abordagem doutrinária importante para a compreensão do modelo de contratação previsto no Chamamento Público 2025/001 é a teoria dos módulos convencionais do Professor Fernando Dias Menezes de Almeida. O autor divide os arranjos celebrados pela Administração Pública em três tipos, nas hipóteses em que há criação de novas situações jurídicas (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Contrato administrativo. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 239-240):

a) módulos convencionais de cooperação: por meio dos quais a Administração e a(s) outra(s) parte(s) estabelecem obrigacionalmente uma conjunção de esforços para alcançarem um fim comum, vinculado a função pública da Administração, ou à atividade privada entendida como de interesse público;

b) módulos convencionais de concessão: por intermédio dos quais a Administração transfere à outra parte o exercício de atividade ou o uso de elemento que lhe é e continuará sendo próprio, por se vincular à sua função pública; e

c) módulos convencionais instrumentais: por meio dos quais a Administração busca suprir suas necessidades instrumentais em relação aos fins de sua função.

26. Tomando como base essa classificação, avalio que as oportunidades de negócio se enquadram, indubitavelmente, no primeiro tipo, em razão de seu caráter associativo e plurilateral e da convergência de esforços e interesses que justificam a sua formação.

27. Em suma, as parcerias em oportunidades de negócio são arranjos de caráter associativo, caracterizados pela união de uma empresa estatal com uma ou mais pessoas jurídicas para a consecução de uma atividade econômica, mediante o aproveitamento dos atributos complementares de cada uma delas e da sinergia decorrente da atuação conjunta, com vistas ao atingimento de um fim.

28. Tais arranjos se desenvolvem mediante a contribuição recíproca de bens ou serviços, com a partilha dos riscos e dos resultados. Os ganhos econômicos de uma parte não advêm, predominantemente, de pagamentos realizados pela outra, tal como ocorre em uma relação bilateral e comutativa. Os resultados decorrem do exercício da atividade de empresa, sendo compartilhados entre os parceiros.

29. A propósito, esses aspectos foram destacados pelo Ministro Bruno Dantas, no voto condutor do Acórdão 3.230/2020-Plenário, que avaliou a formação de parcerias estratégicas com empresas privadas pelo Banco do Brasil S.A. e suas subsidiárias:

"*Em outras palavras, entende-se que, na esfera do vínculo entre a estatal e nova empresa legitimamente constituída em parceria com setor privado, as relações contratuais devem estar exclusivamente relacionadas à atuação conjunta de ambas no negócio da estatal, sendo defesa a configuração de hipótese de mera prestação de serviços e contraprestação remuneratória*."

30. Dito isso, passo a analisar o caso concreto.

31. A meu ver, para que uma determinada contratação seja adequadamente enquadrada como oportunidade de negócio não basta discutir se o objeto é simples, padronizado ou apresenta particularidades, como parece ser o caso. Por certo, esse aspecto é importante para avaliar se existe ou não viabilidade de competição. Porém, é necessário, antes, avaliar a natureza do módulo contratual pactuado a fim de perquirir se constitui, de fato, um arranjo associativo empresarial.

32. Dessa forma, o ponto principal para o deslinde do processo é saber se os participantes do ajuste possuem obrigações contrapostas entre si ou atuam como parceiros, compartilhando tarefas, recursos, riscos e resultados. Ademais, cabe verificar se o objeto do arranjo constitui a mera prestação de serviços de um parceiro para outro ou, ao contrário, se constitui exercício de uma atividade de empresa para o mercado.

33. Sendo assim, é importante perquirir se o destinatário dos serviços prestados no âmbito do Chamamento Público 2025/001 é o próprio Basa ou um público-alvo a ser atingido. Outrossim, cumpre verificar, ainda, se os ganhos dos parceiros advêm do fluxo das receitas específicas geradas pelos negócios ou se há um pagamento de um parceiro ao outro em contraprestação pela execução de um serviço.

34. Ainda que haja especificidades na contratação em discussão, comparativamente às contratações-paradigma da CEF e do BB, usadas na decisão recorrida, avalio que o embargante não conseguiu demonstrar que o objeto transcende a prestação de um serviço ao próprio Basa.

35. Na situação em apreço, entendo que a simples alegação de que há "parceria estratégica", "operacionalização contínua" ou "alinhamento institucional" não basta, por si só, para caracterizar um arranjo societário de caráter mais duradouro.

36. Compulsando a minuta do contrato, verifico que a avença contém cláusulas típicas de um contrato administrativo ordinário, configurando um ajuste comutativo e bilateral, encerrando uma relação tipicamente contraprestacional.

37. Conforme o edital e a minuta do contrato, o objeto será executado mediante uma contratação continuada de serviços de elaboração e operacionalização de um **software**, estruturada em módulos funcionais e em serviços acessórios de implantação, integração, parametrização, migração/higiene de dados, suporte, manutenção, operação e treinamento. O Termo de Referência decompõe a solução em módulos mensais e itens unitários de implantação/parametrização/integração, treinamento e higiene/migração de dados, e de suporte/manutenção mensal por 60 meses.

38. Quanto à forma de execução, o edital e a minuta contratual preveem a elaboração de plano de trabalho, com a indicação dos responsáveis, das etapas, do cronograma, das reuniões de acompanhamento e dos recursos

necessários. A execução deve ser acompanhada em reuniões semanais com a equipe do Basa. As etapas possuem datas de entrega e regras de medição e de pagamento.

39. A forma de pagamento confirma uma lógica de remuneração por entregas e contraprestações mensais, e não propriamente de partilha de resultados empresariais. A implantação do **software** é paga em parcelas vinculadas a marcos: 10% na abertura da ordem de serviço; 10% após o aceite da instalação; 10% após o aceite da configuração; 20% após o aceite da integração; 20% após o aceite da migração de dados; e 30% após a aceitação definitiva da implantação de todos os módulos e a realização do treinamento. A subscrição dos módulos é paga em parcelas mensais após a emissão do termo de aceitação e a entrada em produção; os serviços de manutenção, suporte e operação passam a ser pagos mensalmente após o TAP do módulo homologado.

40. A fiscalização também é típica de contrato de prestação de serviços: o gestor homologa e assina os termos de recebimento provisório e definitivo, atesta notas fiscais e faturas, consolida termos circunstanciados, comunica irregularidades e acompanha a execução. Além disso, os valores a pagar ficam condicionados à execução satisfatória dos serviços contratados.

41. Em síntese, o objeto pretendido pelo Basa, descrito como uma plataforma de Gestão de Experiência do Cliente (**Customer Experience** – CX), na modalidade **Software** como Serviço (SaaS), constitui uma contratação de serviços de tecnologia da informação, não configurando um arranjo associativo para o exercício de atividade empresarial, mediante a conjunção de esforços e o compartilhamento de riscos e resultados entre os parceiros.

42. Dessa forma, concluo que a avença possui a estrutura de um contrato estatal comum regido pela Lei 13.303/2016, porquanto contém cláusulas típicas dessa espécie, tais como a remuneração pelos serviços prestados, a ser arcada pelo Basa, critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços; regras para a execução, a conclusão e a entrega dos serviços; garantias para assegurar a plena execução do objeto contratual; casos de rescisão do contrato e mecanismos para alteração de seus termos; e normas de fiscalização e de aplicação de sanções, entre outras.

43. Tais regras denotam uma relação tipicamente contraprestacional e de supremacia estatal, com as peculiaridades do modelo de contratações das empresas estatais, inerente aos contratos de prestação de serviços regidos pelos arts. 68 e 69 da Lei 13.303/2016. A relação entre as partes não é de cooperação, caracterizando-se, segundo a doutrina do Professor Fernando Dias Menezes de Almeida, como um módulo convencional instrumental, em que o Basa busca suprir suas necessidades instrumentais em relação aos fins de sua função.

44. Há, por derradeiro, que se considerar que a excepcionalidade do art. 28, § 3º, inciso II, deve ser compreendida à luz da própria natureza das empresas estatais. Diferentemente dos entes da Administração direta, essas empresas atuam no mercado, comercializam bens e serviços e, muitas vezes, concorrem com agentes privados. A Lei 13.303/2016, por isso, conferiu-lhes maior flexibilidade justamente nas situações em que o rito licitatório se mostre incompatível com o aproveitamento de uma oportunidade empresarial definida e específica. É essa peculiaridade – e não simplesmente a complexidade ou a vantagem de determinada solução – que justifica o afastamento da licitação.

45. O não enquadramento da contratação do Basa nessa hipótese, contudo, não impede a aquisição da solução pretendida. Significa apenas que, por se tratar de relação contraprestacional destinada a atender necessidade instrumental do banco, a contratação deve seguir o regime ordinário da Lei das Estatais: mediante licitação ou, se presentes os requisitos legais, por inexigibilidade.

46. Na oportunidade de negócio, exige-se a demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo, diante da natureza empresarial da operação e das características particulares do parceiro. Na inexigibilidade, ao contrário, deve-se demonstrar a própria inviabilidade de competição. Assim, não basta que uma solução seja mais adequada ou vantajosa. Faz-se necessário demonstrar que a competição, nas circunstâncias concretas, não é viável.

47. Nessa perspectiva, os argumentos do Basa acerca da maior especificidade, complexidade, customização e integração de sua solução em relação às contratações da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil podem justificar nova instrução da etapa preparatória. Um novo Estudo Técnico Preliminar poderia verificar a existência de fornecedores aptos e, conforme o resultado, fundamentar uma licitação adequadamente modelada ou, se efetivamente comprovada a inviabilidade de competição e os demais requisitos do art. 30 da Lei 13.303/2016, eventual contratação por inexigibilidade.

48. Por isso, compreendo que a contratação almejada não configura oportunidade de negócio, sem prejuízo de o Basa reinstruí-la sob o regime jurídico pertinente. Mantém-se, assim, a conclusão de que não há vícios capazes de alterar o Acórdão 1.106/2025-Plenário.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Revisor

TC 001.722/2025-5

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o E. Ministro Benjamin Zymler quanto ao encaminhamento proposto em seu voto revisor. Faço-o acrescentando fundamentos que reputo úteis ao deslinde da matéria, relativos à jurisprudência desta Casa sobre o art. 28, §3º, II, e §4º, da Lei 13.303/2016, e à refutação específica dos fundamentos deduzidos nos embargos.

O E. Revisor assentou premissa que reputo decisiva: para enquadrar-se uma contratação como oportunidade de negócio, não basta perquirir se o objeto é simples ou dotado de particularidades, sendo necessário, antes, avaliar a natureza do módulo contratual pactuado, verificando se os participantes têm obrigações contrapostas ou atuam como parceiros, se o destinatário dos serviços é a própria estatal ou determinado público-alvo, e se os ganhos advêm do fluxo de receitas do negócio ou do pagamento de um parceiro ao outro.

Aplicando esse teste, demonstrou que o ajuste pretendido pelo Banco da Amazônia S.A. é comutativo e bilateral, remunerado por entregas e parcelas mensais, sem conjunção de esforços nem compartilhamento de riscos e resultados, configurando relação de supremacia estatal própria dos contratos de prestação de serviços, e não arranjo associativo empresarial. Subscrevo integralmente essa análise.

Invocou o E. Revisor, com acerto, o Acórdão 3.230/2020-TCU-Plenário, cujo voto condutor assentou que, no vínculo entre a estatal e a empresa constituída em parceria, as relações contratuais devem estar relacionadas à atuação conjunta de ambas no negócio da estatal, sendo defesa a configuração de mera prestação de serviços com contraprestação remuneratória. A esse precedente somam-se outros, igualmente relevantes para revelar a firmeza da posição desta Corte.

No Acórdão 2.488/2018-TCU-Plenário, assentou-se que a contratação direta de parceiro, com fulcro com fulcro no art. 28, §3º, II, depende da configuração de oportunidade de negócio nos moldes do §4º, da demonstração de vantagem comercial para a estatal, da comprovação de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares de superioridade frente às demais empresas do mercado e da demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo. Nenhum desses requisitos foi satisfeito no caso concreto.

Também o precedente por mim firmado no Acórdão 1.744/2021-TCU-Plenário conduz à mesma conclusão. Naquela oportunidade, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sustentava que o compartilhamento de riscos e a remuneração variável, atrelada a taxa de sucesso, bastariam para caracterizar oportunidade de negócio na contratação de consultores técnicos especializados em estruturação de projetos de desestatização.

Rejeitei o argumento, nos seguintes termos: "*As diversas possibilidades e arranjos contratuais, a exemplo do compartilhamento de riscos e da adoção de remuneração variável, previstos na Lei 13.303/2016, não são atributos diferenciadores de formação de parcerias que possam ser caracterizadas como oportunidade de negócios, a dispensar o procedimento licitatório. Do contrário, estaria aberta a vereda para um sem número de contratações diretas, baseadas exclusivamente na livre convenção entre as partes.*" Assentei, ademais, que a seleção de parceiro vinculada a oportunidade de negócio definida e específica deve revestir-se de caráter perene, maior nível de comprometimento e identidade de interesses societários entre os parceiros.

Ora, se nem o compartilhamento de riscos nem a remuneração variável, que ao menos dizem respeito à equação econômica do ajuste, bastam para configurar o instituto, menos ainda se pode extraí-lo de confiabilidade, expertise operacional e alinhamento estratégico, invocados pelo Basa nestes autos. Estes sequer se situam no mesmo plano: são qualidades do fornecedor, relevantes para decidir com quem contratar, e não elementos do vínculo, dos quais se possa inferir atuação associativa.

Em caso recente, este Tribunal aplicou esse entendimento ao próprio embargante. No Acórdão 2.853/2025-TCU-Plenário, relator E. Ministro Jorge Oliveira, considerou-se indevido o enquadramento, como parceria do art. 28, §3º, II, de contratações do Basa para utilização de rede de postos de atendimento bancário eletrônico, ao fundamento de que os interesses das partes eram distintos: a instituição financeira buscava ampliar benefícios a seus clientes, e a contratada, receber pagamento pelos serviços prestados. Trata-se de relação típica das contratações tradicionais, e não união de esforços para explorar oportunidade de negócio com objetivos compartilhados. O mesmo se dá aqui, e por idêntica razão.

Essa linha de entendimento vem sendo adotada por outros Tribunais de Contas. A título de exemplo, cito o Acórdão 408/2025-TCE/PR-Tribunal Pleno, relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, que decidiu não configurar oportunidade de negócio o serviço destinado com exclusividade ao consumo da própria estatal, sem comercialização a terceiros, ao fundamento de que "a contratação da prestação de serviços à estatal de forma isolada não reflete a exploração de uma oportunidade de negócio e sim a mera satisfação de interesses próprios da estatal".

Passo, agora, aos fundamentos deduzidos nos embargos.

O primeiro é o erro de premissa fática na comparação com os certames da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. A leitura dos termos de referência transcritos na instrução não socorre o embargante. O objeto da Caixa, na Licitação 120/2024-CECOT, descreve solução apta a prover "*atendimento ativo e receptivo por meio de voz, webchat, mensagens instantâneas... por meio dos quais clientes, entes públicos e a população em geral podem solicitar serviços e informações, registrar reclamações e elogios, enviar sugestões, cancelar e bloquear produtos, entre outros atendimentos... como telecobrança, retenção de clientes e oferta de produtos*".

Cuida-se de descrição tão ou mais voltada à jornada e à retenção do cliente do que a do próprio Basa, cujo objeto se limita a arrolar termos de implantação técnica, a saber, subscrição da plataforma, implantação, integração, configuração, customização, parametrização, manutenção, suporte técnico, operacionalização da solução e treinamento, sem menção expressa a funções de atendimento, retenção ou oferta ao cliente final além do próprio título.

Nem se diga que a complexidade da solução inviabilizaria o julgamento objetivo. A demonstração em contrário está nos próprios autos: a Caixa e o Banco do Brasil licitaram soluções congêneres, como registrou a unidade técnica, sem que o embargante esclarecesse por que o seu objeto não poderia submeter-se a idêntico procedimento. Acresce que o art. 54, III, da Lei 13.303/2016 faculta à estatal o critério de melhor combinação de técnica e preço, vocacionado, precisamente, aos objetos em que a qualidade da proposta técnica deva pesar na escolha.

Friso, a propósito, que a minúcia com que o próprio Basa descreve a solução pretendida evidencia que dispõe de elementos técnicos bastantes para compor termo de referência com critérios objetivos de julgamento: quem especifica com esse grau de detalhe para fins de chamamento público é capaz de especificar, com igual ou maior razão, para fins de licitação.

Não socorre o embargante, por fim, a disposição de aperfeiçoar o instrumento convocatório, acolhida na proposta do E. Relator. Previsão de impugnação, de prazos recursais, de critério de julgamento e de divulgação do orçamento estimado sanam vícios do procedimento, não o vício de regime. A questão que subsiste não é como se conduziu o chamamento público, mas se o caso comportava chamamento público, e a resposta, pelas razões expostas, é negativa: o objeto reclama licitação.

Embargos de declaração não constituem via adequada à rediscussão do mérito sobre base fática já apreciada pelo órgão julgador, sob pena de converterem-se, de instrumento de integração do julgado, em sucedâneo recursal não previsto em lei.

Com essas considerações, acompanho o encaminhamento proposto pelo E. Ministro Benjamin Zymler.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Na oportunidade em que este Plenário prossegue na apreciação dos embargos de declaração opostos pelo Banco da Amazônia S.A. (Basa) contra o Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário, submeto a este Colegiado o presente Voto Complementar para, em juízo de retratação e alinhamento institucional, acolher a fundamentação e a conclusão expendidas no voto revisor do eminente Ministro Benjamin Zymler.

2. Reavaliando a matéria sob a perspectiva desenvolvida pela revisão, sou levado a reconhecer, ainda que a matéria possa comportar maiores digressões, que, no caso concreto, o objeto do Chamamento Público 2025/001 — consistente na contratação de solução de Gestão de Experiência do Cliente (*Customer Experience* - CX) na modalidade *Software como Serviço* (*SaaS*), englobando customização, parametrização, suporte técnico e operacionalização continuada por 60 meses — não se subsome à hipótese de "oportunidade de negócio" estatuída no art. 28, § 3º, inciso II, e § 4º, da Lei 13.303/2016.

3. Consoante bem ponderado pelo Revisor, as oportunidades de negócio do Estatuto das Estatais exigem a presença de uma estrutura contratual de caráter genuinamente associativo e plurilateral, caracterizada pelo alinhamento de esforços para a exploração conjunta de atividade econômica no mercado com compartilhamento direto de riscos e resultados.
4. No caso concreto, o exame da minuta contratual e dos anexos do certame revela a estruturação de um ajuste tipicamente comutativo e sinalagmático. O Basa figura como destinatário direto e exclusivo dos serviços de TI, assumindo a obrigação de remunerar a contratada mediante contraprestação financeira periódica e fixa debitada de rubrica orçamentária própria de despesas de processamento de dados. Trata-se, portanto, de "módulo convencional instrumental" voltado unicamente a suprir necessidades operacionais internas do banco.
5. Além disso, a circunstância de a solução envolver alto grau de personalização, integração sistêmica ou suporte à operação não desnatura a essência de um contrato de prestação de serviços de tecnologia, nem afasta a viabilidade de competição formal no mercado, como demonstrado por certames congêneres promovidos por outras estatais.
6. Ausentes os requisitos para o enquadramento do objeto como parceria estratégica e demonstrada a higidez dos fundamentos do decisum embargado, não se identificam as alegadas omissões, contradições ou erro de premissa fática no Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário.
7. Ante o exposto, reformulando o encaminhamento antecedente, proponho que este Tribunal conheça dos Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterada a deliberação embargada.

É como VOTO.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2521/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.722/2025-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Denúncia).
3. Embargante: Banco da Amazônia S/A (Basa).
4. Unidade jurisdicionada: Banco da Amazônia S/A (Basa).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.2. Revisor: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Augusto dos Santos Picanço (OAB/PA 10.396), entre outros, representando Banco da Amazônia S/A (Basa).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, em que, nesta fase processual, são apreciados embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1.106/2025-TCU-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterada a deliberação embargada; e
9.2. comunicar o embargante e o denunciante desta deliberação.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2521-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 023.968/2025-7.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Unidades jurisdicionadas: Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS) e Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS).
Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC).
Representação legal: Alberto Brandão Henriques Maimoni (21144/OAB-DF), representando a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR DO SENADO FEDERAL. REQUERIMENTO DE AUDITORIA NO EDITAL MS/SGTES Nº 10/2025. TRANSFERÊNCIA DE MÉDICOS BOLSISTAS DO PROGRAMA MÉDICOS PELO BRASIL PARA O PROGRAMA MAIS MÉDICOS. RISCO DE DESASSISTÊNCIA AFASTADO PELA ALTA ADESÃO DOS PROFISSIONAIS. REGULARIDADE DO EDITAL. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO TCU PARA AVALIAR O MÉRITO TÉCNICO DE PROVA DE TÍTULO APLICADA POR ENTIDADE PRIVADA. IDENTIFICAÇÃO DE LACUNA NORMATIVA QUANTO À GARANTIA DE NOVAS AVALIAÇÕES PARA OS MÉDICOS REPROVADOS. INFORMAÇÃO AO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução de peça 53 produzida por equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) e devidamente avalizada pelo seu diretor, bem assim pelo escalão dirigente da unidade (peças 54-55):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada a este Tribunal pelo Ofício 47/2025/CTFC, subscrito pelo Senador Dr. Hiran, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal — CTFC (peça 3, p. 1). O ofício encaminha o Requerimento REQ 52/2025-CTFC, de autoria do próprio senador, no qual se solicita a realização de auditoria no Edital MS/SGTES 10/2025, relativo à transição de médicos bolsistas entre os programas Médicos pelo Brasil (PMpB) e Mais Médicos (PMM) (peça 4, p. 1-2).

2. O presente relatório de inspeção (em formato de instrução processual) analisa as informações e os documentos encaminhados (i) pela Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES/MS) e (ii) pela Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS), em cumprimento ao Acórdão 301/2026-TCU-Plenário (peça 24, p. 1-2). O referido acórdão autorizou a realização de fiscalização para verificar (i) a regularidade administrativa do referido edital, (ii) a razoabilidade do cronograma de transição entre programas de provimento de médicos na Atenção Primária à Saúde (APS), (iii) a situação funcional dos médicos não aprovados na 36ª prova de Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC 36) e (iv) a existência de garantias normativas para a continuidade da política pública de provimento médico (peça 24, p. 1).

3. Considerando a natureza urgente e a tramitação preferencial das Solicitações do Congresso Nacional (art. 5º, I, da Resolução-TCU 215/2008), bem como o fato de que a medida proposta visa apenas à

formalização de compromissos já sinalizados pelos próprios gestores em audiência pública (peça 11), entende-se suprida a necessidade da construção participativa prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, por se tratar de medida de aperfeiçoamento da gestão que não impõe ônus financeiro ou operacional imprevisto aos jurisdicionados.

HISTÓRICO

4. O processo teve origem no Requerimento 52/2025-CTFC, de 18/11/2025, no qual o Senador Dr. Hiran solicitou auditoria no Edital MS/SGTES 10/2025, apontando (i) supostas inconsistências no exame TEMFC 36, da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade - SBMFC (associação privada sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e CNPJ 30.190.219/0001-61) e (ii) risco de desassistência médica em centenas de municípios (peça 4, p. 1-2).

5. Em 10/12/2025, a CTFC realizou audiência pública para debater o tema, contando com a participação de representantes (i) do Ministério da Saúde, (ii) da Associação Médica Brasileira (AMB), (iii) da Associação dos Médicos pelo Brasil (AMPB) e (iv) da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC). Na ocasião, foram discutidos (i) os critérios da prova de título, (ii) o impacto da reprovação em massa e (iii) as alternativas de transferência para o Programa Mais Médicos (peça 11).

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) elaborou instrução preliminar (peça 21), na qual realizou análise técnica sobre os pontos suscitados pelo requerente. Em sua manifestação, a unidade técnica ponderou que, (i) em sede de análise preliminar, não foram observadas irregularidades manifestas no Edital SGTES/MS 10/2025 (peça 21, p. 8, parágrafo 43) e (ii) o risco de desassistência, principal preocupação da SCN, apresentava-se mitigado pela alta adesão dos médicos à transferência para o Programa Mais Médicos (PMM), observando que cerca de 89,2% dos profissionais elegíveis haviam formalizado a adesão (peça 21, p. 5-6, parágrafos 28-29).

7. No que tange ao mérito técnico da prova de título (TEMFC 36), a AudSaúde concluiu que a matéria refoge à competência do TCU, por se tratar de autonomia técnica da entidade certificadora (SBMFC), salvo em casos de flagrante ilegalidade ou erro grosseiro, os quais não foram identificados em sede de cognição sumária (peça 21, p. 6, parágrafo 30). A instrução também destacou que o prazo de adaptação às novas regras (superior a três meses) não se mostrava irrazoável, comparando-o com outros certames públicos (peça 21, p. 7, parágrafos 36-37).

8. Adicionalmente, a instrução preliminar pontuou que a existência de alternativas para os profissionais não aprovados — como a possibilidade de refazer a prova e concorrer a futuras vagas celetistas, conforme informado pelo titular da SGTES/MS na audiência pública realizada pela CTFC em 10/12/2025 — configurava um compromisso público que, em tese, preservava a perspectiva de carreira dos bolsistas (peça 21, p. 7-8, parágrafos 39). Com base nesses elementos, a AudSaúde propôs, à época, a consideração da Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e o arquivamento do feito, por entender que a instauração de nova auditoria seria tecnicamente inviável e contrária aos princípios da racionalidade administrativa e da eficiência do controle (peça 21, p. 8, parágrafo 40).

9. O Exmo. Ministro Relator, Augusto Nardes, em seu Voto (peça 25, p. 1-2), divergiu da proposta de arquivamento imediato. O Relator destacou que, embora a análise da AudSaúde fosse coerente com os dados disponíveis, a relevância da matéria e o potencial impacto social exigiam que esta Corte adotasse uma postura de "máxima cautela e rigor probatório". O Relator ponderou que o controle externo não poderia se basear exclusivamente em expectativas ou manifestações verbais colhidas em audiência pública, sem a devida corroboração documental nos autos (peça 25, p. 1).

10. Diante disso, o Relator apontou para a necessidade de aprofundamento da investigação e realização de diligências saneadoras para (i) confirmar a veracidade dos dados de adesão, (ii) obter esclarecimentos formais sobre a razoabilidade administrativa do processo seletivo e (iii) verificar a existência de garantias normativas para a continuidade da política pública (peça 25, p. 2).

11. Em 11/2/2026, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 301/2026-TCU-Plenário, autorizando a fiscalização e a realização de diligências, fixando o prazo de dez dias úteis, para que a SGTES/MS e a AgSUS prestassem as informações detalhadas sobre (i) o quantitativo de médicos elegíveis para a transferência por meio do Edital MS/SGTES 10/2025, inclusive quantos efetivamente formalizaram a adesão, (ii) a razoabilidade do cronograma do referido edital, assim como quanto ao tempo concedido para preparação e adaptação dos candidatos às regras do exame de título questionado e (iii) as medidas de contingência que estão planejadas ou em execução para suprir a eventual vacância de médicos nos municípios onde os médicos não aderirem à transição, ou forem desligados em razão da reprovação no exame de título (peça 24, p. 1-2).

12. Em março de 2026, a SGTES/MS (peça 33) e a AgSUS (peças 35 e 37) apresentaram suas respostas às diligências, as quais constituem o objeto da presente análise técnica.

13. Outrossim, em cumprimento à determinação do TCU, o Auditor-Chefe Adjunto da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) expediu a Portaria de Fiscalização - AudSaúde 358, de 17 de maio de 2026, designando os integrantes da equipe de fiscalização para realizar Inspeção (Registro Fiscalis 136/2026) na Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES/MS) e na Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS) (peça 38). O objetivo da fiscalização é dar cumprimento ao Acórdão 301/2026-TCU-Plenário, apurar as denúncias contra o Edital MS/SGTES 10/2025, referente à transição de médicos entre os Programas Médicos pelo Brasil (PMpB) e Mais Médicos (PMM), em atendimento à SCN - Req. 52/2025-CTFC/SF.

14. Considerando o exíguo prazo para a conclusão dos trabalhos, optou-se, em alinhamento com a chefia da unidade, por realizar uma análise aprofundada da documentação complementar encaminhada pela SGTES/MS (peça 33) e pela AgSUS (peças 35 e 37). O objetivo da presente instrução é, portanto, consolidar a análise de todas as informações prestadas pelos jurisdicionados, confrontando-as com o conteúdo das diligências realizadas, a fim de subsidiar a elaboração da resposta final a ser encaminhada por esta Corte de Contas ao Congresso Nacional, com a máxima urgência, de modo a respeitar o princípio da tempestividade da manifestação do Controle Externo, dentro do prazo estabelecido pelos normativos do TCU para o tratamento prioritário das Solicitações do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

Objeto da Solicitação

15. Conforme delineado na introdução (parágrafos 1 e 2), o objeto da presente fiscalização, autorizada pelo Acórdão 301/2026-TCU-Plenário, cinge-se à análise da regularidade do Edital MS/SGTES 10/2025, que viabilizou a transição de médicos bolsistas entre os programas PMpB e PMM, em resposta aos questionamentos formulados pelo Senador Dr. Hiran, no REQ 52/2025-CTFC (peça 4, p. 1-2).

Contextualização dos Programas e do Edital

16. O Programa Mais Médicos para o Brasil (PMM), instituído pela Lei 12.871/2013 e atualizado pela Lei 14.621/2023, visa suprir a carência de médicos em regiões vulneráveis, oferecendo incentivos financeiros, formação acadêmica e especialização em Medicina de Família e Comunidade (peça 21, p. 2, parágrafos 8-9).

17. Por sua vez, o Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), criado pela Lei 13.958/2019, inovou ao propor um plano de carreira celetista para os profissionais (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), com gestão da Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), um Serviço Social Autônomo (SSA), caracterizado como uma entidade privada, sem fins lucrativos, que recebe vultosos recursos federais, por meio de um Contrato de Gestão firmado com o Ministério da Saúde. O processo seletivo para ingresso no quadro da AgSUS, conforme o art. 27 da referida Lei, compõe-se de prova escrita, curso de formação e prova final de habilitação como especialista (peça 21, p. 2, parágrafos 11-12).

18. A regulamentação da terceira fase do processo seletivo do PMpB foi estabelecida pela Resolução da Diretoria Executiva DIREX/AgSUS 27/2024 (peça 9, p. 1-4) e posteriormente alterada pela Resolução DIREX/AgSUS 32/2025 (peça 10, p. 1-3). Esta última reformulou a conclusão da terceira fase, de caráter eliminatório, passando a exigir a aprovação na prova de título da SBMFC ou a comprovação de certificação como especialista (RQE) (peça 21, p. 3, parágrafos 17-18).

19. Nesse cenário, a aplicação da prova de título (TEMFC 36) resultou em um índice de reprovação que, somado à não participação de parte dos bolsistas, gerou um risco concreto de descontinuidade da assistência médica em centenas de municípios. Diante desse quadro de potencial desassistência, o Ministério da Saúde, por meio da SGTES/MS, publicou o Edital MS/SGTES 10/2025, com o objetivo de assegurar (i) a manutenção das equipes de saúde e (ii) mitigar o risco de redução da cobertura assistencial na Atenção Primária - APS (peça 21, p. 5-6, parágrafos 28-29).

Da Análise Preliminar

20. A instrução preliminar da AudSaúde (peça 21, p. 5-8) fundamentou-se, em grande medida, nas informações colhidas durante a audiência pública realizada pela CTFC em 10/12/2025 (peça 11). Naquela oportunidade, a unidade técnica realizou uma análise de risco sobre a continuidade da assistência na Atenção Primária à Saúde (APS), concluindo que o temor de desassistência em massa, principal ponto de preocupação do requerente, encontrava-se mitigado. Tal conclusão baseou-se na constatação de que a vasta maioria dos médicos bolsistas do PMpB, diante da reprovação ou não participação no exame de título (TEMFC 36), optou pela transferência para o Programa Mais Médicos (PMM), por meio de adesão ao Edital MS/SGTES 10/2025, garantindo a manutenção das equipes nos municípios (peça 21, p. 5-6, parágrafos 28-29).

21. No que tange à impugnação dos critérios da prova de título (TEMFC 36), a instrução preliminar pontuou a limitação da competência do TCU para adentrar no mérito técnico de avaliações promovidas por entidades privadas, como a SBMFC. A AudSaúde ressaltou que o controle externo, em sede de

cognição sumária, não identificou indícios de fraude, dolo ou erro grosseiro que justificassem a intervenção desta Corte na autonomia técnica da entidade certificadora para definir (i) bibliografia, (ii) nota de corte ou (iii) nível de dificuldade do exame (peça 21, p. 6, parágrafo 30).

22. Quanto à razoabilidade do cronograma, a análise preliminar comparou (i) o prazo de 102 (cento e dois) dias, entre a norma que tornou a prova obrigatória (Resolução DIREX/AgSUS 32/2025) e a data de sua realização (6/7/2025), com (ii) os prazos concedidos em outros certames públicos de alta concorrência. A unidade técnica concluiu que o intervalo não se mostrava irrazoável, estando alinhado aos padrões observados em concursos de órgãos de controle e outras especialidades médicas (peça 21, p. 7, parágrafos 36-37).

23. Por fim, a instrução preliminar destacou que a alternativa de transferência para o PMM, aliada à possibilidade de os profissionais reprovados realizarem novos exames para futuras vagas celetistas na AgSUS, configurava um compromisso público que, em tese, preservava a perspectiva de carreira dos bolsistas. Sob essa ótica, a AudSaúde entendeu que a medida administrativa adotada pelo Ministério da Saúde não violava a segurança jurídica ou a proteção à confiança legítima, propondo, naquele momento, o arquivamento do feito, por entender que a instauração de uma nova auditoria seria redundante frente às informações já disponíveis (peça 21, p. 7-8, parágrafos 38-39).

<u>Do Voto do Relator e do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário</u>

24. Ao apreciar a instrução preliminar da AudSaúde (peça 21), o Exmo. Ministro Relator, Augusto Nardes, divergiu da proposta de arquivamento imediato. Em seu Voto (peça 25, p. 1), o Relator reconheceu o esforço da unidade técnica em contextualizar a problemática, mas ressaltou que a relevância da matéria e o potencial impacto social — notadamente o risco de descontinuidade na assistência básica de saúde em diversos municípios — exigiam que esta Corte adotasse uma postura de 'máxima cautela e rigor probatório'.

25. O Relator ponderou que o controle externo não poderia se basear exclusivamente em expectativas ou manifestações verbais de autoridades em eventos políticos (ainda que dentro do próprio Congresso Nacional), por mais respeitáveis que fossem, sem a devida corroboração documental nos autos (peça 25, p. 1, parágrafo 8). Nesse sentido, o Voto enfatizou que a mera presunção de regularidade, ou a mitigação de riscos baseada em dados não auditados, fragilizaria a resposta do Tribunal ao Congresso Nacional. Assim, apontou a necessidade do aprofundamento da investigação, para confirmar a veracidade dos dados oficiais sobre o quantitativo de médicos transferidos, e obter esclarecimentos técnicos formais sobre a razoabilidade administrativa, a publicidade e a isonomia do processo seletivo (peça 25, p. 2, parágrafos 9-10).

26. Em consonância com esse entendimento, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 301/2026-TCU-Plenário (peça 24), nos seguintes termos:

9.3. autorizar a realização de fiscalização para que seja avaliada a regularidade da transferência de médicos bolsistas ativos no âmbito do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) para o Programa Mais Médicos, a qual deverá envolver, necessariamente, entre outras providências, a realização de diligência, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno do TCU, junto:

9.3.1. à Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS), para que, no prazo de 10 (dez) dias úteis, apresente os seguintes documentos e informações:

9.3.1.1. documentação comprobatória oficial referente ao quantitativo exato de médicos bolsistas do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) elegíveis à transferência para o Programa Mais Médicos (PMM), discriminando quantos efetivamente formalizaram a adesão e quantos optaram por não aderir ou foram impedidos, detalhando os motivos;

9.3.1.2. nota técnica ou documento equivalente que fundamente a razoabilidade do cronograma estabelecido no Edital MS/SGTES nº 10/2025, especificamente quanto ao tempo concedido para preparação e adaptação dos candidatos às regras do exame de título questionado;

9.3.1.3. esclarecimentos formais sobre quais medidas de contingência estão planejadas ou em execução para suprir a eventual vacância nos municípios onde os médicos não aderirem à transição ou forem desligados em razão da reprovação no exame de título;

9.3.2. à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS), para que, no prazo de 10 (dez) dias úteis, informe a situação funcional atual dos médicos que não obtiveram aprovação na 36ª prova de Título de Especialista (TEMFC 36) e se existe previsão normativa ou contratual garantida para a realização de novos exames ou processos seletivos para este público específico;

27. A presente instrução foi elaborada em estrito cumprimento ao referido Acórdão. O exame técnico a seguir consolida a análise das evidências documentais colhidas em resposta às diligências determinadas pelo próprio Plenário do TCU, confrontando-as diretamente com os pontos de atenção levantados pelo Exmo. Ministro Relator em seu Voto, de modo a conferir a robustez probatória exigida pelo Plenário para o pleno atendimento da SCN.

Da Análise das Respostas às Diligências (SGTES/MS e AgSUS)

Item 9.3.1.1 do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário: Quantitativo de médicos bolsistas elegíveis à transferência, adesões e motivos da não adesão

28. O item 9.3.1.1 do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário determinou à SGTES/MS a apresentação de documentação comprobatória oficial referente ao quantitativo exato de médicos bolsistas do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) elegíveis à transferência para o Programa Mais Médicos (PMM), discriminando quantos formalizaram a adesão e quantos optaram por não aderir ou foram impedidos, detalhando os motivos (peça 24, p. 1).

29. Em sua resposta, a SGTES/MS apresentou a Nota Técnica 27/2026-CGPLAD/DEGEPS/SGTES/MS (peça 33, p. 6-11) e os anexos SEI 0054250109 (peça 49), 0054250154 (peça 50) e 0054250242 (peça 51). A Secretaria informou que o universo de médicos bolsistas elegíveis para a transferência de programa totalizou 899 profissionais. Deste contingente, 802 (89,2%) formalizaram a adesão ao Edital SGTES/MS 10/2025, enquanto 97 (10,8%) não realizaram a inscrição no período estabelecido (peça 33, p. 9). A SGTES/MS esclareceu que a não adesão decorreu de opção voluntária dos profissionais, não havendo registro de impedimentos impostos pela administração pública (peça 33, p. 9).

30. Adicionalmente, a SGTES/MS esclareceu que o Edital 10/2025 não inovou nas hipóteses de desligamento dos bolsistas, as quais decorrem do regramento autônomo da AgSUS (Lei 13.958/2019). O edital limitou-se a estruturar um mecanismo excepcional de integração entre programas federais, preservando o interesse público primário ao oferecer uma alternativa de permanência aos profissionais que, embora não tenham atendido aos requisitos para a contratação celetista (carteira de trabalho), manifestaram interesse em continuar vinculados à política pública de provimento médico (peça 33, p. 9, parágrafo 3.3).

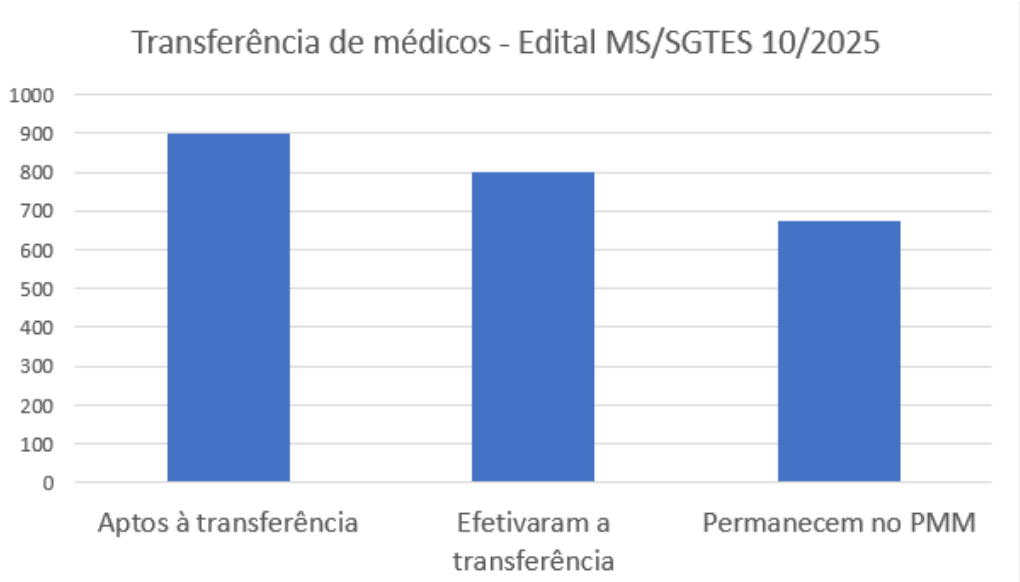
Análise da Equipe de Fiscalização

31. A documentação apresentada é suficiente para o atendimento do item, uma vez que a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde forneceu os dados nominais e a fundamentação administrativa para a transição. Para conferir maior robustez à análise, esta equipe realizou procedimento de cruzamento de dados entre a lista de 802 médicos aderentes (peça 50) e a base de dados de profissionais ativos no Painel Mais Médicos (https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sgtes/mais-medicos/painel), conforme consulta realizada em 20/5/2026 (peça 52). Previamente ao cruzamento, foi realizada a verificação de integridade da lista de aderentes, mediante fórmula de contagem de duplicidades, que resultou em zero ocorrências, assegurando a unicidade dos registros e a confiabilidade da amostra.

32. O procedimento de auditoria identificou que 673 profissionais (83,9% do total de aderentes) permanecem ativos no PMM (Figura 1 e Figura 2). A diferença de 129 profissionais (16,1%) não implica, por si só, em falha na política pública, sendo compatível com a rotatividade inerente aos programas de provimento médico, que envolve desligamentos voluntários ou atualizações cadastrais. Sob a ótica da eficácia da política pública, a estratégia de transferência mostrou-se exitosa, pois evitou a descontinuidade abrupta da assistência médica em centenas de municípios. Ao oferecer uma alternativa de permanência aos bolsistas que não lograram êxito na prova de título, o Ministério da Saúde, por meio da SGTES, agiu em observância ao princípio da continuidade do serviço público, corolário da supremacia do interesse público, mitigando o risco de desassistência que motivou a SCN.

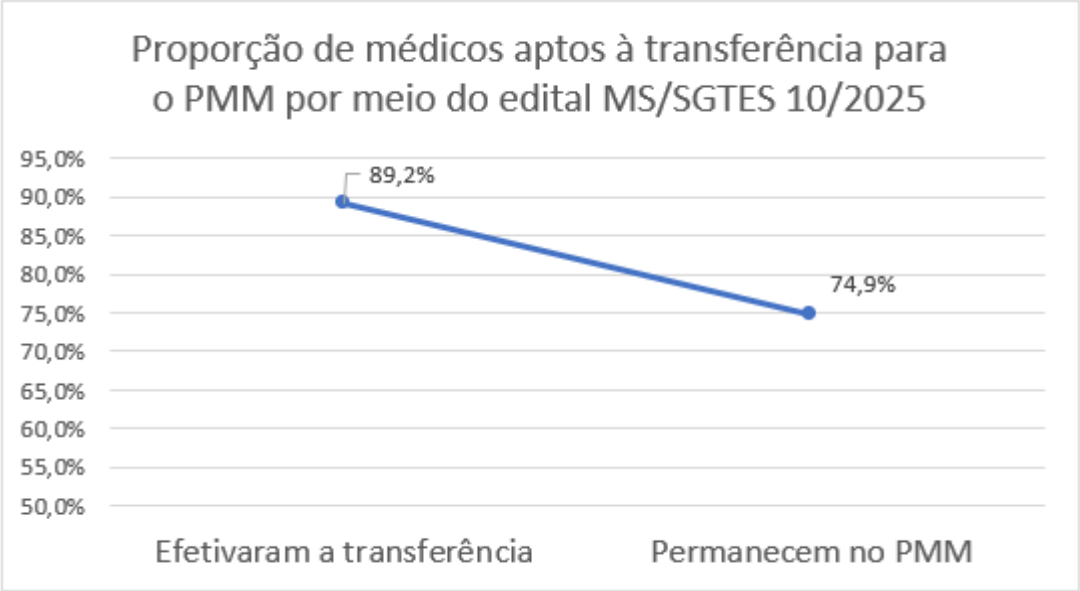
33. Ademais, (i) a alta taxa de adesão (89,2%) e (ii) a manutenção da maioria dos profissionais na ponta (83,9% dos que aderiram à transferência) confirmam que a medida administrativa foi proporcional e adequada ao interesse público primário. Por outro lado, observa-se que 25,1% dos 899 profissionais inicialmente aptos à transferência não se encontram, no momento, atuando pelo Programa Federal de Provimento Médico. Contudo, tal vacância não compromete a eficácia da medida, uma vez que a SGTES/MS, em sua resposta, assegurou que os novos editais para o PMM, previstos para o presente exercício de 2026, serão utilizados para cobrir esse déficit, integrando o planejamento contínuo de reposição de profissionais (peça 33, p. 10-11, parágrafos 5.4-5.5).

Figura 1 - Quantitativo de médicos aptos, que efetivaram a transferência e que permanecem em atuação no Programa Mais Médicos (PMM), no âmbito do Edital MS/SGTES 10/2025



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Saúde (SGTES) e do Painel Mais Médicos, consulta em 20/5/2026 (peças 49, 50 e 52).

Figura 2 - Proporção dos médicos aptos à transferência para o Programa Mais Médicos (PMM) por meio do Edital MS/SGTES 10/2025, que (i) efetivaram a transferência e (ii) permanecem do Programa



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Ministério da Saúde (SGTES) e do Painel Mais Médicos, consulta em 20/5/2026 (peças 50 e 52).

Item 9.3.1.2 Acórdão 301/2026-TCU-Plenário: Razoabilidade do cronograma do Edital MS/SGTES 10/2025

34. O item 9.3.1.2 do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário determinou à SGTES/MS a apresentação de nota técnica ou documento equivalente que fundamentasse a razoabilidade do cronograma estabelecido no Edital MS/SGTES 10/2025, especificamente quanto ao tempo concedido para preparação e adaptação dos candidatos às regras do exame de título questionado (peça 24, p. 1).

35. Em sua manifestação (peça 33, p. 9-10), a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES/MS) justificou que os prazos foram estruturados para assegurar tempo hábil para ciência e inscrição, destacando que os profissionais já possuíam ciência prévia da obrigatoriedade e do caráter eliminatório da prova de título, conforme a legislação vigente e as resoluções da AgSUS. A pasta argumentou que o elevado índice de adesão ao edital, cerca de 89% do total de aptos, constitui evidência empírica da adequação dos prazos fixados, uma vez que a grande maioria dos profissionais conseguiu compreender as condições e adotar as providências necessárias à participação (peça 33, p. 10).

36. Outrossim, a SGTES/MS demonstrou que a transparência do processo foi assegurada por meio de ampla divulgação das regras, incluindo a realização de transmissão institucional ao vivo com a

participação de dirigentes da AgSUS e gestores do Ministério da Saúde, além da publicação da lista nominal dos profissionais aptos à prova de título no sítio eletrônico oficial (peça 33, p. 10, parágrafos 5.2-5.3). Tais medidas corroborariam a tese de que os candidatos tiveram acesso pleno às informações necessárias para a tomada de decisão informada.

37. Por fim, quanto ao cronograma referente ao Edital MS/SGTES 10/2025, conforme informações da Pasta, ele previa como principais eventos: (i) a publicação do referido instrumento em 7/11/2025; (ii) o período de inscrição entre 09:00 do dia 10/11/2025 e 12:00 do dia 14/12/2025; (iii) o resultado preliminar em 15/12/2025; (iv) o recurso no dia 16/12/2025; (v) a publicação do resultado de locação no dia 19/12/2025 e (vi) o período para confirmação pelos médicos e homologação dos profissionais que confirmaram a vaga, entre 2/1/2026 e 8/1/2026 (peça 33, p. 12).

Análise da Equipe de Fiscalização

38. A justificativa apresentada pelo Ministério da Saúde é tecnicamente consistente e encontra respaldo na jurisprudência desta Corte. A Administração Pública possui margem de discricionariedade para definir os cronogramas de seus certames, desde que respeitados os princípios da publicidade, da razoabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório. No caso em tela, a análise documental corrobora que o prazo de 102 dias entre a publicação da Resolução DIREX/AgSUS 32/2025 (26/3/2025), que tornou a aprovação na prova de título da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC) obrigatória para os bolsistas do PMpB, e a data de sua realização (6/7/2025) é compatível com os prazos observados em outros certames públicos de alta concorrência (peça 21, p. 7, parágrafo 36).

39. Ademais, é imperioso destacar que a Administração Pública possui o poder-dever de atualizar os critérios de avaliação de seus processos seletivos para assegurar a qualidade técnica dos profissionais certificados, desde que tais alterações ocorram em momento anterior à abertura do certame específico e sejam precedidas de ampla publicidade. O entendimento jurisprudencial consolidado, inclusive no âmbito do STJ, é de que o edital vincula a Administração e os candidatos, o que pressupõe que, uma vez estabelecidas as regras antes da abertura das inscrições, estas devem ser observadas.

40. No caso em tela, as alterações nos critérios de avaliação foram publicadas antes da abertura do certame (TEMFC 36), garantindo aos candidatos o conhecimento prévio das novas exigências, o que afasta a alegação de surpresa ou violação à segurança jurídica. Portanto, não se vislumbra, na condução do rito administrativo, qualquer violação aos princípios da segurança jurídica ou da proteção à confiança legítima. Nesse ponto, cabe distinguir que, enquanto (i) a SBMFC, na qualidade de entidade certificadora privada, detém autonomia técnica para definir os critérios de avaliação da prova de título, (ii) o Ministério da Saúde e a AgSUS, na condição de gestores da política pública, agiram dentro dos limites da discricionariedade administrativa ao vincular a efetivação dos bolsistas a esse exame, visando à adequação dos padrões de qualidade da especialidade médica exigida em prol do interesse público.

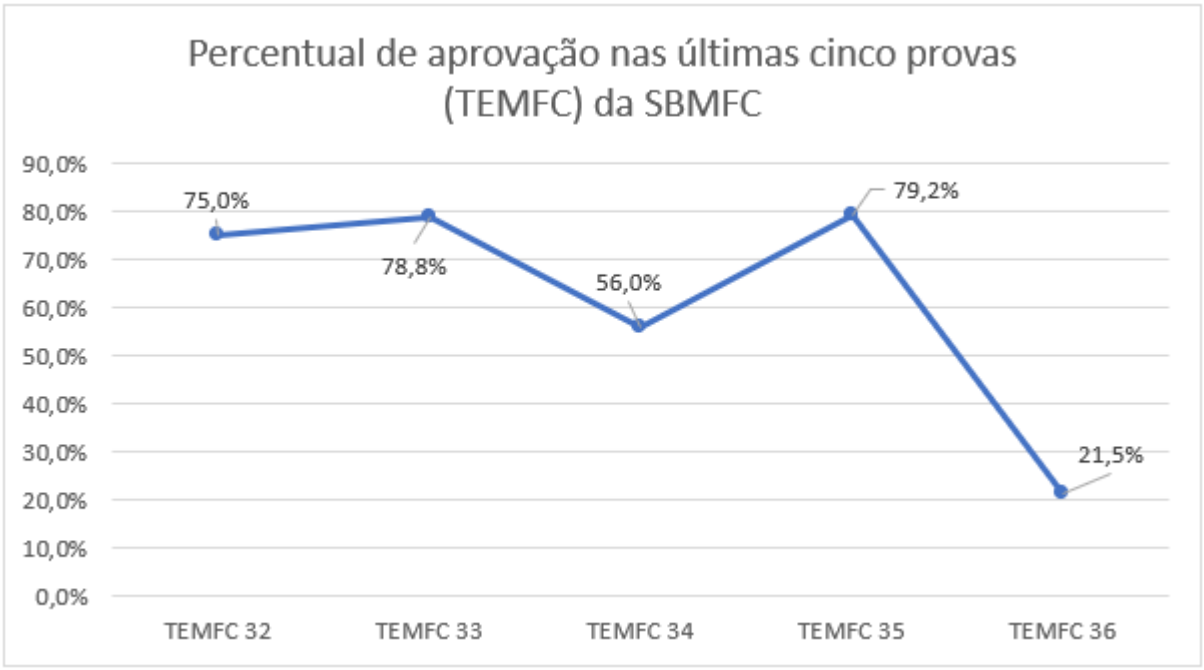
41. Por outro lado, a análise do histórico de aprovações das últimas cinco edições do Exame para Obtenção do Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC) revela uma ruptura significativa no padrão de desempenho dos candidatos (peças 19, 20, 40-48). Enquanto as edições anteriores (TEMFC 32 a 35) apresentaram taxas de aprovação variando entre 56% e 79,2%, a edição TEMFC 36 registrou um índice de aprovação de apenas 21,5% (Tabela 1 e Figura 3). Cumpre ressaltar que a obrigatoriedade da prova de título da SBMFC para os bolsistas do PMpB, como requisito para a contratação celetista pela AgSUS, foi instituída justamente a partir da TEMFC 36. Essa queda abrupta no desempenho confere plausibilidade à alegação de que os candidatos foram submetidos a um nível de exigência substancialmente superior ao esperado. Nesse sentido, seria plausível a concessão de uma nova oportunidade de avaliação, pois, com o conhecimento prévio do novo patamar de exigência técnica, os profissionais direcionariam seus esforços de capacitação e estudo, elevando o nível de qualificação dos especialistas que integrarão o quadro celetista da Agência, em benefício da qualidade da assistência prestada à população.

Tabela 1 – Número de (i) inscrições homologadas e (ii) aprovações em cada uma das cinco provas de título da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC)

Concurso	*Inscrições homologadas*	*Aprovações*
TEMFC 32	*1166*	*874*
TEMFC 33	*523*	*412*
TEMFC 34	*2338*	*1309*
TEMFC 35	*3094*	*2449*
TEMFC 36	*3239*	*696*

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC) – sítio eletrônico: sbmfc.org.br, consulta em 26/5/2026, juntados ao processo às peças 19, 20, 40-48

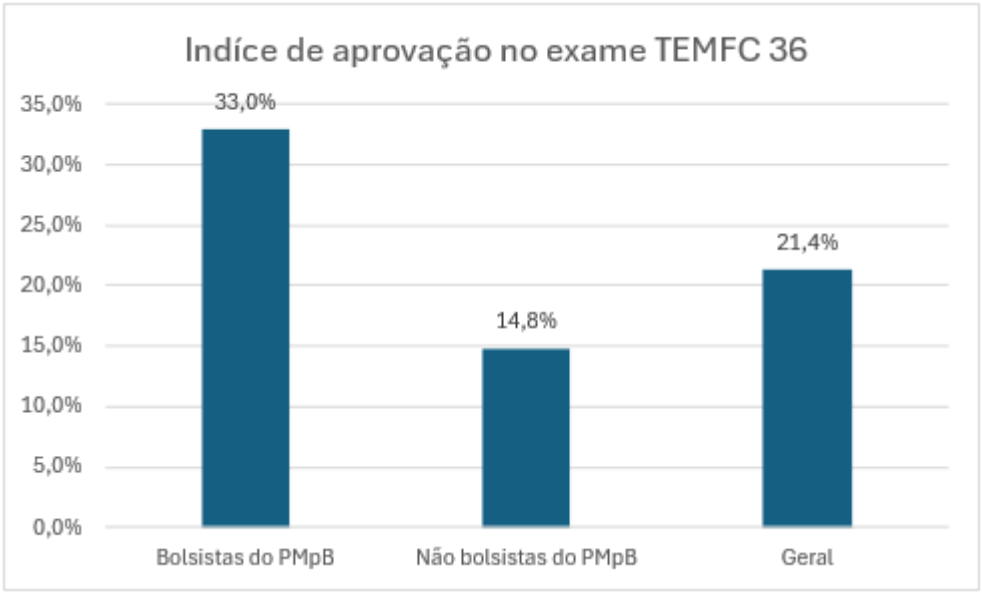
Figura 3 – Percentual de aprovação nos últimos cinco exames para obtenção do Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC) da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC) – sítio eletrônico: sbmfc.org.br, consulta em 26/5/2026, juntados ao processo às peças 19, 20, 40-48

42. Adicionalmente, a análise comparativa dos resultados do TEMFC 36 aponta para qualificação técnica dos bolsistas do PMpB. Enquanto o índice de aprovação geral do exame foi de 21,4% (694 aprovados de um total de 3.239 inscritos), os bolsistas do PMpB alcançaram um índice de aprovação de 33% — 390 aprovados entre 1.183 participantes. Em contrapartida, o índice de aprovação dos demais candidatos, não vinculados ao programa, foi de apenas 14,8% — 304 aprovados em 2.056 inscritos (Figura 4 e peça 21, parágrafo 37). Esse desempenho superior dos bolsistas do PMpB — que superaram em mais de duas vezes a taxa de aprovação dos demais candidatos — aponta para a plausível eficácia do curso de especialização e da integração ensino-serviço proporcionados pelo programa. Tais dados sugerem que esses profissionais tenham o perfil técnico e a competência necessários para a atuação na Atenção Primária à Saúde, reforçando a razoabilidade de se conferir uma nova oportunidade de avaliação àqueles que não lograram êxito no TEMFC 36, garantindo o aproveitamento de um capital humano já qualificado pelo Estado (a um custo elevado para os pagadores de impostos, frise-se).

Figura 4 – Comparação do índice de aprovação no 36º Exame para obtenção de Título de Especialista de Medicina de Família e Comunidade (TEMFC 36) entre (i) bolsistas do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB); (ii) participantes não bolsistas do PMpB e (iii) índice de aprovação geral



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC) – sítio eletrônico: sbmfc.org.br, consulta em 26/5/2026, juntados ao processo às peças 19, 20, 40-48

43. Outrossim, a análise do Edital MS/SGTES 10/2025 (peça 39) revela que o instrumento está em conformidade com o arcabouço legal que rege o Programa Mais Médicos (Lei 12.871/2013). O edital caracteriza-se como um chamamento público para atividades de ensino, pesquisa e extensão com componente assistencial, sob o regime de bolsa-formação, o que afasta a natureza de concurso público para provimento de cargos efetivos. A voluntariedade da adesão, aliada à finalidade de assegurar a continuidade da assistência em territórios vulneráveis, demonstra que o gestor atuou dentro dos limites da discricionariedade administrativa, utilizando-se de um mecanismo transitório para mitigar riscos de desassistência, sem violar as normas de regência do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) ou do Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB).

44. Quanto ao cronograma do Edital MS/SGTES 10/2025, nota-se que (i) a publicação do instrumento ocorreu três dias antes do início das inscrições e (ii) houve um período de inscrição de aproximadamente 34 dias, o que se presume suficiente. Nesse contexto, a alta taxa de adesão ao edital de transferência (89,2%) reforça a conclusão de que o instrumento não impôs óbice intransponível ao exercício do direito de participação dos candidatos.

Item 9.3.1.3 do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário: Medidas de contingência para suprir eventuais vacâncias

45. O item 9.3.1.3 do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário solicitou esclarecimentos formais sobre quais medidas de contingência estão planejadas, ou em execução, para suprir a eventual vacância nos municípios onde os médicos não aderiram à transição, ou foram desligados, em razão da reprovação no exame de título (Peça 24, p. 1).

46. A SGTES/MS esclareceu que o próprio Edital MS/SGTES 10/2025 foi concebido como medida de contingência institucional, ao permitir a transferência dos médicos bolsistas do PMpB para o PMM, assegurando a continuidade da prestação de serviços de Atenção Primária à Saúde nos mesmos territórios de atuação (peça 33, p. 10). Adicionalmente, a SGTES/MS informou que as vagas remanescentes serão objeto de novo provimento, em edital subsequente do PMM, com publicação prevista ainda para o presente exercício de 2026, integrando o planejamento contínuo de reposição de profissionais (peça 33, p. 10-11).

47. Adicionalmente, a Secretaria ressaltou que a estratégia de reposição de profissionais é uma prática consolidada no âmbito do PMM, baseada em ciclos periódicos de chamamento público. O planejamento para 2026, que prevê a publicação de novo edital para o provimento de vagas remanescentes, observa critérios técnicos de priorização territorial e vulnerabilidade social, o que confere previsibilidade à manutenção da cobertura assistencial nos municípios (peça 33, p. 10-11, parágrafos 5.5-5.6).

<u>Análise da Equipe de Fiscalização</u>

48. A estratégia adotada pela SGTES/MS mostra-se alinhada ao princípio da continuidade do serviço público, corolário da supremacia do interesse público. A utilização de chamamentos públicos periódicos constitui prática consolidada no âmbito do Programa Mais Médicos, permitindo a recomposição da força de trabalho médica e a manutenção da cobertura assistencial, especialmente em localidades mais remotas, nas quais a rotatividades de profissionais normalmente é maior.

49. A análise dos dados de adesão dos profissionais (parágrafos 31-33) confirma que a medida foi eficaz em evitar a desassistência em massa, uma vez que a vasta maioria dos profissionais optou pela permanência no sistema de provimento federal, garantindo a estabilidade da assistência nos municípios envolvidos. Ademais, o planejamento de novos editais para 2026 demonstra que o Ministério da Saúde mantém o monitoramento das vacâncias residuais, adotando uma postura proativa na gestão da força de trabalho. Ressalte-se, contudo, que a eficácia dessa estratégia dependerá da efetiva celeridade na publicação dos novos editais e da capacidade de atração de profissionais para as localidades que apresentarem vacâncias remanescentes.

50. Assim, entende-se que o gestor demonstrou planejamento administrativo adequado, com medidas proporcionais ao risco identificado e voltadas à preservação do acesso da população à Atenção Primária à Saúde. A conduta adotada pela SGTES/MS, ao buscar a transição assistida dos profissionais, revela-se compatível com o dever de diligência na gestão da política pública de provimento médico.

51. Nesse contexto, cumpre ressaltar que está em curso o Chamamento Público SGTES/MS 3/2026, referente ao Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB), com o objetivo de prover vagas para o Programa Mais Médicos (PMM). O instrumento prevê a adesão de profissionais para: (i) equipes de Saúde da Família (eSF), com 1.351 vagas; (ii) Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), com 98 vagas; e (iii) equipes de Consultório na Rua (eCR), com 75 vagas (https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/chamamentos-publicos/2026/chamamento-publico-sgtes-ms-no-3-2026-pmmb, acesso em 28/5/2026).

Item 9.3.2 do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário: Situação funcional dos médicos reprovados e previsão de novos exames

52. O item 9.3.2 do Acórdão 301/2026-TCU-Plenário determinou à AgSUS que informasse (i) a situação funcional atual dos médicos que não obtiveram aprovação na 36ª prova de Título de Especialista (TEMFC 36), e (ii) se existe previsão normativa ou contratual garantida para a realização de novos exames, ou processos seletivos para este público específico (peça 24, p. 1).

53. Em resposta, a AgSUS limitou-se a informar que a transição para o Projeto Mais Médicos para o Brasil (PMMB) foi a medida adotada para evitar a desassistência (peça 37, p. 1). Quanto à previsão normativa para novos exames, a Agência afirmou, laconicamente, que observa o cronograma de avaliações da SBMFC e que os profissionais se submetem aos ciclos formativos do PMMB (peça 37, p. 1). A Agência não apresentou ato normativo próprio que assegure o direito de retorno ao quadro celetista da Agência para os profissionais reprovados, transferindo a responsabilidade pela titulação à SBMFC e ao cronograma do Ministério da Saúde (peça 37, p. 1).

Análise da Equipe de Fiscalização

54. A resposta da AgSUS (peças 35 e 37) foi evasiva e insuficiente frente à complexidade da demanda determinada pelo Plenário desta Corte de Contas. Embora a transferência para o PMMB tenha mitigado o risco imediato de desassistência, a Agência limitou-se a descrever o cenário de transição já consolidado pelo Edital SGTES/MS 10/2025, sem apresentar qualquer medida própria ou planejamento normativo que assegure (i) o direito de retorno ou (ii) de nova oportunidade de ingresso no quadro celetista da Agência para os médicos reprovados na TEMFC 36.

55. Ao afirmar que "observa o cronograma de avaliações acadêmicas e provas de título organizadas pelas instituições supervisoras e pela SBMFC" (peça 37, p. 1), a AgSUS transfere a responsabilidade pela gestão da carreira dos profissionais para entidades externas, eximindo-se de seu papel de gestora do processo seletivo público. Essa postura ignora que a própria Agência, por meio de suas Resoluções DIREX 27/2024 e 32/2025, foi quem vinculou a efetivação dos médicos à aprovação no referido exame.

56. Existe um descompasso evidente entre (i) as manifestações verbais colhidas na audiência pública realizada no Congresso Nacional (peça 11, p. 4, 17) — que sinalizaram a possibilidade de novas oportunidades aos profissionais — e (ii) a resposta formal apresentada pela Agência a este TCU, que se restringiu a citar o planejamento do Ministério da Saúde para 2026, seu Contratante (peça 37, p. 1 e peça 35, p. 2). Essa ausência de formalização normativa, no entendimento desta equipe de inspeção, incluindo o Supervisor dos trabalhos, que foi consultado a esse respeito, gera insegurança jurídica aos profissionais e fragiliza a transparência da política pública. Considerando o elevado montante de investimento público federal realizado na formação desses bolsistas (curso de especialização, Estágio Experimental Remunerado e tutoria), afigura-se como (i) medida de eficiência administrativa e (ii) proteção à confiança legítima que a AgSUS formalize, por meio de ato normativo e edital específico, a oportunidade de ingresso no quadro celetista para esses profissionais que lograrem aprovação em exames subsequentes (TEMFC 37 ou 38).

57. A ausência de um rito administrativo claro para o ingresso desses profissionais no quadro celetista, após a obtenção da necessária titulação, pode configurar desperdício de vultosos recursos públicos

federais, uma vez que o Estado já investiu na qualificação desses médicos. Portanto, a atuação preventiva desta Corte, por meio de recomendação, é medida que se impõe para (i) conferir previsibilidade à política pública e (ii) assegurar que o compromisso assumido verbalmente perante o Senado Federal, na audiência pública, realizada em 10/12/2025, seja materializado em atos administrativos concretos, e formais, alinhando-se aos objetivos de fortalecimento da Estratégia Saúde da Família, previstos na Lei 13.958/2019, sanando a relevante lacuna de segurança jurídica identificada.

*58. Assim, cabe **recomendar** ao Ministério da Saúde (SGTES/MS) e à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em observância aos princípios da transparência, da segurança jurídica e da eficiência administrativa, atuem de forma coordenada para formalizar, por meio de ato normativo e posterior publicação de edital específico, as condições, critérios e cronograma para que os médicos bolsistas do PMpB, que não obtiveram aprovação na TEMFC 36, possam realizar novas avaliações (TEMFC 37 ou 38), assegurando aos profissionais que lograrem aprovação o direito de ingresso no quadro celetista da Agência, em condições isonômicas aos demais aprovados no processo seletivo do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), conferindo previsibilidade aos profissionais, transparência e eficiência à política pública, em coerência institucional com as manifestações verbais prestadas na audiência pública realizada no Senado Federal em 10/12/2025, as quais sinalizaram a possibilidade de novas oportunidades aos profissionais.*

*59. Por fim, propõe-se **autorizar** o monitoramento da recomendação expedida no âmbito da auditoria já planejada para a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), constante do Plano de Fiscalização deste Tribunal (TC 019.252/2023-4), com previsão de início no segundo semestre de 2026, devendo os resultados ser reportados no relatório da referida fiscalização.*

CONCLUSÃO

60. A presente fiscalização, realizada em cumprimento ao Acórdão 301/2026-TCU- Plenário, permitiu avaliar a regularidade da transferência de médicos bolsistas do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) para o Programa Mais Médicos (PMM), em resposta à Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

61. A análise documental e o cruzamento de dados oficiais confirmaram que a estratégia de transferência adotada pelo Ministério da Saúde foi eficaz, alcançando uma taxa de adesão de 89,2% dos profissionais elegíveis e mantendo 83,9% desses médicos ativos na assistência (parágrafos 31-33). Tais resultados demonstram que o risco de desassistência em massa, que motivou a SCN, foi mitigado pela ação administrativa do gestor, restando, contudo, o monitoramento das vacâncias residuais por meio de novos editais (parágrafos 49 e 50).

62. No que tange à regularidade do Edital MS/SGTES 10/2025, não foram identificadas irregularidades manifestas (parágrafo 43), tendo o instrumento se mostrado uma solução administrativa razoável e proporcional para evitar a exclusão sumária de profissionais do sistema de provimento federal (parágrafo 33).

63. Contudo, a fiscalização identificou uma lacuna de segurança jurídica na resposta da AgSUS (parágrafos 53-55), que não formalizou a existência de previsão normativa ou contratual garantida para que os médicos reprovados na TEMFC 36 possam realizar novas avaliações com vistas ao ingresso no quadro de celetistas da Agência. Esse descompasso entre as promessas de 'nova chance' feitas em audiência pública (parágrafo 56) e a ausência de previsão normativa formal exige a atuação preventiva desta Corte, por meio de recomendação, para conferir (i) previsibilidade, (ii) transparência e (iii) eficiência à política pública (parágrafo 57).

64. Ressalte-se que, dada a natureza urgente e a tramitação preferencial das Solicitações do Congresso Nacional (art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008), bem como o fato de que a medida proposta visa à formalização de compromissos já sinalizados pelos próprios gestores em audiência pública (peça 11), entende-se suprida a necessidade da construção participativa prevista no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. A recomendação ora formulada constitui medida de aperfeiçoamento da gestão que não impõe ônus financeiro ou operacional imprevisto aos jurisdicionados, sendo, portanto, plenamente viável e oportuna (parágrafo 3).

65. Adicionalmente, a análise do histórico de aprovações das últimas edições do exame (TEMFC 32 a 36) evidenciou uma ruptura no padrão de desempenho, reforçando a razoabilidade de se conferir uma nova oportunidade de avaliação aos profissionais, permitindo-lhes uma preparação direcionada ao novo patamar de exigência técnica (parágrafo 41).

66. Cumpre registrar que a presente SCN foi autuada em 3/12/2025. A finalização desta instrução ocorre dentro do prazo insculpido no art. 15, no inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, permitindo que o Tribunal cumpra sua missão de atender tempestivamente às demandas do Poder Legislativo.

67. Por fim, considerando que a presente fiscalização forneceu os elementos necessários para o esclarecimento dos pontos levantados pelo Congresso Nacional, e que a atuação corretiva proposta por meio

de recomendação endereçada à AgSUS e ao Ministério da Saúde é suficiente para sanar a lacuna de segurança jurídica identificada, propõe-se (i) informar ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) e autor do requerimento, Senador Dr. Hiran, o resultado da fiscalização; (ii) autorizar o monitoramento da recomendação no âmbito da auditoria a ser realizada na AgSUS, em resposta à Solicitação do Congresso Nacional (TC 019.252/2023-4), planejada para o segundo semestre de 2026; e (iii) considerar a SCN integralmente atendida, nos termos do art. 14, inciso IV, c/c art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a) **informar** ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) e autor do requerimento, Senador Dr. Hiran, que (i) a transição ocorreu com sucesso para a maioria dos profissionais e que as medidas de contingência adotadas pelo Ministério da Saúde foram eficazes na manutenção da assistência e (ii) foi identificada uma fragilidade na formalização normativa quanto à nova oportunidade de ingresso no quadro celetista para os médicos reprovados na TEMFC 36, motivo pelo qual foi proposta recomendação ao Ministério da Saúde e à AgSUS para que confiram maior previsibilidade e segurança jurídica à política pública;*

*b) **recomendar** ao Ministério da Saúde (SGTES/MS) e à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em observância aos princípios da transparência, da segurança jurídica e da eficiência administrativa, atuem de forma coordenada para formalizar, por meio de ato normativo e posterior publicação de edital específico, as condições, critérios e cronograma para que os médicos bolsistas do PMpB, que não obtiveram aprovação na TEMFC 36, possam realizar novas avaliações (TEMFC 37 ou 38), assegurando aos profissionais que lograrem aprovação o direito de ingresso no quadro celetista da Agência, em condições isonômicas aos demais aprovados no processo seletivo do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), conferindo previsibilidade aos profissionais, transparência e eficiência à política pública, em coerência institucional com as manifestações verbais prestadas na audiência pública realizada no Senado Federal em 10/12/2025, as quais sinalizaram a possibilidade de novas oportunidades aos profissionais;*

*c) **autorizar** a AudSaúde a monitorar o cumprimento da recomendação constante da alínea 'b' desta proposta de encaminhamento no âmbito da auditoria a ser realizada na Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS), em resposta à Solicitação do Congresso Nacional (TC 019.252/2023-4), com previsão de início no segundo semestre de 2026, devendo os resultados ser reportados no relatório da referida fiscalização;*

*d) **considerar** a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 14, inciso IV, c/c art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;*

*e) **encaminhar** cópia integral da deliberação que vier a ser proferida, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC); e*

*f) **arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU c/c art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008*."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) originada do Requerimento 52/2025-CTFC, de autoria do Exmo. Senador Dr. Hiran, na qualidade de Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC). O expediente requer a realização de auditoria no Edital MS/SGTES nº 10/2025, que versa sobre a transferência de médicos bolsistas do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) para o Programa Mais Médicos (PMM).

2. A solicitação parlamentar fundamentou-se, precipuamente, em duas preocupações centrais:

(i) supostas inconsistências na 36ª prova de Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC 36), promovida pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC), que teriam ocasionado reprovação expressiva dos bolsistas; e

(ii) o iminente risco de desassistência médica em centenas de municípios, frustrando a expectativa de carreira e a continuidade da política pública de saúde.

3. Cumpre rememorar que esta solicitação já foi conhecida e classificada como solicitação de fiscalização por este Colegiado, por meio do Acórdão 301/2026-Plenário.

4. Naquela assentada, divergindo da proposta inicial de arquivamento da unidade técnica, consignei que a relevância da matéria e o seu impacto social exigiam do TCU uma postura de máxima cautela e rigor probatório. O controle externo não poderia basear suas conclusões apenas em expectativas ou em manifestações verbais proferidas em audiências públicas.

5. Por conseguinte, este Plenário autorizou a realização de fiscalização consubstanciada em diligências saneadoras dirigidas à Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES/MS) e à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS). O objetivo foi obter evidências documentais oficiais acerca do exato quantitativo de médicos transferidos, da razoabilidade do cronograma estabelecido, das medidas de contingência para evitar vacâncias e da real situação funcional dos médicos reprovados na prova de título.

6. Retornam agora os autos a este Gabinete com a instrução de mérito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), após a análise percuciente das respostas às diligências encaminhadas pelos entes jurisdicionados.

7. Em cumprimento às determinações exaradas por este Plenário, a AudSaúde realizou exame técnico da documentação complementar encaminhada pela SGTES/MS e pela AgSUS para avaliar a regularidade do certame, a razoabilidade do cronograma, as medidas de contingência e a situação funcional dos médicos reprovados.

8. Em sua análise, a unidade técnica constatou que a estratégia de transição para o Programa Mais Médicos (PMM), viabilizada pelo Edital MS/SGTES 10/2025, teria demonstrado ser plenamente eficaz na manutenção da assistência básica à saúde nos municípios. Os dados atestariam que, de um universo de 899 médicos bolsistas elegíveis, 802 profissionais (89,2%) formalizaram a adesão ao edital, mitigando o risco de desassistência em massa. Teria sido apontado que a não adesão dos demais noventa e sete profissionais decorreram de opção voluntária, não havendo qualquer impedimento imposto pela Administração. Verificou-se, adicionalmente, que as medidas de contingência para as vagas remanescentes fundamentam-se em novos chamamentos públicos planejados para 2026, medida que se alinharia ao princípio da continuidade do serviço público.

9. Quanto à razoabilidade do cronograma e à legalidade do Edital MS/SGTES 10/2025, a AudSaúde teria apurado que os prazos estipulados foram adequados, conferindo tempo hábil para a preparação dos candidatos e que não teriam restado configuradas irregularidades manifestas. A transição ofertada teria se revelado uma solução administrativa viável e proporcional para evitar a exclusão sumária dos profissionais do sistema de provimento federal.

10. Todavia, a fiscalização teria identificado uma relevante lacuna de segurança jurídica no que se refere à situação funcional dos médicos reprovados no exame de título (TEMFC 36). A equipe de auditoria destacou que a resposta da AgSUS teria se mostrado evasiva e insuficiente, pois a entidade não apresentou nenhum ato normativo próprio que assegure o direito a novas avaliações ou preveja o retorno desses médicos ao seu quadro celetista. Ao limitar-se a transferir a responsabilidade pela organização do cronograma de provas à Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC), a Agência teria evidenciado grave descompasso em relação às promessas de "nova chance" feitas aos parlamentares durante a audiência pública realizada no Senado Federal.

11. Diante dos fatos e achados, a unidade técnica propôs que o Tribunal considere a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e sugeriu a expedição de recomendação endereçada ao Ministério da Saúde e à AgSUS, para que atuem de forma coordenada visando à formalização normativa de novas avaliações para os reprovados. Essa medida garantiria segurança jurídica, previsibilidade e isonomia à política pública, devendo o cumprimento da recomendação ser monitorado no bojo de auditoria já programada para a AgSUS.

12. Sem embargo, a AGSus, por ocasião da sustentação oral realizada por seu advogado na sessão de 24 de junho último, rebateu fortemente a lacuna normativa que teria sido identificada pela unidade técnica.

13. Em sua manifestação da tribuna, a defesa argumentou, em essência, que a Lei 13.958/2019 (art. 27, inciso III) confere caráter estritamente eliminatório e classificatório à prova final de título.

14. Sustentou que a autarquia não possui discricionariedade administrativa para afastar essa consequência legal e que a recomendação alvitrada pela AudSaúde obrigaria a Agência a descumprir a lei, ao converter uma etapa eliminatória em um "mecanismo de certificação permanente".

15. Por fim, ponderou que a escolha da SBMFC atendeu a um pleito dos próprios médicos e que o investimento federal na formação não se perdeu, dada a migração para o PMM.

16. Brevemente historiado, passo a decidir.

17. De início, ponho-me de acordo com as análises da AudSaúde, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

18. Primeiramente, destaco que o acervo documental que foi agora colacionado aos autos legitima a cautela adotada anteriormente por este Plenário. A comprovação material da alta adesão dos médicos ao novo edital atesta o esvaziamento da principal preocupação do requerente — o risco de desassistência —, substituindo antigas presunções por certezas auditadas e conferindo a solidez necessária à resposta a ser remetida ao Parlamento.

19. Em segundo lugar, no que tange à insurgência contra os critérios e o nível de exigência da prova de título de especialista, reitero o pacífico entendimento de que não compete ao TCU adentrar no mérito técnico de avaliações elaboradas e aplicadas por entidade de direito privado, salvo em situações de fraude cabal ou erro grosseiro. Inexistindo tais vícios demonstrados nos autos, a autonomia técnica da banca examinadora deve ser preservada.

20. Assentadas essas premissas, passo a analisar o cerne da divergência atual, consubstanciada na lacuna normativa identificada pela unidade técnica e rebatida pela AgSUS.

21. Assiste razão inicial à Agência quando invoca a literalidade do art. 27, inciso III, da Lei 13.958/2019. De fato, sob a ótica do Direito Administrativo, a reprovação em uma etapa de caráter eliminatório desliga o candidato daquele certame específico.

22. Contudo, os argumentos apresentados são impertinentes para afastar a medida corretiva proposta. A tese da Agência labora em equívoco interpretativo ao confundir a manutenção irregular de um candidato reprovado no mesmo certame com a legítima e necessária expedição de um **novo ato normativo**.

23. O que a AudSaúde propõe — e que perfilho integralmente — não é a anulação do caráter eliminatório da TEMFC 36, tampouco a efetivação automática dos reprovados. A recomendação exarada dirige-se à estruturação de **novos editais** para que esses profissionais possam realizar **novas avaliações** (TEMFC 37 ou 38), sob novas regras e cronogramas. A Lei 13.958/2019 não veda que a Administração Pública, diante de um expressivo índice de reprovação e da perene necessidade de médicos, institua ciclos subsequentes de avaliação para aproveitar profissionais que venham a obter a titulação em momento posterior.

24. Tal providência não obriga a AgSUS a descumprir a lei; ao revés, confere máxima eficácia aos princípios da economicidade e da eficiência. O Estado Brasileiro alocou vultosos recursos (bolsas, tutoria) na especialização desses profissionais. Desperdiçar esse capital humano qualificado, obstando-os de prestarem novas provas para ingresso na Agência, seria um contrassenso administrativo.

25. Ademais, reputo inaceitável a dissintonia verificada entre o discurso político e a prática administrativa no que diz respeito aos médicos reprovados. O compromisso verbal assumido por autoridades federais em sede de audiência pública perante o Senado gerou justas expectativas. A inércia da AgSUS em regulamentar o direito a novos exames para esses profissionais gera imprevisibilidade e instabilidade. Portanto, o princípio da proteção à confiança legítima exige correspondente materialização em atos normativos.

26. Sendo assim, a expedição de recomendação corretiva afigura-se não apenas oportuna, mas estritamente necessária. Cumpre à Administração atuar de forma coordenada para conferir transparência e isonomia ao processo, positivando as regras de retorno desses médicos ao quadro celetista da Agência, sob o monitoramento contínuo desta Corte (TC 019.252/2023-4).

27. Com essas medidas, considero que os questionamentos trazidos pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal encontram-se plenamente esclarecidos com o rigor exigido.

28. Dessa forma, nos termos do art. 14, inciso IV, c/c o art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, considero a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Senador da República Dr. Hiran, na qualidade de Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), que veiculou duas preocupações centrais:

a) reprovação expressiva de bolsistas na 36ª prova de Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC 36), promovida pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC); e

b) iminente risco de desassistência médica em centenas de municípios, frustrando a expectativa de carreira e a continuidade da política pública de saúde.

Adianto, desde já, que acompanho o exame realizado pelo E. Relator, Ministro Augusto Nardes, salvo em relação à recomendação no sentido de reaproveitar os candidatos que não lograram aprovação na prova final realizada.

De acordo com o art. 27 da Lei 13.958/2019, que estabeleceu o Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), o processo seletivo para ingresso no quadro da Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS) é composto por três etapas de caráter **eliminatório** e classificatório, a saber: prova escrita, curso de formação e prova final de habilitação como especialista:

Art. 27. O processo seletivo para médico de família e comunidade será composto das seguintes fases:

I - prova escrita, de **caráter eliminatório** e classificatório;

II - curso de formação, **eliminatório** e classificatório, com duração de 2 (dois) anos; e

III - prova final escrita para habilitação do profissional como especialista em medicina de família e comunidade, de **caráter eliminatório** e classificatório.

A questão tratada nestes autos diz respeito à terceira fase (prova final) do processo seletivo do Programa Médicos pelo Brasil que, nos termos de Resolução da Diretoria Executiva da Agência, ocorreria por meio da 36ª prova de Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC 36), da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade - SBMFC.

Lamentavelmente, essa edição específica resultou em reprovação massiva dos candidatos ao ingresso no quadro da AgSUS que, após lograrem aprovação no extenso curso de formação, cuja duração foi de dois anos, acabaram eliminados do processo seletivo.

A análise do histórico de aprovações das últimas cinco edições do Exame para Obtenção do Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC) revela uma ruptura significativa no padrão de desempenho dos candidatos. Enquanto as edições anteriores (TEMFC 32 a 35) apresentaram taxas de aprovação variando entre 56% e 79,2%, a edição TEMFC 36 registrou o índice de aprovação de apenas 21,5%.

Por mais indesejado que seja esse resultado, que pode ser atribuído a um nível de exigência substancialmente superior ao esperado, não há como afastar a incidência da lei que confere a essa prova o caráter eliminatório.

Vale dizer, uma vez reprovado em qualquer das etapas do processo seletivo, o candidato estará eliminado, não lhe sendo facultado refazer nenhuma das etapas, por força de expressa disposição legal.

O candidato reprovado na segunda etapa, por exemplo, não pode esperar que lhe seja facultado o direito de refazer o curso de formação, dentro desse mesmo processo seletivo, porque a lei define que essa etapa é eliminatória. De igual modo o candidato reprovado na terceira etapa, a prova final escrita, está eliminado do processo seletivo, por força de expressa disposição de lei.

Imagine-se se um candidato ao cargo de Auditor deste Tribunal venha a ser reprovado no curso de formação, de caráter eliminatório. Pode ele simplesmente refazer o curso em outra oportunidade? Ou estará ele eliminado do processo seletivo e precisará, eventualmente, lograr aprovação em outra seleção, após a realização de novo concurso?

Tenho, por evidente, que a previsão de que o candidato reprovado possa vir a repetir uma fase do processo seletivo, por exemplo, participando de novas avaliações (TEMFC 37 ou 38), sob novas regras e cronogramas, afronta diretamente o caráter eliminatório que a lei conferiu a essa etapa.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Tomo a liberdade de apresentar este Voto Complementar em razão do Voto Revisor oferecido pelo ilustre Ministro Walton Alencar Rodrigues, que, embora acompanhe as conclusões deste Relator quanto ao afastamento do risco de desassistência médica e à incompetência desta Corte para avaliar o mérito de exames de entidades privadas, diverge pontualmente da recomendação contida no item 9.2 da minuta de acórdão proposta.

2. Reanalisando a matéria à luz das considerações expendidas por Sua Excelência, acolho integralmente a divergência pontual suscitada por S. Exa.
3. Na versão anterior da minuta de voto por mim submetida a este Colegiado, havia acompanhado a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) no sentido de expedir recomendação ao Ministério da Saúde e à AgSUS para que formalizassem regramento facultando aos médicos reprovados na 36ª Prova de Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade (TEMFC 36) a realização de novas avaliações com vistas ao reingresso no quadro celetista da Agência.
4. Isso porque compreendi que a ontologia jurídica do PMpB — programa complexo e continuado de integração ensino-serviço e provimento de saúde pública, no qual o médico bolsista atua na ponta por dois anos em municípios vulneráveis, custeado pelo Erário sob regime de bolsa-formação — difere de um concurso para provimento de cargos efetivos, que se encerra com a homologação e posse do aprovado.
5. Desse modo, haveria ensejo para acolher a proposta de recomendação visando que esses profissionais, após complementarem seus estudos, pudessem comprovar a titulação exigida e concorrer ao ingresso no quadro celetista em condições isonômicas.
6. Todavia, ponderando com maior profundidade os argumentos jurídicos aduzidos pelo E. Revisor, bem como a sustentação oral proferida pela defesa da AgSUS, reconheço a procedência do impedimento legal apontado.
7. O art. 27, inciso III, da Lei 13.958/2019 — normativo que instituiu o Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) — estabelece, de forma expressa e cogente, que a prova final escrita para habilitação do profissional como especialista possui caráter eliminatório e classificatório.
8. Como bem anotou o eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, a imposição legal de caráter eliminatório a uma etapa de processo seletivo vincula a Administração e impede que o candidato reprovado venha a repetir a fase ou manter expectativas de reaproveitamento no mesmo certame.
9. Portanto, criar ou recomendar uma "nova chance" específica para refazimento de prova final sob novos cronogramas poderia representar afronta ao mandamento do art. 27, inciso III, da Lei 13.958/2019, desbordando dos limites do princípio da legalidade estrita que rege a Administração Pública.
10. Sublinho que a acolhida dessa divergência em nada prejudica a resolução satisfatória da Solicitação do Congresso Nacional. O exame das evidências documentais produzidas nos autos confirmou que o risco primário motivador da solicitação parlamentar — a ameaça de desassistência médica em massa nos municípios — foi plenamente mitigado e esvaziado. A apuração oficial demonstrou que 802 dos 899 médicos bolsistas elegíveis (89,2%) aderiram voluntariamente à transferência para o Programa Mais Médicos (PMM) por meio do Edital MS/SGTES 10/2025, garantindo a continuidade do atendimento à população.
11. Ademais, resta assente que o TCU não possui competência constitucional ou legal para imiscuir-se no mérito técnico ou nos critérios de correção de provas aplicadas por entidade privada (SBMFC), na ausência de fraude ou erro grosseiro.
12. Desse modo, reformulo o meu encaminhamento para excluir do acórdão proposto a recomendação anteriormente endereçada à SGTES/MS e à AgSUS (bem como o respectivo monitoramento), mantendo-se a declaração de que a Solicitação do Congresso Nacional encontra-se integralmente atendida e determinando-se o arquivamento do feito.

Ante o exposto, acolhendo as ponderações do Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2522/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.968/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional (SCN).
3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC).
4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde (SGTES/MS) e Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: Alberto Brandão Henriques Maimoni (21144/OAB-DF), representando a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sus.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, requerendo a realização de auditoria no Edital MS/SGTES nº 10/2025 e a verificação de supostas irregularidades no âmbito da transição de profissionais do Programa Médicos pelo Brasil (PMpB) para o Programa Mais Médicos (PMM);
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. informar ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) e autor do requerimento, Senador Dr. Hiran, que:
9.1.1. a transição de médicos bolsistas ocorreu com sucesso para a ampla maioria dos profissionais, evidenciando-se uma taxa de adesão de 89,2% dos elegíveis ao Edital MS/SGTES 10/2025, o que demonstra que as medidas de contingência adotadas pelo Ministério da Saúde foram razoáveis e eficazes na mitigação do risco de desassistência à população;
9.1.2. a avaliação do mérito técnico e dos critérios de correção da 36ª prova de Título de Especialista (TEMFC 36), aplicada pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade (SBMFC), escapa à competência do Tribunal de Contas da União, por inserir-se na autonomia de entidade de direito privado, não se tendo verificado, no caso, indícios de fraude ou erro grosseiro que justificassem intervenção excepcional;
9.1.3. foi identificada, contudo, fragilidade normativa quanto à ausência de garantias formais de nova oportunidade de ingresso no quadro celetista da AgSUS para os médicos reprovados na referida prova, o que ensejou a expedição de recomendação corretiva por esta Corte;
9.2. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 14, inciso IV, c/c o art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;
9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC); e
9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2522-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (2º Revisor), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – tagColegiado
TC 001.928/2015-5 [Apensos: TC 007.502/2016-8, TC 006.530/2012-5, TC 023.100/2015-0, TC 028.824/2017-2, TC 002.829/2015-0, TC 025.260/2016-2, TC 006.285/2012-0, TC 006.708/2017-0, TC 033.912/2018-1, TC 015.977/2017-0, TC 021.410/2016-0, TC 004.793/2012-9, TC 005.509/2017-3, TC 002.830/2015-9, TC

009.616/2011-0, TC 006.558/2012-7, TC 025.255/2016-9, TC 006.907/2018-0]
Natureza: Embargos de declaração.
Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas.
Responsáveis: Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (11.536.512/0001-93); Construtora Sanches Tripoloni Ltda. (53.503.652/0001-05); Eduardo Tuyoshi Chiba (000.780.932-87); Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda (04.222.584/0001-09); Heitor Ribeiro da Câmara (013.384.982-15); Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Leonardo Oliveira Rodrigues (027.669.302-72); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Moacir Ferreira Torres Júnior (336.496.932-91); Raif Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sistema Pri Engenharia Ltda (50.861.616/0001-25); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53)
Representação legal: Fernando Antonio dos Santos Filho (116302/OAB-MG); Iuri do Lago Nogueira Cavalcante Reis (35.075 /OAB-DF), Rodrigo Costa Yehia Castro (177.957/OAB-MG); Maria Auxiliadora Dias Carvalho (7279/OAB-AM); Jamil Josepetti Junior (16587/OAB-PR); Danielle Natalia Freire de Oliveira (4206/OAB-AM); Paulo Aristóteles Amador de Sousa e outros.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE NEGOU PROVIMENTO A RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO NA CONSTRUÇÃO DE TERMINAIS FLUVIAIS. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES QUANTO AO CERCEAMENTO DE DEFESA, À PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E AOS CRITÉRIOS DE APURAÇÃO DO SOBREPREÇO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda., em face do Acórdão 1.191/2026-TCU-Plenário, que, em sede de recurso de reconsideração, negou provimento ao apelo interposto pela referida empresa contra o Acórdão 957/2024-TCU-Plenário.
Na deliberação originária, este Tribunal julgou irregulares as contas da recorrente no âmbito de tomada de contas especial instaurada para apurar sobrepreço e superfaturamento na execução do Contrato 1/2010-Seinf/AM, celebrado para a construção de terminais fluviais no estado do Amazonas, condenando-a em débito e multa.
Em sua peça recursal, a embargante sustenta a existência de vícios de omissão no julgado, arguindo, preliminarmente, a ocorrência de cerceamento de defesa, sob o argumento de que o Tribunal não se pronunciou sobre o requerimento formulado à peça 165, que objetivava a retirada do processo de pauta em razão da constituição de novos patronos, o que teria inviabilizado a entrega de memoriais e a realização de sustentação oral.
Complementarmente, a empresa alega a ocorrência de prescrição intercorrente, sustentando que este Tribunal, ao analisar os marcos interruptivos e a aplicação da Resolução-TCU 344/2022, conferiu interpretação equivocada, ao considerar que atos praticados pela própria parte teriam o condão de interromper ou suspender a contagem do prazo prescricional, apontando períodos de paralisação superior a três anos. Nesse ponto, argumenta que o julgado foi omisso, ao não considerar os fundamentos exarados pelo Ministério Público de Contas (peça 108), defendendo que a apresentação de alegações de defesa e de pareceres complementares não configura causa interruptiva da prescrição, por não se tratar de ato inequívoco de apuração, considerado privativo do Estado.
No mérito, a embargante aponta omissão quanto à análise comparativa entre as condições de execução do contrato em exame e os paradigmas citados pela defesa, notadamente os Acórdãos 2.892/2018 e 2.472/2019-TCU-Plenário. Argumenta que esta Corte, em casos análogos como as obras de Caracaraí/RR, admitiu percentuais superiores para despesas de administração local e manutenção de canteiro. Sustenta que a complexidade logística do Contrato 1/2010, que envolveu estaleiro em Manaus e cinco frentes de serviço com acesso exclusivamente fluvial, justificaria tratamento diferenciado em relação à obra de Caracaraí/RR, de menor porte e acesso rodoviário. Alega, ainda, violação à uniformidade jurisprudencial e invoca o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o art. 926 do Código de Processo Civil, defendendo que a aplicação de parâmetros equivalentes afastaria o superfaturamento apurado.
Ao final, a construtora requer o conhecimento e o provimento dos embargos, com a atribuição de efeitos infringentes, para que seja declarada a nulidade do julgamento por cerceamento de defesa, ou, subsidiariamente, o reconhecimento da prescrição intercorrente.
Caso superadas tais preliminares, pugna pelo suprimento da omissão meritória mediante a revisão do cálculo do

superfaturamento, com a adoção dos percentuais de despesas indiretas que entende condizentes com a realidade das obras, visando à exclusão do débito e da multa, com o julgamento das contas pela regularidade ou regularidade com ressalva.
É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. contra o Acórdão 1.191/2026-TCU-Plenário, que conheceu do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 957/2024-TCU-Plenário e negou-lhe provimento, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação solidária ao ressarcimento do débito decorrente do superfaturamento apurado no Contrato 1/2010-Seinf/AM – Lote I e a aplicação de multa individual.
A embargante alegou omissão decorrente de cerceamento de defesa, arguindo que a decisão embargada não se pronunciou sobre o requerimento para a retirada do processo de pauta em razão da constituição de novo patrono, o que inviabilizou a entrega de memoriais e a realização de sustentação oral. No tocante à prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória, sustentou que o julgado foi omisso ao desconsiderar os fundamentos exarados pelo Ministério Público de Contas. Defendeu que a apresentação de suas alegações de defesa e de pareceres complementares não configura causa interruptiva da prescrição, por não se tratar de ato inequívoco de apuração, ação privativa do Estado.
No mérito, apontou omissão na avaliação das condições de execução mais adversas do Contrato 1/2010 frente aos paradigmas adotados por esta Corte (Acórdãos 2.892/2018 e 2.472/2019-TCU-Plenário). Alegou que a complexidade logística destas obras, com estaleiro em Manaus e cinco frentes de serviço de acesso exclusivamente fluvial, justificaria tratamento diferenciado em relação à obra de Caracaraí/RR, de menor porte e acesso rodoviário. Aduziu, ainda, violação à uniformidade jurisprudencial, com base no art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no art. 926 do Código de Processo Civil. Requereu a aplicação do percentual de 23,9% para administração local e canteiro de obras, medida que afastaria o superfaturamento apurado.
Ao final, requereu o conhecimento e o provimento dos embargos, com efeitos infringentes, para declarar a nulidade do julgado por cerceamento de defesa ou, alternativamente, reconhecer a prescrição intercorrente, com o consequente arquivamento do feito. Caso superadas as preliminares, pugnou pela revisão do mérito com a adoção dos percentuais indicados, para excluir o débito e a multa, com o julgamento das contas pela regularidade ou regularidade com ressalva.
Feito esse resumo, **decido**.
Conheço dos embargos de declaração, satisfeitos os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.
Quanto ao alegado cerceamento de defesa, a jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que a ausência de pronunciamento sobre pedido de retirada de pauta não configura omissão, pois a parte não possui direito subjetivo à designação de data específica para julgamento, tampouco a tramitação processual se sujeita à agenda dos advogados (Acórdão 8.809/2019-Primeira Câmara, relator E. Ministro Bruno Dantas).
Ademais, a embargante possuía representação processual plenamente regularizada. O instrumento de mandato juntado à peça 154 conferiu poderes a outros advogados para atuar na defesa da empresa, a exemplo de André de Vilhena Moraes e Silva e Rodrigo Molina Resende Silva. A comprovação de múltiplos profissionais habilitados e aptos a atuar no processo afasta a tese de prejuízo à condução da defesa em virtude da alegada indisponibilidade (não comprovada) de um único patrono ou da constituição de novo procurador por ocasião do julgamento.
Além disso, o requerimento de retirada de pauta (peça 165) restringiu-se a pedir vista dos autos ao novo procurador e prazo para elaboração dos memoriais, com fundamento na indisponibilidade do advogado anterior. Não houve, naquela ocasião, pedido para realização de sustentação oral. A narrativa apresentada nos embargos (peça 179), ao sustentar que o julgamento impediu a defesa oral por parte da construtora, contraria os exatos limites do pleito formulado pela própria parte. Mostra-se, portanto, improcedente a tese de nulidade.
Quanto à alegação de omissão na análise da prescrição, não assiste razão à embargante, pois o relatório adotado na decisão embargada como razões de decidir deixou consignado a atuação contínua do Tribunal entre 28/4/2020 e 27/4/2023, interregno em que a embargante alega o transcurso da prescrição intercorrente. Nesse sentido, não se insurgiu o embargante contra suposta omissão, mas tentou rediscutir o mérito pela estreita via dos embargos.
Acerca das questões de mérito, as alegações de omissão carecem de fundamento, uma vez que a matéria foi exaustivamente apreciada na decisão recorrida. Diferentemente do sustentado na peça 179, a uniformização jurisprudencial pleiteada, calcada nos arts. 30 da Lindb e 926 do CPC, não autoriza a transposição mecânica e

automática de índices de um contrato para outro sem a necessária convergência das realidades fáticas. O voto condutor destacou que a diversidade entre as planilhas orçamentárias e as condições específicas de execução, verificadas na análise técnica colacionada ao relatório, impede a equiparação entre o presente ajuste e a obra paradigma de Caracaraí/RR. A unidade técnica demonstrou que a harmonização de entendimentos se refere à aplicação de métodos de análise, e não à padronização incondicional de resultados financeiros. Assim, as peculiaridades logísticas de cada contrato refutam a tese de que a mera analogia autorizaria a majoração artificial de preços ou a retificação do cálculo do superfaturamento.

No que tange ao BDI e aos custos de administração local, o acórdão embargado demonstrou a adequação dos parâmetros adotados, baseados no teto do terceiro quartil estabelecido pelo Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (9,09%), critério conservador e favorável ao responsável. Decidiu-se, expressamente, por rechaçar a pretensão de diluição de custos indiretos nos preços unitários. Tal prática carece de suporte documental comprobatório da efetiva execução dos serviços e viola o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, ao inviabilizar o controle, a mensuração e o pagamento individualizado, conforme exigem a jurisprudência desta Casa e o art. 40 da Lei 8.666/1993.

Portanto, todas as matérias suscitadas foram apreciadas com base em fundamentação jurídica sólida, não havendo omissão. O fato de o Tribunal adotar posicionamento contrário ao interesse do embargante ou refutar os paradigmas citados não constitui vício, mas exercício da convicção motivada perante caso concreto dotado de particularidades técnicas insuscetíveis de equiparação. A alegação de violação aos arts. 30 da LINDB e 926 do CPC não prospera, sendo imprópria a tentativa de rediscutir o mérito da causa ou a correção da análise fática por intermédio da via eleita.

Com essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2523/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.928/2015-5.
1.1. Apensos: 007.502/2016-8; 006.530/2012-5; 023.100/2015-0; 028.824/2017-2; 002.829/2015-0; 025.260/2016-2; 006.285/2012-0; 006.708/2017-0; 033.912/2018-1; 015.977/2017-0; 021.410/2016-0; 004.793/2012-9; 005.509/2017-3; 002.830/2015-9; 009.616/2011-0; 006.558/2012-7; 025.255/2016-9; 006.907/2018-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração em recurso de reconsideração em tomada de contas especial
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Responsáveis: Consórcio Sanches Tripoloni - Erin (11.536.512/0001-93); Construtora Sanches Tripoloni Ltda (53.503.652/0001-05); Eduardo Tuyoshi Chiba (000.780.932-87); Erin - Estaleiros Rio Negro Ltda (04.222.584/0001-09); Heitor Ribeiro da Câmara (013.384.982-15); Ivete Coêlho Dibo (273.511.492-91); Leonardo Oliveira Rodrigues (027.669.302-72); Mario Jorge Dutra da Silva (025.841.582-72); Moacir Ferreira Torres Júnior (336.496.932-91); Raif Arruda Sabbag Law (216.679.898-55); Sistema Pri Engenharia Ltda (50.861.616/0001-25); Thulio Osinski Balieiro (383.810.988-07); Waldívia Ferreira Alencar (202.023.772-53).
3.2. Embargante: Construtora Sanches Tripoloni Ltda (53.503.652/0001-05).
4. Órgãos/Entidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Amazonas.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Fernando Antônio dos Santos Filho (116302/OAB-MG); Iuri do Lago Nogueira Cavalcante Reis (35.075 /OAB-DF), Rodrigo Costa Yehia Castro (177.957/OAB-MG); Maria Auxiliadora Dias Carvalho (7279/OAB-AM); Jamil Josepetti Junior (16587/OAB-PR); Danielle Natalia Freire de Oliveira (4206/OAB-AM); Paulo Aristóteles Amador de Sousa e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Construtora Sanches Tripoloni Ltda. contra o Acórdão 1.191/2026-TCU-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los; e
9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.974/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS em Novo Hamburgo.
Responsáveis: Alaise Andrea Santos de Farias (559.999.640-91); Katia Maria Lisboa Jardim (476.101.230-72).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA COM O INSTITUIDOR. AÇÃO PENAL SOBRE OS MESMOS FATOS. PRAZO DE PRESCRIÇÃO REGIDO PELA LEI PENAL. PRESCRIÇÃO NÃO CONSUMADA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peças 74-76), que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 77).

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário de Alaíse Andrea Santos de Farias, NB: 175.388.586-5 (peça 41, p. 3).*

HISTÓRICO

2. *Em 4/10/2024, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2446/2024.*

3. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade: Concessão com pagamento e recebimento irregular de pensão paga pelo INSS, no período de 21/06/2016 a 01/11/207, à qual não se tinha direito, tendo em vista que a titular não possuía qualidade de dependente para com o instituidor.*

4. *As responsáveis arroladas na fase interna foram devidamente comunicadas e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*

5. *No relatório da TCE (peça 41), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 88.908,49, imputando responsabilidade a Katia Maria Lisboa Jardim, no período de 2/1/1985 a 28/8/2017, na condição de servidora do INSS e Alaíse Andrea Santos de Farias, na condição de beneficiária.*

6. *Em 17/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 45), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 46 e 47).*

7. *Em 28/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 48).*

8. *Na instrução inicial (peça 52), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

8.1. ***Irregularidade 1:*** *habilitação e concessão de pensão paga pelo INSS, no período de 21/06/2016 a 01/11/207, à qual a beneficiária não tinha direito, tendo em vista não possuir qualidade de dependente para com o instituidor.*

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 7, 8, 11, 12, 13, 18 e 22.

8.1.2. Normas infringidas: arts. 37, caput, 70, § único, e 71, inciso II, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 90 da Lei 8.666, de 21/6/1993; arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002.

8.2. *Débitos relacionados às responsáveis Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias:*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Identificador*
28/6/2016	*33,69*	*débito*
28/6/2016	*6.627,01*	*débito*
7/7/2016	*3.259,19*	*débito*
1/8/2016	*3.259,19*	*débito*
1/9/2016	*1.222,19*	*débito*
1/9/2016	*3.259,19*	*débito*
3/10/2016	*3.259,19*	*débito*
1/11/2016	*3.259,19*	*débito*
1/12/2016	*3.259,19*	*débito*
1/12/2016	*1.222,20*	*débito*
2/1/2017	*3.259,19*	*débito*
1/2/2017	*3.473,64*	*débito*
2/3/2017	*3.473,64*	*débito*
17/3/2017	*28.331,52*	*débito*
3/4/2017	*3.473,64*	*débito*
2/5/2017	*3.473,64*	*débito*
2/5/2017	*1.042,09*	*crédito*
1/6/2017	*3.473,64*	*débito*
1/6/2017	*1.042,09*	*crédito*
3/7/2017	*3.473,64*	*débito*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Identificador*
3/7/2017	*1.042,09*	*crédito*
1/8/2017	*3.473,64*	*débito*
1/8/2017	*1.042,09*	*crédito*
1/9/2017	*3.473,64*	*débito*
1/9/2017	*1.736,82*	*débito*
1/9/2017	*1.042,09*	*crédito*
1/9/2017	*521,04*	*crédito*
2/10/2017	*3.473,64*	*débito*
2/10/2017	*1.042,09*	*crédito*
1/11/2017	*3.473,64*	*débito*
1/11/2017	*1.042,09*	*crédito*

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. ***Responsável****: Katia Maria Lisboa Jardim.*

Conduta: *habilitar e conceder pensão paga pelo INSS, no período de 21/06/2016 a 01/11/207, à qual a beneficiária não tinha direito, tendo em vista não possuir qualidade de dependente para com o instituidor.*

Nexo de causalidade: A habilitação irregular de pensão a qual não se tinha direito, tendo em vista que a beneficiária não possuía qualidade de dependente para com o instituidor, acabou por causar prejuízo ao Erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

8.2.3. ***Responsável****: Alaíse Andrea Santos de Farias.*

Conduta: *receber pensão paga pelo INSS, no período de 21/06/2016 a 01/11/207, à qual não se tinha direito, tendo em vista que não possuía qualidade de dependente para com o instituidor.*

Nexo de causalidade: ao receber pensão indevida, a responsável causou 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, não receber pensão indevida ou, caso receba, devolvê-la no menor tempo possível.

9. *Encaminhamento: citação.*

10. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 53), foi efetuada citação das responsáveis, nos moldes adiante:*

a) Katia Maria Lisboa Jardim - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação*: Ofício 26027/2025 – Seproc (peça 57)*
Data da Expedição: 17/7/2025
Data da Ciência: ***não houve*** *(Mudou-se) (peça 59)*
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 54).

Comunicação*: Ofício 26028/2025 – Seproc (peça 58)*
Data da Expedição: 17/7/2025
Data da Ciência: ***29/7/2025*** *(peça 60)*
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 54).
Fim do prazo para a defesa: 13/8/2025

b) Alaíse Andrea Santos de Farias - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação*: Ofício 26030/2025 – Seproc (peça 56)*
Data da Expedição: 17/7/2025
Data da Ciência: ***não houve*** *(Não procurado) (peça 61)*

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 55).
***Comunicação**: Ofício 44490/2025 – Seproc (peça 63)* *Data da Expedição: 31/10/2025* *Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 64)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 62).*
***Comunicação**: Ofício 0149/2026 – Seproc (peça 67)* *Data da Expedição: 14/1/2026* *Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 68)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 66).*
***Comunicação**: Edital 0203/2026 – Seproc (peça 70)* *Data da Publicação: 15/4/2026 (peça 71)* *Fim do prazo para a defesa: 30/4/2026*

11. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 72), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

12. *Transcorrido o prazo regimental, as responsáveis Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias permaneceram silentes, devendo ser consideradas reveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação das responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 1/11/2017, e as responsáveis foram notificadas sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

13.1. *Katia Maria Lisboa Jardim, por meio do ofício acostado à peça 27, recebido em 1/11/2024, conforme AR (peça 28).*

13.2. *Alaíse Andrea Santos de Farias, por meio do ofício acostado à peça 29, recebido em 6/11/2024, conforme AR (peça 30).*

Valor de Constituição da TCE

14. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 125.791,94, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. *A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.*

16. *Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.*

17. *No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.*

18. *Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*

19. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 1/11/2017.*

20. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
0	*1/11/2017*	*Data da concessão do último débito irregular (peça 40, p. 2)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
1	*20/3/2018*	*Monitoramento Operacional de Benefício (peça 11)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente*
2	*6/9/2022*	*Termo de Autuação (peça 5)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
3	*10/12/2024*	*Relatório de TCE (peça 41)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*

21. *Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 5019632-56.2021.4.04.7108/RS (peça 13), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual "quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente".*

22. *No âmbito da aduzida ação penal, as responsáveis Kátia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, entre outros, foram condenadas pela prática do crime previsto no art. 313-A, do Código Penal,* ***resultando nas penas de quatro anos e dois meses e de três anos e seis meses de reclusão****, respectivamente (peça 13, p. 26-27).*

23. *Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado aos responsáveis no caso em análise é de* ***doze anos****, nos termos do art. 109, inciso I, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).*

24. *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.*

25. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal,* ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.***

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

26. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com as mesmas responsáveis:*

Responsável	*Processo*
Katia Maria Lisboa Jardim	*016.712/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 2447/2024)"]* *016.713/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios. (nº da TCE no sistema: 2453/2024)"]* *016.899/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 2452/2024)"]* *008.975/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de*

Responsável	*Processo*
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios. (nº da TCE no sistema: 2451/2024)"] *016.604/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefício. (nº da TCE no sistema: 2445/2024)"]* *014.929/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 2449/2024)"]* *016.714/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefício. (nº da TCE no sistema: 2455/2024)"]* *014.513/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 2448/2024)"]* *016.898/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 2450/2024)"]* *008.976/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefício. (nº da TCE no sistema: 2454/2024)"]*
Alaíse Andrea Santos de Farias	*016.712/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 2447/2024)"]* *016.604/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefício. (nº da TCE no sistema: 2445/2024)"]*

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. *No caso vertente, a citação de cada uma das responsáveis (Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias) em endereços constantes na base de dados da Receita Federal, TSE e Renach (peças 54, 55, 62 e 66).*

29. *A entrega do ofício citatório no endereço da Receita Federal ficou comprovada em relação à responsável Katia Maria Lisboa Jardim (peças 58 e 60).*

30. *Em relação à responsável Alaíse Andrea Santos de Farias, a entrega dos ofícios citatórios identificados não ficou comprovada (peças 56, 61, 63, 64, 67 e 68), razão pela qual promoveu-se a notificação por edital (peças 70 e 71).*

31. *Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar as responsáveis, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4.851/2017 - TCU - 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).*

32. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova*

existente no processo ou para ele carreada.

33. *Ao não apresentar sua defesa, as responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes".*

34. *Embora as responsáveis não tenham apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação das responsáveis em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 52) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:*

Concessão com pagamento e recebimento irregular de pensão paga pelo INSS, no período de 21/06/2016 a 01/11/207, à qual não se tinha direito, tendo em vista que a titular não possuía qualidade de dependente para com o instituidor.

35. *O art. 161 do Regimento Interno do TCU estabelece que, no caso de haver mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles pode ser aproveitada para todos, inclusive para o revel, no que diz respeito às circunstâncias objetivas.*

36. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta das responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*

37. *Dessa forma, as responsáveis Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-as solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

38. *Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*

39. *No caso em tela, a habilitação e concessão de pensão paga pelo INSS, no período de 21/06/2016 a 01/11/207, à qual a beneficiária não tinha direito, tendo em vista não possuir qualidade de dependente para com o instituidor, constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).*

CONCLUSÃO

40. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que as responsáveis Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instadas a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé das responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

41. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

42. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

43. *Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 51.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

d) ***considerar*** *revéis as responsáveis Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

e) ***julgar irregulares****, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.*

Débitos relacionados à responsável Alaíse Andrea Santos de Farias (CPF: 559.999.640-91) em solidariedade com Katia Maria Lisboa Jardim:

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*	*Tipo da parcela*
28/6/2016	*33,69*	*Débito*
28/6/2016	*6.627,01*	*Débito*
7/7/2016	*3.259,19*	*Débito*
1/8/2016	*3.259,19*	*Débito*
1/9/2016	*1.222,19*	*Débito*
1/9/2016	*3.259,19*	*Débito*
3/10/2016	*3.259,19*	*Débito*
1/11/2016	*3.259,19*	*Débito*
1/12/2016	*3.259,19*	*Débito*
1/12/2016	*1.222,20*	*Débito*
2/1/2017	*3.259,19*	*Débito*
1/2/2017	*3.473,64*	*Débito*
2/3/2017	*3.473,64*	*Débito*
17/3/2017	*28.331,52*	*Débito*
3/4/2017	*3.473,64*	*Débito*
2/5/2017	*3.473,64*	*Débito*
2/5/2017	*1.042,09*	*Crédito*
1/6/2017	*3.473,64*	*Débito*
1/6/2017	*1.042,09*	*Crédito*
3/7/2017	*3.473,64*	*Débito*
3/7/2017	*1.042,09*	*Crédito*
1/8/2017	*3.473,64*	*Débito*
1/8/2017	*1.042,09*	*Crédito*
1/9/2017	*3.473,64*	*Débito*
1/9/2017	*1.736,82*	*Débito*
1/9/2017	*1.042,09*	*Crédito*
1/9/2017	*521,04*	*Crédito*
2/10/2017	*3.473,64*	*Débito*
2/10/2017	*1.042,09*	*Crédito*
1/11/2017	*3.473,64*	*Débito*
1/11/2017	*1.042,09*	*Crédito*

atualizado do débito (com juros) em 27/5/2026: R$ 165.357,30.

*f) **aplicar** individualmente às responsáveis Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*g) **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;*

*h) **autorizar** também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

*i) **considerar** grave a infração cometida por Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

*j) **aplicar** a Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

*k) **informar** à Procuradoria da República no Estado de Rio Grande do Sul, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*

*l) **informar** à Procuradoria da República no Estado de Rio Grande do Sul 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 TCU anuiu às conclusões da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 77):

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário de Alaíse Andrea Santos de Farias, NB: 175.388.586-5.

A proposta da AudTCE é a de considerar revéis ambas as responsáveis, com o julgamento de suas contas como irregulares e com a imputação de débito e aplicação de multa, além de considerar graves as irregularidades cometidas e de aplicar a pena de inabilitação para exercício de exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos.

Manifesto-me de acordo com a proposta alvitrada pela unidade instrutora. Considero relevante, ainda, destacar a correta análise empreendida no que se refere à não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória a cargo deste Tribunal.

Conforme bem colocado pela AudTCE, foi verificada a existência de ação penal que tratava dos mesmos fatos objetos da presente tomada de contas. Diante disso, passou a ser aplicado o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual "quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente".

Como tenho sustentado em pareceres anteriores, notadamente nos autos do TC 005.054/2026-5, do TC 006.048/2026-9, do TC 003.409/2026-0 e do TC 003.416/2026-7, a alteração promovida pela Resolução-TCU 367/2024 decorreu dos debates travados no âmbito do Acórdão 420/2024-TCU-Plenário e teve por finalidade explicitar que, havendo persecução penal relativa aos mesmos fatos, o regime prescricional aplicável no âmbito desta Corte passa a ser regido pelos prazos previstos na legislação penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente. A norma não estabelece distinção entre prescrição ordinária e intercorrente para fins de incidência do prazo penal, de modo que a aplicação do art. 3º alcança ambas as modalidades.

Além disso, importante ressaltar que o critério decisivo para a incidência do art. 3º não é a correspondência formal entre o número do benefício individualmente considerado na TCE e aquele eventualmente mencionado

na denúncia criminal. O que a norma exige é a identidade material entre os fatos submetidos ao controle externo e aqueles objeto da persecução penal.
Assim, anuo com as conclusões da unidade instrutora e com a necessidade do julgamento das contas das responsáveis como irregulares, com a respectiva imputação de débito, aplicação de multa e aplicação da pena de inabilitação para exercício de exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos.
VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), contra as Sras. Katia Maria Lisboa Jardim e Alaíse Andrea Santos de Farias, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário sob o número NB: 175.388.586-5, pela primeira, na condição de servidora do INSS, em favor da segunda, como beneficiária de pensão por morte.
Na fase interna, o tomador de contas apontou ausência da condição de dependente em relação ao instituidor e concluiu pelo prejuízo ao Erário no valor histórico de R$ 88.908,49, ocasionado por pagamentos indevidos no período de 21/06/2016 a 1º/11/2017.
No âmbito do TCU, as responsáveis foram regularmente citadas e permaneceram silentes.
A AudTCE propõe considerar as responsáveis revéis, julgar irregulares as suas contas, condená-las ao pagamento do débito, aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitá-las para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.
O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo.
Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.
Acolho os pareceres constantes dos autos como razões de decidir, sem prejuízo das observações a seguir.
Preliminarmente, verifico a existência da Ação Penal 5019632-56.2021.4.04.7108/RS (peça 13), que tratou dos mesmos fatos em exame nesta TCE, o que resulta, por força do art. 3º da Resolução TCU 344/2022, em considerar o prazo previsto na lei penal para aferir a ocorrência da prescrição, incluindo a prescrição intercorrente.
Na esfera penal, as responsáveis Kátia e Alaíse foram condenadas pela prática do crime de peculato digital (art. 313-A, do Código Penal), com penas de quatro anos e dois meses e de três anos e seis meses de reclusão, respectivamente.
De acordo com o entendimento firmado no Acórdão 1.714/2025-Plenário, relator E. Ministro Jorge Oliveira, adota-se o prazo prescricional correspondente ao máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime em abstrato, independentemente do desfecho da ação penal.
No caso concreto, portanto, o prazo prescricional a ser aplicado às responsáveis é de doze anos. Considerando 1º/11/2017 – data do último pagamento irregular - como o termo inicial da contagem do prazo prescricional e os fatos interruptivos listados pela unidade técnica, concluo pela não ocorrência das prescrições quinquenal e intercorrente.
Tendo em vista a não apresentação de defesa pelas responsáveis, as declaro revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
No mérito, a irregularidade está devidamente caracterizada. A Sra. Kátia concedeu benefício assistencial a pessoa que não preenchia os requisitos legais e a Sra. Alaíse comprovadamente contribuiu para a ocorrência do prejuízo, conforme ilustrado em trecho da decisão penal que tratou do tema (peça 13):
Ressai evidente dos autos, portanto, o conluio existente entre acusada e a corré KÁTIA. A denunciada ALAÍSE ANDRÉA aparece como beneficiária de cinco pensões por morte e uma aposentadoria por tempo de contribuição, sendo que todos esses benefícios tiveram os seus dados cadastrados no sistema informatizado da Autarquia Previdenciária por meio da matrícula de KÁTIA.
(...)
Diante do conjunto probatório examinado, concluo que se encontra devidamente comprovado nos autos, acima de qualquer dúvida razoável, a existência de esquema recorrente entre a acusada ALAÍSE ANDRÉA e a corré KÁTIA (...)
Não há, nos autos, elementos para afastar a responsabilidade ou reconhecer a boa-fé das responsáveis, devendo o Tribunal julgar irregulares suas contas, imputando-lhes débito solidário e multas individuais, previstas no artigo 57 da Lei 8.443/1992.
Adicionalmente, tendo em vista a conduta revestida de especial gravidade, justifica-se a inabilitação de ambas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.
Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2524/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.974/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsáveis: Alaise Andrea Santos de Farias (559.999.640-91); Katia Maria Lisboa Jardim (476.101.230-72).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS – Novo Hamburgo /RS - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, em razão da irregular concessão do benefício previdenciário pensão por morte NB: 175.388.586-5, sem relação de dependência com o instituidor;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. considerar revéis Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;
9.2. julgar irregulares as contas de Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-las, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
28/6/2016	33,69	Débito
28/6/2016	6.627,01	Débito
7/7/2016	3.259,19	Débito
1/8/2016	3.259,19	Débito
1/9/2016	1.222,19	Débito
1/9/2016	3.259,19	Débito
3/10/2016	3.259,19	Débito
1/11/2016	3.259,19	Débito
1/12/2016	3.259,19	Débito
1/12/2016	1.222,20	Débito
2/1/2017	3.259,19	Débito
1/2/2017	3.473,64	Débito
2/3/2017	3.473,64	Débito
17/3/2017	28.331,52	Débito
3/4/2017	3.473,64	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
2/5/2017	3.473,64	Débito
2/5/2017	1.042,09	Crédito
1/6/2017	3.473,64	Débito
1/6/2017	1.042,09	Crédito
3/7/2017	3.473,64	Débito
3/7/2017	1.042,09	Crédito
1/8/2017	3.473,64	Débito
1/8/2017	1.042,09	Crédito
1/9/2017	3.473,64	Débito
1/9/2017	1.736,82	Débito
1/9/2017	1.042,09	Crédito
1/9/2017	521,04	Crédito
2/10/2017	3.473,64	Débito
2/10/2017	1.042,09	Crédito
1/11/2017	3.473,64	Débito
1/11/2017	1.042,09	Crédito

9.3. aplicar a Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim as multas individuais previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.4. considerar graves as infrações cometidas por Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;
9.5. inabilitar Alaíse Andrea Santos de Farias e Katia Maria Lisboa Jardim para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do Regimento Interno do TCU;
9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;
9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis; e
9.8. dar ciência desta deliberação às responsáveis e demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2524-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 008.990/2025-5
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - MANAUS/AM - INSS/MPS.
Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação Legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. DOCUMENTOS FALSOS. BENEFICIÁRIO FICTÍCIO. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA NA ESFERA CRIMINAL SOBRE OS MESMOS FATOS. PRAZO DE PRESCRIÇÃO REGIDO PELA LEI PENAL. PRESCRIÇÃO NÃO CONSUMADA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), à peça 64, vazada nos termos a seguir transcritos, que contou com a anuência dos dirigentes da referida unidade técnica:

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/551.114.267-7, de titularidade da segurada Dolores Almeida Santos (peça 47, p. 3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2124/2024.

O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

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 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 43.840,35, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

Em 17/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).

Em 28/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).

Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

Irregularidade 1: *concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.*

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 18.

Normas infringidas: art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/6/2012	*145,13*

4/6/2012	*622,00*
4/6/2012	*0,87*
5/7/2012	*622,00*
7/8/2012	*622,00*
10/9/2012	*622,00*
8/10/2012	*622,00*
6/11/2012	*622,00*
7/12/2012	*0,87*
7/12/2012	*622,00*
7/1/2013	*622,00*
7/2/2013	*678,00*
7/3/2013	*678,00*
9/4/2013	*678,00*
7/5/2013	*678,00*
7/6/2013	*678,00*
8/7/2013	*678,00*
7/8/2013	*678,00*
6/9/2013	*678,00*
14/10/2013	*678,00*
8/11/2013	*678,00*
9/12/2013	*678,00*
9/12/2013	*0,87*
6/1/2014	*678,00*
10/2/2014	*724,00*
7/3/2014	*724,00*
7/4/2014	*724,00*
6/5/2014	*724,00*
6/6/2014	*724,00*
11/7/2014	*724,00*
4/8/2014	*724,00*
2/9/2014	*724,00*
2/10/2014	*724,00*
4/11/2014	*724,00*
4/12/2014	*0,87*
4/12/2014	*724,00*
5/1/2015	*724,00*
5/2/2015	*788,00*
6/3/2015	*788,00*
6/4/2015	*788,00*
5/5/2015	*788,00*
5/6/2015	*788,00*
2/7/2015	*788,00*
5/8/2015	*788,00*

8/9/2015	*788,00*
5/10/2015	*788,00*
4/11/2015	*788,00*
4/12/2015	*0,87*
4/12/2015	*788,00*
5/1/2016	*788,00*
4/2/2016	*880,00*
4/3/2016	*880,00*
5/4/2016	*880,00*
6/5/2016	*880,00*
6/6/2016	*880,00*
8/7/2016	*880,00*
8/8/2016	*880,00*
30/9/2016	*880,00*
27/10/2016	*880,00*
9/11/2016	*880,00*
5/12/2016	*880,00*
5/12/2016	*0,87*
9/1/2017	*880,00*
6/2/2017	*937,00*
2/3/2017	*937,00*

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
***Responsável**: Genésio Almeida Vinente.*
***Conduta:** conceder irregularmente benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.*
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.
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.
Encaminhamento: citação.
Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:
a) Genésio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 26897/2025 – Seproc (peça 61)*
Data da Expedição: 23/7/2025
*Data da Ciência: **30/7/2025** (peça 62)*
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).
Fim do prazo para a defesa: 14/8/2025

Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 63), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.
Transcorrido o prazo regimental, o responsável Genésio Almeida Vinente permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024
Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

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 2/3/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

44.1. *Genésio Almeida Vinente, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 26/7/2024, conforme AR (peça 26).*

Valor de Constituição da TCE

Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 72.334,77, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2128/2024, 2181/2024, 2105/2024, 2241/2024, 2101/2024, 2211/2024, 2200/2024, 2104/2024, 2131/2024, 2204/2024, 2111/2024, 2242/2024, 2097/2024, 2116/2024, 2103/2024, 2236/2024, 2159/2024, 2177/2024, 2156/2024, 2172/2024, 2225/2024, 2175/2024, 2082/2024, 2112/2024, 2139/2024, 2213/2024, 2185/2024, 2178/2024, 2091/2024, 2171/2024, 2113/2024, 2164/2024, 2224/2024, 2118/2024, 2191/2024, 2125/2024, 2198/2024, 2089/2024, 2207/2024, 2161/2024, 2140/2024, 2231/2024, 2194/2024, 2109/2024, 2155/2024, 2146/2024, 2165/2024, 2157/2024, 2121/2024, 2214/2024, 2095/2024, 2094/2024, 2138/2024, 2182/2024, 2176/2024, 2130/2024, 2102/2024, 2081/2024, 2216/2024, 2215/2024, 2192/2024, 2096/2024, 2189/2024, 2193/2024, 2169/2024, 2135/2024, 2151/2024, 2186/2024, 2115/2024, 2240/2024, 2212/2024, 2083/2024, 2170/2024, 2148/2024, 2202/2024, 2228/2024, 2137/2024, 2127/2024, 2132/2024, 2147/2024, 2196/2024, 2080/2024, 2199/2024, 2145/2024, 2090/2024, 2085/2024, 2179/2024, 2150/2024, 2210/2024, 2153/2024, 2206/2024, 2219/2024, 2141/2024, 2187/2024, 2158/2024, 2220/2024, 2098/2024, 2166/2024, 2243/2024, 2086/2024, 2107/2024, 2195/2024, 2117/2024, 2087/2024, 2205/2024, 2237/2024, 2123/2024, 2229/2024, 2106/2024, 2190/2024, 2201/2024, 2234/2024, 2092/2024, 2114/2024, 2238/2024, 2142/2024, 2093/2024, 2100/2024, 2160/2024, 2162/2024, 2221/2024, 2218/2024, 2197/2024, 2099/2024, 2174/2024, 2122/2024, 2168/2024 e 2230/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899).

Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
0	*2/3/2017*	*Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 3)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
1	*17/11/2017*	*Monitoramento Operacional de*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da*

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		Benefícios (peça 16)		prescrição; marco inicial da intercorrente
2	18/9/2023	Ultimação de Instrução (peças 5 a 7)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
3	1/12/2023	Relatório Final (peças 8 a 11)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
4	29/11/2024	Relatório de TCE (peça 47)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200 - 4ª VARA - MANAUS (peça 18), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual "quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente".

No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3°, 288 e 333-B, do Código Penal, ***resultando nas penas (somadas) de dezessete anos*** *de reclusão (peça 18, p. 55-57). Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de* ***vinte anos****, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).*

A denúncia foi recebida em ***11/9/2013 e a sentença prolatada em 6/5/2020*** *(peça 18, p. 3 e 80).*

Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 11/9/2013.

Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, ***não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.***

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Genésio Almeida Vinente	009.060/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2201/2024)"] 010.214/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2168/2024)"] 007.732/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2090/2024)"] 007.736/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2091/2024)"] 007.746/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2094/2024)"] 008.989/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2121/2024)"] *009.055/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2196/2024)"]* *008.962/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2113/2024)"]* *008.963/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)"]* *009.029/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2130/2024)"]* *009.058/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)"]* *010.933/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2229/2024)"]* *008.011/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2086/2024)"]* *008.970/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2193/2024)"]* *009.037/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)"]* *009.038/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)"]* *010.936/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-*

	22. (nº da TCE no sistema: 2234/2024)"] *008.959/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2109/2024)"]* *009.031/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2157/2024)"]* *009.057/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2198/2024)"]* *010.934/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2230/2024)"]* *008.961/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2112/2024)"]* *010.200/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2123/2024)"]* *016.908/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2163/2024)"]* *010.201/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2128/2024)"]* *018.349/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 1354/2024)"]* *008.839/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2185/2024)"]* *010.911/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2231/2024)"]* *010.931/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do*

	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2225/2024)"] *010.924/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2216/2024)"]* *010.930/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2224/2024)"]* *007.769/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2098/2024)"]* *008.965/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2115/2024)"]* *009.033/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2159/2024)"]* *009.059/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2200/2024)"]* *009.119/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)"]* *015.986/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)"]* *007.741/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2092/2024)"]* *008.838/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)"]* *009.233/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de*

	Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2162/2024)"] *010.928/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2221/2024)"]* *007.765/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)"]* *008.991/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)"]* *009.117/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2189/2024)"]* *010.207/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2140/2024)"]* *007.719/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)"]* *007.776/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2099/2024)"]* *007.786/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)"]* *010.204/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2137/2024)"]* *010.926/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)"]* *009.073/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2211/2024)"]*

	010.220/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2177/2024)"] *010.909/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2227/2024)"]* *007.714/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)"]* *007.795/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)"]* *010.215/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)"]* *009.096/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2207/2024)"]* *009.113/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)"]* *015.937/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2133/2024)"]* *015.985/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)"]* *009.079/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2214/2024)"]* *010.912/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)"]* *007.757/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de*

	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)"] *008.010/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2085/2024)"]* *008.014/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)"]* *008.969/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2187/2024)"]* *009.028/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2122/2024)"]* *009.039/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)"]* *010.208/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2145/2024)"]* *010.914/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2239/2024)"]* *015.940/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2143/2024)"]* *007.699/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2080/2024)"]* *008.993/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2127/2024)"]* *010.212/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-*

	22. (nº da TCE no sistema: 2155/2024)"] *008.995/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2160/2024)"]* *009.000/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2215/2024)"]* *010.216/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2170/2024)"]* *010.218/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2175/2024)"]* *008.837/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2106/2024)"]* *010.206/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2139/2024)"]* *008.012/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2087/2024)"]* *009.032/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2158/2024)"]* *010.937/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2235/2024)"]* *010.940/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2241/2024)"]* *010.942/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)"]* *009.068/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do*

	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2210/2024)"] *010.203/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2135/2024)"]* *007.782/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2100/2024)"]* *008.994/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2132/2024)"]* *015.938/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2134/2024)"]* *008.960/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2111/2024)"]* *009.231/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2142/2024)"]* *009.066/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2209/2024)"]* *010.221/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)"]* *008.996/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2161/2024)"]* *015.942/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2149/2024)"]* *008.967/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de*

	Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2117/2024)"] *008.998/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2195/2024)"]* *009.056/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2197/2024)"]* *009.120/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2192/2024)"]* *010.925/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2218/2024)"]* *007.791/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2102/2024)"]* *008.836/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2105/2024)"]* *009.112/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2181/2024)"]* *010.929/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2222/2024)"]* *009.034/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)"]* *009.114/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2184/2024)"]* *010.210/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2148/2024)"]*

	010.913/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2238/2024)"] *010.938/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2236/2024)"]* *010.941/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)"]* *009.030/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2153/2024)"]* *010.935/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2232/2024)"]* *010.213/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2156/2024)"]* *009.061/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2202/2024)"]* *009.116/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2188/2024)"]* *009.118/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2190/2024)"]* *008.013/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2089/2024)"]* *009.062/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)"]* *010.211/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de*

	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2151/2024)"] *008.009/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2082/2024)"]* *008.966/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2116/2024)"]* *010.927/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2220/2024)"]* *008.997/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2194/2024)"]* *016.711/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2173/2024)"]* *008.835/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2104/2024)"]* *010.219/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2176/2024)"]* *010.932/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2226/2024)"]* *009.232/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2150/2024)"]* *010.939/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)"]* *009.036/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-*

	22. (nº da TCE no sistema: 2165/2024)"] *010.205/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)"]* *016.907/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)"]* *009.115/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)"]* *009.230/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)"]* *010.910/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)"]* *009.064/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)"]* *010.217/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)"]* *009.063/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)"]* *010.199/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)"]* *010.202/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)"]* *009.110/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2146/2024)"]* *009.111/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do*

	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2179/2024)"] *015.943/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2152/2024)"]* *006.155/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2136/2024)"]* *007.762/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2096/2024)"]* *009.075/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2212/2024)"]* *009.076/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2213/2024)"]* *010.209/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2147/2024)"]*

Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	*Débito inferior*
Genésio Almeida Vinente	*2120/2024 (R$ 7.469,74) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2119/2024 (R$ 10.466,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2183/2024 (R$ 1.223,26) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2108/2024 (R$ 11.304,07) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2203/2024 (R$ 1.763,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2088/2024 (R$ 15.591,20) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2701/2024 (R$ 2.279,09) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2079/2024 (R$ 5.835,35) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado* *2084/2024 (R$ 1.991,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE*

	cadastrado

A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3.648/2013-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 60 a 63).

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".

Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

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 Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

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.

No caso em tela, a concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

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.

Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 57.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

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

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
4/6/2012	*145,13*
4/6/2012	*622,00*
4/6/2012	*0,87*
5/7/2012	*622,00*
7/8/2012	*622,00*
10/9/2012	*622,00*
8/10/2012	*622,00*

6/11/2012	*622,00*
7/12/2012	*0,87*
7/12/2012	*622,00*
7/1/2013	*622,00*
7/2/2013	*678,00*
7/3/2013	*678,00*
9/4/2013	*678,00*
7/5/2013	*678,00*
7/6/2013	*678,00*
8/7/2013	*678,00*
7/8/2013	*678,00*
6/9/2013	*678,00*
14/10/2013	*678,00*
8/11/2013	*678,00*
9/12/2013	*678,00*
9/12/2013	*0,87*
6/1/2014	*678,00*
10/2/2014	*724,00*
7/3/2014	*724,00*
7/4/2014	*724,00*
6/5/2014	*724,00*
6/6/2014	*724,00*
11/7/2014	*724,00*
4/8/2014	*724,00*
2/9/2014	*724,00*
2/10/2014	*724,00*
4/11/2014	*724,00*
4/12/2014	*0,87*
4/12/2014	*724,00*
5/1/2015	*724,00*
5/2/2015	*788,00*
6/3/2015	*788,00*
6/4/2015	*788,00*
5/5/2015	*788,00*
5/6/2015	*788,00*
2/7/2015	*788,00*
5/8/2015	*788,00*
8/9/2015	*788,00*
5/10/2015	*788,00*
4/11/2015	*788,00*
4/12/2015	*0,87*
4/12/2015	*788,00*
5/1/2016	*788,00*

4/2/2016	*880,00*
4/3/2016	*880,00*
5/4/2016	*880,00*
6/5/2016	*880,00*
6/6/2016	*880,00*
8/7/2016	*880,00*
8/8/2016	*880,00*
30/9/2016	*880,00*
27/10/2016	*880,00*
9/11/2016	*880,00*
5/12/2016	*880,00*
5/12/2016	*0,87*
9/1/2017	*880,00*
6/2/2017	*937,00*
2/3/2017	*937,00*

Valor atualizado do débito (com juros) em 3/10/2025: R$ 86.584,19.

c) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Genésio Almeida Vinente a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

Divergindo da proposta da unidade técnica, o representante do Ministério Publico exarou o parecer a seguir reproduzido (peça 67):

Cuida-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em face de Genésio Almeida Vinente, em razão de concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

A Unidade de Auditoria Especializa em Tomada de Contas Especial – AudTCE concluiu pela inocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva (peça 64). Apresentou a seguinte tabela com o marco inicial da prescrição e os marcos interruptivos:

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
0	*2/3/2017*	*Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 3)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
1	*17/11/2017*	*Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente*
2	*18/9/2023*	*Ultimação de Instrução (peças 5 a 7)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
3	*1/12/2023*	*Relatório Final (peças 8 a 11)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
4	*29/11/2024*	*Relatório de TCE (peça 47)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*

Observa-se a ocorrência de largo intervalo temporal entre os eventos 1 e 2. Porém, a AudTCE defendeu a incidência do prazo prescricional penal para afastar o transcurso do prazo prescricional (prescrição ordinária e intercorrente):

22. Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200 - 4ª VARA - MANAUS (peça 18), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual "quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente".

*23. No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genesio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3°, 288 e 333-B, do Código Penal, **resultando nas penas (somadas) de dezessete anos** de reclusão (peça 18, p. 55-57). Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **vinte anos**, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).*

*24. A denúncia foi recebida em **11/9/2013 e a sentença prolatada em 6/5/2020** (peça 18, p. 3 e 80).*

25. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 11/9/2013.

*26. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.***

De fato, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal quando o fato objeto da ação punitiva da Administração constituir crime:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

*§ 2º **Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.***

A unidade técnica utilizou o montante da pena aplicada em sentença (17 anos) e concluiu que o prazo prescricional seria de 20 anos. Nesse ponto, deve-se apontar recente precedente do Plenário desta Corte que estabeleceu a utilização da pena máxima cominada ao crime, abstratamente. Dessa forma, o desfecho da ação penal, com a eventual imputação de pena menor não alteraria o prazo prescricional:

Boletim de jurisprudência 551

Acórdão 1714/2025 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Jorge Oliveira)

Responsabilidade. Débito. Prescrição. Critério. Infração penal. Crime. Ação criminal. Pretensão punitiva.

Em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada

ao crime (pena in abstrato), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.

No caso concreto, não há alteração do prazo prescricional em se adotando a tese do Plenário desta Corte, pois a pena aplicada na sentença já foi tão elevada que recaiu no prazo prescricional máximo previsto no código penal, que é de 20 anos (inciso I do art. 109 do CP).
Esse prazo é aplicado à prescrição ordinária. Entretanto, deve haver maior reflexão quanto ao prazo previsto para a prescrição intercorrente. Vislumbram-se duas possibilidades hermenêuticas: (1) o prazo prescricional penal aplica-se tanto ao prazo de cinco anos (prescrição ordinária) quanto ao prazo de três anos (prescrição intercorrente) ou (2) o prazo penal aplica-se apenas à prescrição quinquenal ordinária.
Na defesa da primeira tese, é pertinente salientar que a lei faz alusão a "prescrição", sem fazer qualquer distinção entre prescrição ordinária ou intercorrente. Assim, uma possibilidade interpretativa seria aplicar o prazo prescricional penal em ambas as hipóteses, pois onde a lei não faz distinção, não caberia ao intérprete distinguir.
Há precedente nessa linha do Conselho Nacional de Justiça (PCA 0006226-26.2015.2.00.0000) que possui a seguinte ementa:
PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E IMPOSIÇÃO DE PENA. QUÓRUM DE MAIORIA ABSOLUTA DECLARAÇÕES DE SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO QUE ABRANGERAM 1/3 DO TRIBUNAL DE ORIGEM. COMPROMETIMENTO DO JULGAMENTO PELO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DO TRF. NECESSIDADE DE NOVO JULGAMENTO POR CORTE ADMINISTRATIVA SUPERIOR. AVOCAÇÃO DO PROCESSO PARA JULGAMENTO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PRECEDENTES DO CNJ E DO STF. PRELIMINAR PRESCRIÇÃO AFASTADA.
*1. **Não ocorre prescrição intercorrente quando remanesce ação penal, pois o prazo a ser observado é aquele referente à figura penal. Hipóteses de interrupção também devem ser levadas em conta. Compreensão do artigo 24 da Resolução 135/11 e artigos 1º, parágrafo 2º, e 2º, II da Lei 9873/99.***
2. Os precedentes do Conselho Nacional de Justiça reconhecem o Procedimento de Controle Administrativo como ferramenta adequada para controlar atos irregulares em Processos Disciplinares;
3. Cabe ao Conselho Nacional de Justiça intervir no julgamento de processos instruídos por outros colegiados que ao darem início ao julgamento disciplinar de magistrados, registraram grande quantidade de alegações de suspeição e prejudicaram a somatória do quórum de maioria absoluta do Tribunal Pleno.
4. Necessidade de se anular o julgamento de mérito realizado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região nos autos do Processo Administrativo Disciplinar n° 2008.02.01.005499-1 e determinar a sua avocação para posterior julgamento neste Conselho Nacional de Justiça, ficando a deliberação sobre a manutenção do afastamento cautelar do Magistrado para posterior apreciação pelo Relator que for designado.
Não se olvida que essa tese foi abraçada pela Resolução/TCU nº 367/2024 que promoveu alteração no caput do art. 3º da Resolução/TCU nº 344/2022:
Art. 3º Quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente.
Parágrafo único. Alterado o enquadramento típico na ação penal, reavaliar-se-á o prazo de prescrição definido anteriormente.
Entretanto, verifica-se que essa interpretação não foi acolhida em precedentes específicos acerca da Lei nº 9.873/1999 em julgamentos dos Tribunais Regionais Federais da 5ª e da 3ª Regiões:
EXECUÇÃO FISCAL. ADMINISTRATIVO. IBMA. MULTA ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA INTERCORRENTE. ART. 1º, PARÁGRAFO 1º, DA LEI N. 9.873/99. OCORRÊNCIA. APELAÇÃO IMPROVIDA.
1. A sentença apelada reconheceu a incidência de prescrição intercorrente no decorrer do processo administrativo, sob o fundamento de que o processo teria ficado paralisado por mais de 3 anos, entre 2007 e 2014, incidindo a hipótese de prescrição administrativa prevista no art. 1o., parágrafo 1o. da Lei 9.873/99.
2. Segundo o parágrafo 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/99, "Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso".
3. Embora a norma legal faça referência à "prescrição", em verdade, trata-se de prazo decadencial para a constituição do crédito por meio do exercício regular do poder de polícia. Assim, havendo paralisação do procedimento administrativo por mais de três anos, consuma-se não a prescrição, mas a decadência intercorrente administrativa.

4. Tanto isso é verdade que a Lei n. 11.941/09 acresceu à redação da Lei n. 9.873/99 o art. 1º-A, estabelecendo, expressamente, o prazo prescricional para a cobrança do crédito decorrente de infração à legislação em vigor. Aponta-se, nesse sentido, precedente da Primeira Seção do STJ: RESP 200900743420, CASTRO MEIRA, DJ. 06/04/2010.
5. Da análise do procedimento administrativo, nota-se que entre a lavratura do auto de infração em 18.03.2007, e a decisão da Administração proferida em 03.12.2010, o processo administrativo ficou paralisado por mais de três anos, sem qualquer providência de cunho decisório, caracterizando a inércia da exequente em promover a apuração da infração administrativa.
6. Destarte, tendo o procedimento administrativo, in casu, permanecido parado na espera de julgamento ou despacho por prazo superior ao triênio legal previsto no parágrafo 1º do art. 1º da Lei n. 9.873/99, impõe-se reconhecer, de ofício, a ocorrência da decadência intercorrente administrativa.
*7. **Realizando-se uma interpretação sistemática, pode-se concluir que o parágrafo 2o. do art. 1o. da Lei 9.873/99 ao determinar que a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, altera tão-somente o prazo quinquenal previsto no caput do artigo, sem modificar o prazo de três anos fixado no parágrafo 1o. para configuração da prescrição intercorrente.***
8. Apelação improvida.
(AC - Apelação Civel - 583153 0000020-89.2015.4.05.8309, Desembargador Federal Flávio Lima, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data:17/12/2015 - Página:121.)
E M E N T A EXECUÇÃO FISCAL - IBAMA - MULTA ADMINISTRATIVA - PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE ADMINISTRATIVA, PREVISTA NO ART. 1º, § 1º, DA LEI 9.973/99, CONSUMADA - IMPROVIMENTO À APELAÇÃO EXEQUENTE
1 - O art. 1º da Lei 9.873/99, dispõe que "prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado".
2 - No que toca à prescrição intercorrente no procedimento administrativo, dispõe o art. 1º, § 1º, Lei 9.873/1999: "Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso".
3 - Segundo os marcos apontados no apelo público, apresentada defesa em 04/05/2009, somente em 28/05/2012 houve encaminhamento para elaboração de parecer instrutório, tendo havido decisão em 09/06/2015.
4 - Após a apresentação da defesa, narra o IBAMA houve despacho de 08/06/2009 encaminhando o processo para decisão; em 08/08/2012 ocorreu emissão de certidão negativa de agravamento e, no dia 09/08/2012, foi elaborado parecer técnico.
5 - Conforme os atos do parágrafo supra, tais gestos não tiveram nenhum condão de suspender ou interromper o prazo prescricional, porque atos ordinatórios, decorrentes da lógica procedimental, restando configurada paralisação superior aos três anos legais. Precedentes
6 - Esta, aliás, a ser uma das teses jurídicas firmadas no REsp n. 1.115.078/RS, Relator Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 24/3/2010, DJe de 6/4/2010, apreciado sob o rito dos Recursos Repetitivos: "É de três anos o prazo para a conclusão do processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa ('prescrição intercorrente')".
7 - Nota-se incompreensível burocracia no andamento do PA, onde servidores "empurram" o procedimento administrativo para o próximo, em atos que poderiam e deveriam ocorrer de forma concentrada, expedita e de maneira eficiente, a fim de logo apreciar a defesa do autuado, portanto escancarado que os despachos, como por exemplo o de teor "ao gabinete", ID 65566753 - Pág. 30, nitidamente têm o cunho de procrastinar o andamento do expediente, em contraposição ao instituto da prescrição intercorrente, assim experimenta o Estado os efeitos de sua própria letargia, papelocracia e ausência de estrutura adequada e condizente para o tratamento do assunto, descabendo ao administrado ser prejudicado em razão do deficiente funcionamento do mecanismo estatal.
8 - Nem se diga, ainda, deva ser aplicada a legislação penal, § 2º, art. 1º, Lei 9.873 ("Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal"), pois, como ao início apontado, o § 1º do mencionado artigo trata especificamente da prescrição intercorrente administrativa e estipula prazo trienal.
9 - Fixados honorários recursais, em favor da parte privada, no importe de 2% sobre o valor atualizado da causa (originários R$ 11.705,84, ID 65566752 - Pág. 4), EDcl no AgInt no REsp 1573573/RJ, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 04/04/2017, DJe 08/05/2017.

10 - Improvimento à apelação.
(ApCiv 5000361-55.2019.4.03.6107, Desembargador Federal NERY DA COSTA JUNIOR, TRF3 - 3ª Turma, DJEN DATA: 14/04/2023)
Dessa forma, a justiça federal entende que o prazo prescricional penal se aplica apenas ao caput do art. 1ª da Lei nº 9.873/1999. Parece-nos se tratar da interpretação mais abalizada, pois são precedentes específicos de interpretação da Lei nº 9.873/1999 em casos de aplicação de multas administrativas. Em acréscimo, a prescrição intercorrente possui prazo menor em razão de a Administração já ter conhecimento da irregularidade, ou seja, é a penalização a uma inércia qualificada da Administração. Utilizar prazos penais à prescrição intercorrente que podem chegar a vinte anos significaria levar, na prática, à imprescritibilidade. Adotar a tese contrária levaria à conclusão de que o presente processo poderia permanecer sem qualquer andamento por 19 anos e 11 meses sem a incidência de penalidade à inércia administrativa. Essa consequência ofende o senso comum de justiça e a própria finalidade da existência da prescrição intercorrente. Dessa forma, entende-se que o prazo penal deve ser utilizado apenas para a prescrição ordinária, sem alterar o prazo de três anos da prescrição intercorrente.
Em sendo acolhida essa tese, entre os eventos 1 e 2 teria havido o transcurso de prazo superior a três anos. Dessa forma, defende-se a incidência ao caso concreto da prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução/TCU nº 344/2022.
Subsidiariamente, caso essa proposta não seja acolhida, manifesta-se anuência à proposta da unidade técnica.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, ex-servidor da autarquia, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial NB 88/551.114.267-7, de titularidade de Dolores Almeida Santos, sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social.
O responsável, arrolado na fase interna, foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas capazes de elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial. O prejuízo apurado pelo tomador de contas alcança o valor histórico de R$ 43.840,35, correspondente às parcelas indevidamente pagas entre 4/6/2012 e 21/3/2017.
No âmbito do TCU, o responsável foi citado nos endereços constantes dos sistemas corporativos do Tribunal e na base de dados da Receita Federal. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente.
A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), após a análise do feito, propôs considerar o responsável revel, afastar a incidência das prescrições previstas nos artigos 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, julgar irregulares as suas contas, condená-lo ao pagamento do débito e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.
O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, trouxe aos autos julgados dos Tribunais Regionais Federais da 5ª e da 3ª Regiões, nos quais foi acolhido o entendimento de que, em processos destinados à aplicação de multas administrativas, o prazo da legislação penal deve ser utilizado apenas para a prescrição ordinária.
Na linha desse entendimento, manifestou-se pela aplicação, nestes autos, do prazo de três anos, no cômputo da prescrição intercorrente. Segundo o MPTCU, há intervalo maior do que três anos entre o monitoramento operacional de benefícios, ocorrido, em 17/11/2017 (peça 16); e ultimação da instrução (peças 5 e 7), em 18/9/2023.
Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.
Acompanho as conclusões da unidade técnica acerca da não ocorrência da prescrição, exceto quanto ao termo inicial, que deve ser a data em que o INSS tomou conhecimento dos indícios de irregularidade objeto destes autos, no "Monitoramento Operacional de Benefícios", em 17/11/2017 (peça 16), nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022.
Considerando que o Sr. Genésio Almeida Vinente foi denunciado sobre os mesmos fatos na Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, incide sobre o responsável o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, que determina a aplicação do prazo prescricional previsto na lei penal.
De acordo com o entendimento firmado no Acórdão 1.714/2025-Plenário, relator E. Ministro Jorge Oliveira, adota-se o prazo prescricional correspondente ao máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime em abstrato, independentemente do desfecho da ação penal. Havendo concurso de crimes, a prescrição regula-se pela pena de cada um isoladamente, nos termos do art. 119 do Código Penal.

No caso, a corrupção passiva, tipificado no art. 317 do Código Penal, possui pena máxima de 12 anos de reclusão, superior às cominadas aos crimes de estelionato majorado (art. 171, § 3º) e quadrilha ou bando (art. 288), o que atrai o prazo prescricional de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

Verifica-se, no presente caso, que, em 16/5/2022, por meio da Portaria-CORRMAN- CORREG/INSS Nº 41 (peça 5), foi instaurado o processo administrativo disciplinar (PAD) que culminou com a demissão do responsável, em 13/3/2024 (peça 15), e a posterior instauração destas contas especiais, em 15/7/2024 (peça 4).

Adoto, portanto, a data de instauração do referido PAD como o primeiro marco interruptivo da prescrição principal, data em que, à luz do art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 344/2022, com a redação dada pela Resolução-TCU nº 367/2024, inicia a contagem do prazo para aferição de eventual prescrição intercorrente.

Sendo assim, a despeito de o entendimento do *Parquet* estar em dissonância com o que preceitua a parte final do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, ainda que se adotasse o prazo de 3 anos previsto no art. 1º da Lei 9.873/1999, o responsável não seria beneficiado com o reconhecimento da prescrição intercorrente.

Permanecem hígidas, assim, as pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

Citado na forma regimental, o responsável não compareceu aos autos, configurando-se a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Tampouco se manifestou na fase interna, não tendo apresentado argumentos capazes de infirmar a irregularidade evidenciada nos autos nem elementos que autorizem o reconhecimento de boa-fé.

No mérito, a irregularidade está devidamente caracterizada. O responsável habilitou e concedeu benefício assistencial a pessoa que não preenchia os requisitos legais e, portanto, não fazia jus à prestação, dando causa a pagamentos indevidos por quase cinco anos, com evidente prejuízo aos cofres do INSS.

Julgo, portanto, irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito apurado e da multa proporcional prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Corrigido monetariamente até 13/8/2026, sem incidência de juros, o débito atribuído ao responsável corresponde a R$ 81.780,41.

A conduta reveste-se de especial gravidade. O responsável, então servidor do INSS incumbido de verificar o preenchimento dos requisitos legais para a concessão de benefícios, habilitou e concedeu o benefício em exame a quem não os preenchia e, portanto, não fazia jus à prestação. Na esfera penal, em ação que abrange os mesmos fatos, foi condenado pela prática de estelionato majorado, quadrilha ou bando e corrupção ativa.

Justifica-se, assim, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

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

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2525/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.990/2025-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - MANAUS/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação Legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da irregular concessão do benefício assistencial NB 88/551.114.267-7, sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);

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

9.1. considerar revel Genésio Almeida Vinente, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei

8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/6/2012	145,13
4/6/2012	622,00
4/6/2012	0,87
5/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
6/11/2012	622,00
7/12/2012	0,87
7/12/2012	622,00
7/1/2013	622,00
7/2/2013	678,00
7/3/2013	678,00
9/4/2013	678,00
7/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
14/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
9/12/2013	678,00
9/12/2013	0,87
6/1/2014	678,00
10/2/2014	724,00
7/3/2014	724,00
7/4/2014	724,00
6/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
11/7/2014	724,00
4/8/2014	724,00
2/9/2014	724,00
2/10/2014	724,00
4/11/2014	724,00
4/12/2014	0,87

4/12/2014	724,00
5/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
5/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
2/7/2015	788,00
5/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
4/11/2015	788,00
4/12/2015	0,87
4/12/2015	788,00
5/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
8/8/2016	880,00
30/9/2016	880,00
27/10/2016	880,00
9/11/2016	880,00
5/12/2016	880,00
5/12/2016	0,87
9/1/2017	880,00
6/2/2017	937,00
2/3/2017	937,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.4. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;
9.5. inabilitar Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do Regimento Interno do TCU;
9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;
9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis; e
9.8. dar ciência desta deliberação ao responsável e demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2525-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 010.962/2025-5
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ - INSS/MPS.
Responsável: Sonia Maria Rocha Santos (680.331.097-34).
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
Representação legal: Celia Regina Leandro dos Santos (217372/OAB-RJ), representando Sonia Maria Rocha Santos.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. INSERÇÃO FRAUDULENTA DE DADOS NOS SISTEMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. GRAVIDADE DA CONDUTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudTCE (peça 58), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 59-60) e pelo representante do *Parquet* especializado (peça 61):

INTRODUÇÃO

45. *1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Sônia Maria Rocha Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 42/114.584.487-9, de titularidade do segurado Vanderlei Cardoso de Araújo, em decorrência de atos irregulares praticados na agência de Cardoso Moreira, vinculada à Gerência Executiva de Campos dos Goytacazes/RJ.*

HISTÓRICO

46. *2. Em 29/10/2024, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2602/2024.*

47. *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:*

48. *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).*

49. *4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*

50. *5. No Relatório de TCE (peça 39), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 328.875,00, imputando-se a responsabilidade a Sônia Maria Rocha Santos, na condição de gestor dos recursos.*

51. *6. Em 4/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 43), 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 44 e 45).*

52. *7. Em 6/6/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 46).*

53. *8. Na instrução inicial (peça 50), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

54. *8.1.* ***Irregularidade 1:*** *concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).*

55. *8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 9, 10, 11, 14, 15, 16, 22 e 23.*

56. *8.1.2. Normas infringidas: art. 52 da Lei 8.213/1991.*

57. *8.2. Débitos relacionados à responsável Sônia Maria Rocha Santos:*

58.

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
2/7/2013	*2.097,26*
13/2/2002	*3,53*
2/2/2006	*1.345,51*
5/1/2015	*2.213,86*
10/12/2002	*0,64*
2/2/2011	*1.860,61*
4/9/2007	*6,86*
4/9/2012	*1.974,83*
2/8/2013	*2.097,26*
2/6/2004	*1.265,12*
4/12/2012	*987,42*
4/5/2004	*4,52*
4/7/2016	*2.617,06*
3/12/2013	*1.048,63*
2/7/2004	*1.265,12*
2/3/2005	*1.265,12*
2/4/2004	*4,52*
28/2/2003	*0,97*
4/11/2013	*2.097,26*
4/7/2005	*1.345,51*
11/11/2002	*1.011,03*
2/12/2004	*1.265,12*
3/12/2013	*2.097,26*
5/1/2010	*1.623,22*
4/7/2011	*1.860,61*
11/8/2003	*1.210,30*
2/12/2015	*2.351,78*

9/4/2002	*3,55*
4/6/2013	*2.097,26*
4/4/2011	*1.860,61*
4/7/2006	*1.412,78*
2/3/2007	*3,92*
9/3/2004	*1.210,30*
2/9/2011	*7,28*
2/10/2007	*1.459,53*
3/10/2006	*3,89*
9/4/2003	*3,85*
12/1/2004	*1.210,30*
4/10/2005	*1.345,51*
9/12/2003	*1.210,30*
4/2/2013	*2.097,26*
4/8/2009	*1.623,22*
2/10/2014	*2.213,86*
4/3/2013	*2.097,26*
13/8/2001	*2,13*
3/8/2010	*153,90*
2/12/2010	*1.748,53*
3/11/2006	*1.412,91*
5/5/2014	*2.213,86*
4/2/2014	*2.213,86*
2/8/2012	*1.974,83*
11/8/2003	*4,52*
5/1/2016	*2.351,78*
9/7/2003	*1.210,30*
5/11/2007	*4,07*
4/11/2008	*1.532,50*
3/9/2013	*2.097,26*
2/9/2014	*2.213,86*
2/12/2005	*1.345,51*
2/4/2015	*2.351,78*
3/1/2012	*1.861,65*
12/12/2001	*0,70*
4/11/2009	*1.623,22*
3/11/2011	*1.861,65*
7/2/2008	*1.459,53*
2/9/2016	*1.308,53*
5/11/2007	*1.459,53*
4/4/2006	*3,78*
4/1/2005	*3,35*
2/10/2009	*1.623,22*

2/6/2016	*2.617,06*
2/6/2010	*1.722,88*
3/5/2006	*3,89*
3/11/2010	*1.748,53*
3/10/2006	*0,13*
4/9/2006	*6,58*
3/3/2015	*2.351,78*
2/4/2009	*16,61*
3/5/2011	*1.860,61*
3/3/2009	*1.623,22*
4/1/2011	*1.748,53*
11/3/2002	*3,58*
9/10/2001	*931,40*
3/1/2008	*5,51*
5/4/2010	*1.722,88*
3/1/2013	*1.974,83*
2/10/2012	*1.974,83*
3/1/2008	*1.459,53*
9/9/2003	*1.210,30*
10/9/2002	*1.011,03*
3/8/2004	*1.265,12*
4/6/2007	*4,07*
2/4/2008	*1.532,50*
2/12/2014	*1.106,93*
3/2/2015	*2.351,78*
2/8/2005	*1.345,51*
4/9/2006	*706,39*
4/3/2008	*1.459,53*
2/6/2004	*4,70*
2/3/2005	*3,36*
2/7/2010	*1.722,88*
2/3/2006	*3,62*
3/5/2006	*1.412,78*
10/12/2002	*1.011,03*
7/3/2014	*2.213,86*
2/8/2006	*1.412,78*
10/6/2003	*1.011,03*
2/6/2009	*1.623,22*
2/12/2008	*1.532,50*
2/3/2006	*1.345,51*
2/12/2005	*1.345,51*
2/4/2004	*1.210,30*
2/9/2011	*930,82*

12/3/2003	*1.011,03*
2/8/2007	*1.459,53*
3/11/2004	*4,76*
13/2/2002	*931,40*
2/12/2014	*2.213,86*
2/9/2010	*1.748,53*
13/11/2001	*3,53*
2/7/2014	*2.213,86*
13/1/2003	*0,97*
2/9/2014	*1.106,93*
4/8/2014	*2.213,86*
9/12/2003	*1.210,30*
9/8/2002	*1.011,03*
4/11/2015	*2.351,78*
2/9/2004	*1.265,12*
9/4/2003	*1.011,03*
2/4/2014	*2.213,86*
9/10/2002	*3,85*
2/12/2011	*1.861,65*
2/10/2015	*1.175,89*
10/2/2004	*1.210,30*
3/11/2004	*1.265,12*
9/7/2003	*4,52*
2/3/2010	*1.722,88*
4/12/2006	*706,52*
9/10/2001	*3,53*
4/4/2005	*3,36*
3/7/2012	*1.974,83*
2/9/2005	*3,62*
13/1/2003	*1.011,03*
3/4/2007	*3,92*
2/10/2008	*1.532,50*
2/9/2005	*1.345,51*
4/12/2007	*729,77*
4/4/2005	*1.265,12*
4/10/2004	*4,87*
4/10/2016	*2.617,06*
2/12/2009	*1.623,22*
10/12/2002	*7,71*
2/4/2013	*2.097,26*
3/5/2005	*1.265,12*
12/9/2001	*3,53*
10/5/2002	*3,55*

13/8/2001	*558,84*
9/7/2002	*3,85*
2/2/2005	*1.265,12*
12/3/2003	*3,85*
11/3/2002	*9,42*
3/1/2006	*1.345,51*
2/6/2006	*1.412,78*
3/5/2016	*2.617,06*
9/9/2003	*4,52*
4/10/2010	*1.748,53*
2/8/2006	*3,89*
9/8/2002	*3,85*
2/3/2016	*2.617,06*
2/7/2004	*4,70*
12/5/2003	*3,85*
2/6/2015	*2.351,78*
4/1/2005	*1.265,12*
2/10/2007	*4,07*
10/12/2002	*1.011,03*
13/8/2001	*0,16*
3/11/2005	*3,62*
3/8/2004	*4,70*
4/9/2007	*729,76*
9/10/2003	*1.210,30*
12/12/2001	*465,70*
11/11/2002	*3,85*
2/12/2011	*930,83*
13/11/2001	*0,31*
5/5/2015	*2.351,78*
11/6/2002	*931,40*
11/11/2003	*4,52*
4/9/2012	*987,41*
2/9/2010	*874,26*
9/12/2003	*9,04*
2/9/2016	*2.617,06*
3/11/2006	*3,89*
2/8/2011	*1.860,61*
5/5/2009	*1.623,22*
3/7/2007	*4,07*
10/9/2002	*3,85*
4/5/2010	*1.722,88*
2/6/2006	*3,89*
10/1/2002	*3,53*

2/9/2011	*1.861,65*
2/9/2015	*2.351,78*
3/11/2005	*1.345,51*
4/6/2012	*1.974,83*
4/10/2004	*30,00*
2/2/2010	*1.722,88*
10/6/2003	*3,85*
28/2/2003	*3,85*
2/7/2009	*1.623,22*
2/10/2013	*2.097,26*
3/4/2007	*1.412,91*
4/10/2011	*1.861,65*
3/7/2007	*1.459,53*
4/4/2006	*27,94*
3/8/2010	*1.748,53*
4/4/2006	*1.345,51*
13/1/2003	*3,85*
3/1/2007	*1.412,91*
2/6/2005	*1.345,51*
4/5/2004	*1.210,30*
2/12/2009	*811,61*
3/1/2014	*2.097,26*
9/3/2004	*4,52*
4/9/2006	*1.412,78*
2/9/2008	*766,25*
2/2/2007	*1.412,91*
4/12/2006	*6,58*
9/10/2001	*0,31*
3/5/2013	*2.097,26*
2/3/2007	*1.412,91*
3/6/2008	*1.532,50*
2/2/2005	*0,90*
2/9/2009	*811,61*
2/9/2009	*1.623,22*
2/2/2007	*3,92*
4/8/2015	*2.351,78*
10/2/2004	*4,52*
4/7/2005	*3,62*
11/3/2002	*931,40*
2/3/2011	*1.860,61*
2/8/2005	*3,62*
3/5/2012	*1.974,83*
2/2/2010	*4,84*

4/11/2014	*2.213,86*
10/1/2002	*931,40*
2/12/2015	*1.175,89*
3/9/2013	*1.048,63*
3/5/2005	*3,36*
4/10/2005	*3,62*
2/8/2016	*2.617,06*
9/10/2003	*4,52*
3/10/2006	*1.412,91*
9/7/2002	*1.011,03*
2/6/2011	*1.860,61*
2/10/2015	*2.351,78*
28/2/2003	*1.011,03*
9/4/2002	*931,40*
3/5/2007	*1.459,53*
4/4/2016	*2.617,06*
3/2/2009	*1.532,50*
4/10/2004	*1.265,12*
4/9/2007	*1.459,53*
3/1/2007	*3,89*
2/9/2008	*1.532,50*
4/7/2006	*3,89*
5/11/2012	*1.974,83*
2/2/2005	*3,36*
10/5/2002	*931,40*
2/2/2006	*3,62*
12/9/2001	*0,31*
4/12/2007	*1.459,53*
4/6/2007	*1.459,53*
2/4/2009	*1.623,22*
4/12/2007	*6,77*
13/11/2001	*931,40*
2/3/2012	*1.974,83*
2/2/2016	*2.617,06*
2/2/2012	*1.974,83*
3/5/2007	*4,02*
2/12/2004	*9,52*
2/12/2008	*766,25*
2/12/2005	*8,65*
3/5/2007	*8,48*
12/12/2001	*931,40*
2/12/2010	*874,27*
4/12/2012	*1.974,83*

11/11/2003	*1.210,30*
12/1/2004	*4,52*
2/7/2015	*2.351,78*
2/6/2005	*3,62*
3/6/2014	*2.213,86*
12/9/2001	*931,40*
3/1/2006	*3,62*
5/5/2008	*1.532,50*
12/12/2001	*5,30*
2/12/2004	*1.265,12*
12/5/2003	*1.011,03*
2/7/2008	*1.532,50*
2/8/2007	*4,07*
4/8/2008	*1.532,50*
2/9/2004	*4,70*
5/1/2009	*1.532,50*
3/4/2012	*1.974,83*
4/12/2006	*1.412,91*
11/6/2002	*3,55*
9/10/2002	*1.011,03*

59.

60. *8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

61. *8.2.2. Responsável: Sônia Maria Rocha Santos.*

62. *8.2.2.1. Conduta: conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.*

63. *8.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.*

64. *8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.*

65. *9. Encaminhamento: citação.*

66. *10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 51), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:*

a) Sônia Maria Rocha Santos - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

> ***Comunicação**: Ofício 53745/2025 – Seproc (peça 53)*
> *Data da Expedição: 23/12/2025*
> *Data da Ciência: **13/1/2026** (considerou-se a data de autorização de acesso via Conecta TCU)*
> *Nome Recebedor: não há*
> *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 52).*
> *Fim do prazo para a defesa: 11/2/2026*

67.

68. *11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 56), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

69. *12. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Sônia Maria Rocha Santos apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

70. *13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 4/10/2016, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

71. *13.1. Sônia Maria Rocha Santos, por meio do edital acostado à peça 28, publicado em 25/11/2024.*

Valor de Constituição da TCE

72. *14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 730.158,13, 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

73. *15. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.*

74. *16. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.*

75. *17. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antônio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.*

76. *18. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*

77. *19. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução 344*	*Efeito*
1	*4/10/2016*	*Data da cessão da permanência/continuidade, referente ao último pagamento irregular realizado (peça 22)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
2	*25/10/2018*	*Termo de interrogatório (peça 5)*	*Art. 5° inc. II*	*1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente*
3	*14/10/2019*	*Termo de indiciação (peça 7)*	*Art. 5° inc. II*	*2ª Interrupção*
4	*11/11/2021*	*Parecer Opinativo 52/2021 (peça 10)*	*Art. 5° inc. II*	*3ª Interrupção*
5	*29/10/2024*	*Ofício SEI 161/2024 (peça 17)*	*Art. 5° inc. II*	*4ª Interrupção*
6	*25/11/2024*	*Notificação da responsável por edital (peça 28)*	*Art. 5° inc. I*	*5ª Interrupção*
7	*19/12/2024*	*Relatório de TCE (peça 39)*	*Art. 5° inc. II*	*6ª Interrupção*

78. *20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos*

entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

79. *21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.*

80. *22. Ressalta-se que, em busca de informações sobre a existência de ação penal movida contra o responsável, na tentativa de aplicar ao presente processo as regras prescricionais da esfera judicial penal, conforme determina o Art. 3º da Resolução TCU 344/2022, identificou-se solicitação do INSS junto à Procuradoria Regional da PFE/INSS no Rio de Janeiro/RJ, órgão responsável pela orientação jurídica junto ao instituto de seguro social, solicitando informações sobre denúncia na esfera criminal e/ou sentença penal (peça 17).*

81. *23. Em resposta, a Procuradoria Regional da PFE/INSS no Rio de Janeiro/RJ encaminhou o Despacho 434/2024 (peça 18), no qual informa a existência de ações penais tendo a responsável Sônia Maria Rocha Santos como parte.*

82. *24. No entanto, não foi encontrada ação penal referente à concessão do benefício 42/114.584.487-9, de titularidade do segurado Vanderlei Cardoso de Araújo.*

83. *25. Desse modo, não se aplica ao presente processo as regras prescricionais da esfera judicial penal.*

84. ***OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS***

85. *26. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:*

86.

Responsável	*Processo*
Sônia Maria Rocha Santos	*014.527/2016-2 (TCE, encerrado), 003.309/2019-3 (CBEX, encerrado), 010.961/2025-9 (TCE, aberto, TCE instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Irregularidade na habilitação e concessão de benefício previdenciário, Aposentadoria por Tempo de Contribuição NB 42/111755680-5 Nelma Autran Villaça Gorgulho, apurado no PAD 35601.002468/2015-13. – n.º da TCE no sistema 2601/2024), 010.960/2025-2 (TCE, aberto, TCE instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Irregularidade na habilitação e concessão de benefício previdenciário, Aposentadoria por Tempo de Contribuição NB 42/107646091-4 Paulo Cesar Ribeiro dos Santos, apurado n PAD 35601.002468/2015-13 - (nº da TCE no sistema: 2600/2024)*

87.

88. *27. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

89. ***Da defesa da responsável Sônia Maria Rocha Santos***

90. *28. A responsável Sônia Maria Rocha Santos apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:*

91. ***Argumento 1 (peça 55, p. 1): Da prescrição***

92. *29. A defendente alega que, nos termos do art. 142 da Lei 8.112/90, a pretensão punitiva da Administração prescreve em cinco anos. Considerando o lapso temporal transcorrido entre os fatos e a instauração do presente procedimento, resta configurada a prescrição do direito de punir, impondo-se o arquivamento do feito.*

93. ***Análise***

94. *30. O dispositivo legal mencionado pela defendente, qual seja, art. 142 da Lei 8.112/1990, trata da prescrição da ação disciplinar, o que não é objeto da presente TCE.*

95. *31. A análise da prescrição (v. itens 15 a 25 desta instrução) foi efetuada em conformidade com a tese com repercussão geral fixada por meio do Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, que prevê que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899), bem como com a Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.*

96. *32. Os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE indicados no*

quadro do item 19 encontram previsão na Resolução-TCU 344 de 11/10/2022.

97. *33. Conforme jurisprudência predominante deste Tribunal (v. Acórdãos 883/2025 – Plenário, rel. Ministro Benjamin Zynler, 2047/2025 – Segunda Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes), ato inequívoco de apuração dos fatos, conforme previsto no art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, constitui causa objetiva de interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, atingindo também eventuais responsáveis pela irregularidade ainda não identificados na investigação.*

98. *34. Cabível transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 883/2025 – Plenário:*

99. *22. A jurisprudência majoritária deste Tribunal é no sentido de que somente as hipóteses previstas no inciso I do art. 5º da Resolução TCU 344/2022 (notificações, oitivas, citações ou audiências) produzem efeito apenas em relação aos responsáveis destinatários das comunicações. Não se aplica o mesmo entendimento, todavia, aos atos inequívocos de apuração do fato (inciso II do art. 5º da mesma resolução), pois tal hipótese de interrupção de prescrição é de natureza objetiva, alcançando todos os responsáveis pelos fatos irregulares apurados, indistintamente.*

100. *23. Registro que há precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que não se amoldam completamente ao disposto na jurisprudência dominante do TCU. Assim, em que pese a busca por esta Corte de Contas em se alinhar aos entendimentos do STF, o que se tem, até o presente momento, são precedentes isolados que não permitem antever um entendimento pacífico da Suprema Corte sobre determinadas questões envolvendo o assunto da prescrição no âmbito do TCU.*

101. *35. Assim sendo, observa-se que os seguintes documentos caracterizam atos inequívocos de apuração do fato:*

102. *a) Termos de interrogatório e de indiciação (peças 5 e7);*

103. *b) Parecer Opinativo 52/2021 (peça 10);*

104. *c) Ofício SEI 161/2024 (peça 17), que possui caráter de diligência à Procuradoria Regional do INSS no Rio de Janeiro para que informe acerca de eventuais ações judiciais pertinentes aos fatos que ensejaram à instauração do processo de tomada de contas.*

105. *36. É nítido que os documentos acima elencados constituem atos inequívocos de apuração dos fatos, indispensáveis para a correta apuração da responsabilidade e do débito atribuível a cada responsável.*

106. *37. Desse modo, entende-se que as alegações de defesa apresentadas quanto a este item não devem ser acolhidas.*

107. ***Argumento 2 (peça 55, p. 2): da vedação ao bis in idem***

108. *38. A defendente argumenta que já sofreu sanção penal pelos mesmos fatos e que a tentativa de nova punição administrativa extrema, com cassação da aposentadoria, viola o princípio do non bis in idem e a proporcionalidade da resposta estatal.*

109. ***Análise***

110. *39. Conforme jurisprudência deste Tribunal, a existência de ação judicial sobre mesma matéria tratada no TCU não obsta o exercício do controle externo, uma vez que o Tribunal possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992), e dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito (v. Acórdão 3149/2023 – TCU – Segunda Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes).*

111. *40. Cabível reforçar que o escopo da presente TCE é o ressarcimento ao Erário, e não a cassação da aposentadoria da responsável.*

112. *41. Além disso, destaca-se que não foi encontrada ação penal referente à concessão do benefício 42/114.584.487-9, de titularidade do segurado Vanderlei Cardoso de Araújo, não havendo que se falar em dupla penalização pelo mesmo fundamento.*

113. *42. Desse modo, entende-se que as alegações de defesa apresentadas quanto a este item não devem ser acolhidas.*

114. ***Argumento 3 (peça 55, p. 2): da proteção ao idoso e da dignidade humana***

115. *43. Argumenta que, nos termos do art. 230 da Constituição Federal e do Estatuto do Idoso, o Estado deve assegurar proteção especial à pessoa idosa, não podendo aplicar sanções que inviabilizem sua subsistência.*

116. ***Análise***

117. *44. Conforme mencionado anteriormente, a presente TCE tem como objetivo obter o ressarcimento do dano ao Erário.*

118. *45. Quanto à aplicação da sanção à responsável, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, destaca-se que considerar-se-á, quando da fixação da mesma, a gravidade do ilícito, as circunstâncias atenuantes/agravantes e isonomia, dentre outros, sendo que a multa está correlacionada à materialidade dos*

fatos e culpabilidade do responsável, e não com sua capacidade financeira em quitar a dívida (v. Acórdãos 2092/2025 – Primeira Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler, 1747/2018 – Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, 2463/2019 – Primeira Câmara, rel. Bruno Dantas, 1137/2019 – Primeira Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo).

119. *46. Entende-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas quanto a este item não devem ser acolhidas.*

120. ***Argumento 4 (peça 55, p. 2): da proporcionalidade e razoabilidade***

121. *47. Argumenta que, ainda que se admita a possibilidade abstrata de sanção, sua aplicação exige análise concreta da situação atual, do tempo decorrido, da finalidade ressocializadora da pena e do impacto social da medida.*

122. ***Análise***

123. *48. Conforme já mencionado no item 45 desta instrução, o Tribunal buscará, valorando as circunstâncias fáticas e jurídicas sub examine, a exata dosimetria da sanção*

124. *49. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizada, de forma que devem ser rejeitados.*

125. ***Pedido 1 (peça 55, p. 2)***

126. *50. Requer o reconhecimento da prescrição administrativa e arquivamento da TCE.*

127. ***Análise***

128. *51. Conforme análise efetuada nos itens 30-37 desta instrução, não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do Tribunal, devendo o processo seguir seu curso, não havendo que se falar em arquivamento.*

129. ***Pedido 2 (peça 55, p. 2)***

130. *52. Requer o afastamento da cassação parcial ou integral da aposentadoria.*

131. ***Análise***

132. *53. Conforme anteriormente mencionado, a presente TCE tem como objetivo obter o ressarcimento do dano ao Erário, e não aplicar a penalidade de cassação da aposentadoria da responsável, razão pela qual o pedido é improcedente.*

133. ***Pedido 3 (peça 55, p. 2)***

134. *54. Requer a aplicação dos princípios da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade e proteção ao idoso.*

135. ***Análise***

136. *55. Conforme já discorrido item 45, considerar-se-á, quando da fixação da pena, a gravidade do ilícito, as circunstâncias atenuantes/agravantes e isonomia, dentre outros, havendo discricionariedade na apreciação dos fatos pelo julgador.*

137. *56. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Sonia Maria Rocha Santos, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se a responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

138. *57. 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.*

139. *58. 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).*

140. *59. 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).

141. *60. No caso em tela, a 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) configura violação não só à regra legal prevista no art. 52 da Lei 8.213/1991, mas também a princípios basilares da administração pública, tais como moralidade e eficiência. 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

142. *61. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Sônia Maria Rocha Santos, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ela atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

143. *62. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

144. *63. 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.*

145. *64. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 49.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

146. *65. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

147. *a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela responsável Sônia Maria Rocha Santos;*

148. *b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Sônia Maria Rocha Santos, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.*

149. *Débitos relacionados à responsável Sônia Maria Rocha Santos (CPF: 680.331.097-34):*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
2/7/2013	*2.097,26*
13/2/2002	*3,53*
2/2/2006	*1.345,51*
5/1/2015	*2.213,86*
10/12/2002	*0,64*
2/2/2011	*1.860,61*
4/9/2007	*6,86*
4/9/2012	*1.974,83*
2/8/2013	*2.097,26*
2/6/2004	*1.265,12*
4/12/2012	*987,42*
4/5/2004	*4,52*
4/7/2016	*2.617,06*
3/12/2013	*1.048,63*
2/7/2004	*1.265,12*

2/3/2005	*1.265,12*
2/4/2004	*4,52*
28/2/2003	*0,97*
4/11/2013	*2.097,26*
4/7/2005	*1.345,51*
11/11/2002	*1.011,03*
2/12/2004	*1.265,12*
3/12/2013	*2.097,26*
5/1/2010	*1.623,22*
4/7/2011	*1.860,61*
11/8/2003	*1.210,30*
2/12/2015	*2.351,78*
9/4/2002	*3,55*
4/6/2013	*2.097,26*
4/4/2011	*1.860,61*
4/7/2006	*1.412,78*
2/3/2007	*3,92*
9/3/2004	*1.210,30*
2/9/2011	*7,28*
2/10/2007	*1.459,53*
3/10/2006	*3,89*
9/4/2003	*3,85*
12/1/2004	*1.210,30*
4/10/2005	*1.345,51*
9/12/2003	*1.210,30*
4/2/2013	*2.097,26*
4/8/2009	*1.623,22*
2/10/2014	*2.213,86*
4/3/2013	*2.097,26*
13/8/2001	*2,13*
3/8/2010	*153,90*
2/12/2010	*1.748,53*
3/11/2006	*1.412,91*
5/5/2014	*2.213,86*
4/2/2014	*2.213,86*
2/8/2012	*1.974,83*
11/8/2003	*4,52*
5/1/2016	*2.351,78*
9/7/2003	*1.210,30*
5/11/2007	*4,07*
4/11/2008	*1.532,50*
3/9/2013	*2.097,26*
2/9/2014	*2.213,86*

2/12/2005	*1.345,51*
2/4/2015	*2.351,78*
3/1/2012	*1.861,65*
12/12/2001	*0,70*
4/11/2009	*1.623,22*
3/11/2011	*1.861,65*
7/2/2008	*1.459,53*
2/9/2016	*1.308,53*
5/11/2007	*1.459,53*
4/4/2006	*3,78*
4/1/2005	*3,35*
2/10/2009	*1.623,22*
2/6/2016	*2.617,06*
2/6/2010	*1.722,88*
3/5/2006	*3,89*
3/11/2010	*1.748,53*
3/10/2006	*0,13*
4/9/2006	*6,58*
3/3/2015	*2.351,78*
2/4/2009	*16,61*
3/5/2011	*1.860,61*
3/3/2009	*1.623,22*
4/1/2011	*1.748,53*
11/3/2002	*3,58*
9/10/2001	*931,40*
3/1/2008	*5,51*
5/4/2010	*1.722,88*
3/1/2013	*1.974,83*
2/10/2012	*1.974,83*
3/1/2008	*1.459,53*
9/9/2003	*1.210,30*
10/9/2002	*1.011,03*
3/8/2004	*1.265,12*
4/6/2007	*4,07*
2/4/2008	*1.532,50*
2/12/2014	*1.106,93*
3/2/2015	*2.351,78*
2/8/2005	*1.345,51*
4/9/2006	*706,39*
4/3/2008	*1.459,53*
2/6/2004	*4,70*
2/3/2005	*3,36*
2/7/2010	*1.722,88*

2/3/2006	*3,62*
3/5/2006	*1.412,78*
10/12/2002	*1.011,03*
7/3/2014	*2.213,86*
2/8/2006	*1.412,78*
10/6/2003	*1.011,03*
2/6/2009	*1.623,22*
2/12/2008	*1.532,50*
2/3/2006	*1.345,51*
2/12/2005	*1.345,51*
2/4/2004	*1.210,30*
2/9/2011	*930,82*
12/3/2003	*1.011,03*
2/8/2007	*1.459,53*
3/11/2004	*4,76*
13/2/2002	*931,40*
2/12/2014	*2.213,86*
2/9/2010	*1.748,53*
13/11/2001	*3,53*
2/7/2014	*2.213,86*
13/1/2003	*0,97*
2/9/2014	*1.106,93*
4/8/2014	*2.213,86*
9/12/2003	*1.210,30*
9/8/2002	*1.011,03*
4/11/2015	*2.351,78*
2/9/2004	*1.265,12*
9/4/2003	*1.011,03*
2/4/2014	*2.213,86*
9/10/2002	*3,85*
2/12/2011	*1.861,65*
2/10/2015	*1.175,89*
10/2/2004	*1.210,30*
3/11/2004	*1.265,12*
9/7/2003	*4,52*
2/3/2010	*1.722,88*
4/12/2006	*706,52*
9/10/2001	*3,53*
4/4/2005	*3,36*
3/7/2012	*1.974,83*
2/9/2005	*3,62*
13/1/2003	*1.011,03*
3/4/2007	*3,92*

2/10/2008	*1.532,50*
2/9/2005	*1.345,51*
4/12/2007	*729,77*
4/4/2005	*1.265,12*
4/10/2004	*4,87*
4/10/2016	*2.617,06*
2/12/2009	*1.623,22*
10/12/2002	*7,71*
2/4/2013	*2.097,26*
3/5/2005	*1.265,12*
12/9/2001	*3,53*
10/5/2002	*3,55*
13/8/2001	*558,84*
9/7/2002	*3,85*
2/2/2005	*1.265,12*
12/3/2003	*3,85*
11/3/2002	*9,42*
3/1/2006	*1.345,51*
2/6/2006	*1.412,78*
3/5/2016	*2.617,06*
9/9/2003	*4,52*
4/10/2010	*1.748,53*
2/8/2006	*3,89*
9/8/2002	*3,85*
2/3/2016	*2.617,06*
2/7/2004	*4,70*
12/5/2003	*3,85*
2/6/2015	*2.351,78*
4/1/2005	*1.265,12*
2/10/2007	*4,07*
10/12/2002	*1.011,03*
13/8/2001	*0,16*
3/11/2005	*3,62*
3/8/2004	*4,70*
4/9/2007	*729,76*
9/10/2003	*1.210,30*
12/12/2001	*465,70*
11/11/2002	*3,85*
2/12/2011	*930,83*
13/11/2001	*0,31*
5/5/2015	*2.351,78*
11/6/2002	*931,40*
11/11/2003	*4,52*

4/9/2012	*987,41*
2/9/2010	*874,26*
9/12/2003	*9,04*
2/9/2016	*2.617,06*
3/11/2006	*3,89*
2/8/2011	*1.860,61*
5/5/2009	*1.623,22*
3/7/2007	*4,07*
10/9/2002	*3,85*
4/5/2010	*1.722,88*
2/6/2006	*3,89*
10/1/2002	*3,53*
2/9/2011	*1.861,65*
2/9/2015	*2.351,78*
3/11/2005	*1.345,51*
4/6/2012	*1.974,83*
4/10/2004	*30,00*
2/2/2010	*1.722,88*
10/6/2003	*3,85*
28/2/2003	*3,85*
2/7/2009	*1.623,22*
2/10/2013	*2.097,26*
3/4/2007	*1.412,91*
4/10/2011	*1.861,65*
3/7/2007	*1.459,53*
4/4/2006	*27,94*
3/8/2010	*1.748,53*
4/4/2006	*1.345,51*
13/1/2003	*3,85*
3/1/2007	*1.412,91*
2/6/2005	*1.345,51*
4/5/2004	*1.210,30*
2/12/2009	*811,61*
3/1/2014	*2.097,26*
9/3/2004	*4,52*
4/9/2006	*1.412,78*
2/9/2008	*766,25*
2/2/2007	*1.412,91*
4/12/2006	*6,58*
9/10/2001	*0,31*
3/5/2013	*2.097,26*
2/3/2007	*1.412,91*
3/6/2008	*1.532,50*

2/2/2005	*0,90*
2/9/2009	*811,61*
2/9/2009	*1.623,22*
2/2/2007	*3,92*
4/8/2015	*2.351,78*
10/2/2004	*4,52*
4/7/2005	*3,62*
11/3/2002	*931,40*
2/3/2011	*1.860,61*
2/8/2005	*3,62*
3/5/2012	*1.974,83*
2/2/2010	*4,84*
4/11/2014	*2.213,86*
10/1/2002	*931,40*
2/12/2015	*1.175,89*
3/9/2013	*1.048,63*
3/5/2005	*3,36*
4/10/2005	*3,62*
2/8/2016	*2.617,06*
9/10/2003	*4,52*
3/10/2006	*1.412,91*
9/7/2002	*1.011,03*
2/6/2011	*1.860,61*
2/10/2015	*2.351,78*
28/2/2003	*1.011,03*
9/4/2002	*931,40*
3/5/2007	*1.459,53*
4/4/2016	*2.617,06*
3/2/2009	*1.532,50*
4/10/2004	*1.265,12*
4/9/2007	*1.459,53*
3/1/2007	*3,89*
2/9/2008	*1.532,50*
4/7/2006	*3,89*
5/11/2012	*1.974,83*
2/2/2005	*3,36*
10/5/2002	*931,40*
2/2/2006	*3,62*
12/9/2001	*0,31*
4/12/2007	*1.459,53*
4/6/2007	*1.459,53*
2/4/2009	*1.623,22*
4/12/2007	*6,77*

13/11/2001	*931,40*
2/3/2012	*1.974,83*
2/2/2016	*2.617,06*
2/2/2012	*1.974,83*
3/5/2007	*4,02*
2/12/2004	*9,52*
2/12/2008	*766,25*
2/12/2005	*8,65*
3/5/2007	*8,48*
12/12/2001	*931,40*
2/12/2010	*874,27*
4/12/2012	*1.974,83*
11/11/2003	*1.210,30*
12/1/2004	*4,52*
2/7/2015	*2.351,78*
2/6/2005	*3,62*
3/6/2014	*2.213,86*
12/9/2001	*931,40*
3/1/2006	*3,62*
5/5/2008	*1.532,50*
12/12/2001	*5,30*
2/12/2004	*1.265,12*
12/5/2003	*1.011,03*
2/7/2008	*1.532,50*
2/8/2007	*4,07*
4/8/2008	*1.532,50*
2/9/2004	*4,70*
5/1/2009	*1.532,50*
3/4/2012	*1.974,83*
4/12/2006	*1.412,91*
11/6/2002	*3,55*
9/10/2002	*1.011,03*

Valor atualizado do débito (com juros) em 3/2/2026: R$ 1.162.413,61.

150. *c) aplicar à responsável Sônia Maria Rocha Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

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

152. *e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os*

juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando 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;

153. *f) considerar grave a infração cometida por Sônia Maria Rocha Santos, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

154. *g) aplicar a Sônia Maria Rocha Santos a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos , com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

155. *h) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*

156. *i) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro 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.*

157.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor da Sra. Sônia Maria Rocha Santos, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 42/114.584.487-9, de titularidade do segurado Vanderlei Cardoso de Araújo, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social.

O tomador de contas apurou prejuízo no valor original de R$ 328.875,00 e atribuiu responsabilidade à Sra. Sônia Maria Rocha Santos, na condição de gestora dos recursos. A Controladoria-Geral da União manifestou concordância com essa conclusão e certificou a irregularidade das contas.

No âmbito deste Tribunal, a responsável foi regularmente citada e apresentou alegações de defesa. Sustentou, em síntese, a ocorrência da prescrição, a vedação ao *bis in idem*, a necessidade de proteção à pessoa idosa e a incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

A unidade técnica e o *Parquet* especializado propõem rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas da responsável, condená-la ao pagamento do débito e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Sugerem, ainda, considerar grave a infração e inabilitá-la para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de oito anos.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Acolho, na íntegra, a instrução da AudTCE, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Quanto à prescrição, a análise promovida pela unidade técnica demonstra sua não ocorrência, diante dos sucessivos marcos interruptivos verificados no processo. Também não procede a alegação de *bis in idem*, pois não foi identificada ação penal relativa à concessão do benefício previdenciário objeto destes autos.

No mérito, a responsável concedeu benefício previdenciário sem suporte em documentos ou consultas idôneas, permitindo o pagamento continuado de valores a segurado que não preenchia os requisitos legais. A irregularidade ocorreu em contexto de inserção fraudulenta de vínculos empregatícios, tempos de serviço e conversão de atividade especial nas bases de dados da Previdência Social, dando causa a expressivo prejuízo ao Erário.

As alegações apresentadas não afastam a irregularidade, o débito ou a responsabilidade da gestora. Tampouco há elementos que permitam reconhecer sua boa-fé ou identificar eventual excludente de culpabilidade. A conduta revela grave inobservância dos deveres inerentes à concessão de benefícios previdenciários e caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Julgo, portanto, irregulares as contas da Sra. Sônia Maria Rocha Santos e condeno-a ao ressarcimento do débito apurado nos autos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992.

O valor atualizado da dívida em 12/8/2026, conforme Sistema Débito do TCU, corresponde à quantia de R$ 825.503,92.

Aplico à responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

A conduta reveste-se de extrema gravidade, por envolver concessão indevida de benefício previdenciário em contexto de inserção fraudulenta de dados nos sistemas da Previdência Social, com prejuízo de elevada monta ao Erário. Considero, portanto, grave a infração e inabilito a responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

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

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2526/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.962/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Sonia Maria Rocha Santos (680.331.097-34).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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: Celia Regina Leandro dos Santos (217372/OAB-RJ).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor da Sra. Sonia Maria Rocha Santos, em razão de irregularidades decorrentes de concessão 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. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Sônia Maria Rocha Santos;
9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Sônia Maria Rocha Santos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-la ao pagamento das quantias especificadas a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento:

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
2/7/2013	2.097,26
13/2/2002	3,53
2/2/2006	1.345,51
5/1/2015	2.213,86
10/12/2002	0,64
2/2/2011	1.860,61
4/9/2007	6,86
4/9/2012	1.974,83
2/8/2013	2.097,26
2/6/2004	1.265,12
4/12/2012	987,42
4/5/2004	4,52
4/7/2016	2.617,06
3/12/2013	1.048,63
2/7/2004	1.265,12
2/3/2005	1.265,12

2/4/2004	4,52
28/2/2003	0,97
4/11/2013	2.097,26
4/7/2005	1.345,51
11/11/2002	1.011,03
2/12/2004	1.265,12
3/12/2013	2.097,26
5/1/2010	1.623,22
4/7/2011	1.860,61
11/8/2003	1.210,30
2/12/2015	2.351,78
9/4/2002	3,55
4/6/2013	2.097,26
4/4/2011	1.860,61
4/7/2006	1.412,78
2/3/2007	3,92
9/3/2004	1.210,30
2/9/2011	7,28
2/10/2007	1.459,53
3/10/2006	3,89
9/4/2003	3,85
12/1/2004	1.210,30
4/10/2005	1.345,51
9/12/2003	1.210,30
4/2/2013	2.097,26
4/8/2009	1.623,22
2/10/2014	2.213,86
4/3/2013	2.097,26
13/8/2001	2,13
3/8/2010	153,90
2/12/2010	1.748,53
3/11/2006	1.412,91
5/5/2014	2.213,86
4/2/2014	2.213,86
2/8/2012	1.974,83
11/8/2003	4,52
5/1/2016	2.351,78
9/7/2003	1.210,30
5/11/2007	4,07
4/11/2008	1.532,50
3/9/2013	2.097,26
2/9/2014	2.213,86
2/12/2005	1.345,51

2/4/2015	2.351,78
3/1/2012	1.861,65
12/12/2001	0,70
4/11/2009	1.623,22
3/11/2011	1.861,65
7/2/2008	1.459,53
2/9/2016	1.308,53
5/11/2007	1.459,53
4/4/2006	3,78
4/1/2005	3,35
2/10/2009	1.623,22
2/6/2016	2.617,06
2/6/2010	1.722,88
3/5/2006	3,89
3/11/2010	1.748,53
3/10/2006	0,13
4/9/2006	6,58
3/3/2015	2.351,78
2/4/2009	16,61
3/5/2011	1.860,61
3/3/2009	1.623,22
4/1/2011	1.748,53
11/3/2002	3,58
9/10/2001	931,40
3/1/2008	5,51
5/4/2010	1.722,88
3/1/2013	1.974,83
2/10/2012	1.974,83
3/1/2008	1.459,53
9/9/2003	1.210,30
10/9/2002	1.011,03
3/8/2004	1.265,12
4/6/2007	4,07
2/4/2008	1.532,50
2/12/2014	1.106,93
3/2/2015	2.351,78
2/8/2005	1.345,51
4/9/2006	706,39
4/3/2008	1.459,53
2/6/2004	4,70
2/3/2005	3,36
2/7/2010	1.722,88
2/3/2006	3,62

3/5/2006	1.412,78
10/12/2002	1.011,03
7/3/2014	2.213,86
2/8/2006	1.412,78
10/6/2003	1.011,03
2/6/2009	1.623,22
2/12/2008	1.532,50
2/3/2006	1.345,51
2/12/2005	1.345,51
2/4/2004	1.210,30
2/9/2011	930,82
12/3/2003	1.011,03
2/8/2007	1.459,53
3/11/2004	4,76
13/2/2002	931,40
2/12/2014	2.213,86
2/9/2010	1.748,53
13/11/2001	3,53
2/7/2014	2.213,86
13/1/2003	0,97
2/9/2014	1.106,93
4/8/2014	2.213,86
9/12/2003	1.210,30
9/8/2002	1.011,03
4/11/2015	2.351,78
2/9/2004	1.265,12
9/4/2003	1.011,03
2/4/2014	2.213,86
9/10/2002	3,85
2/12/2011	1.861,65
2/10/2015	1.175,89
10/2/2004	1.210,30
3/11/2004	1.265,12
9/7/2003	4,52
2/3/2010	1.722,88
4/12/2006	706,52
9/10/2001	3,53
4/4/2005	3,36
3/7/2012	1.974,83
2/9/2005	3,62
13/1/2003	1.011,03
3/4/2007	3,92
2/10/2008	1.532,50

2/9/2005	1.345,51
4/12/2007	729,77
4/4/2005	1.265,12
4/10/2004	4,87
4/10/2016	2.617,06
2/12/2009	1.623,22
10/12/2002	7,71
2/4/2013	2.097,26
3/5/2005	1.265,12
12/9/2001	3,53
10/5/2002	3,55
13/8/2001	558,84
9/7/2002	3,85
2/2/2005	1.265,12
12/3/2003	3,85
11/3/2002	9,42
3/1/2006	1.345,51
2/6/2006	1.412,78
3/5/2016	2.617,06
9/9/2003	4,52
4/10/2010	1.748,53
2/8/2006	3,89
9/8/2002	3,85
2/3/2016	2.617,06
2/7/2004	4,70
12/5/2003	3,85
2/6/2015	2.351,78
4/1/2005	1.265,12
2/10/2007	4,07
10/12/2002	1.011,03
13/8/2001	0,16
3/11/2005	3,62
3/8/2004	4,70
4/9/2007	729,76
9/10/2003	1.210,30
12/12/2001	465,70
11/11/2002	3,85
2/12/2011	930,83
13/11/2001	0,31
5/5/2015	2.351,78
11/6/2002	931,40
11/11/2003	4,52
4/9/2012	987,41

2/9/2010	874,26
9/12/2003	9,04
2/9/2016	2.617,06
3/11/2006	3,89
2/8/2011	1.860,61
5/5/2009	1.623,22
3/7/2007	4,07
10/9/2002	3,85
4/5/2010	1.722,88
2/6/2006	3,89
10/1/2002	3,53
2/9/2011	1.861,65
2/9/2015	2.351,78
3/11/2005	1.345,51
4/6/2012	1.974,83
4/10/2004	30,00
2/2/2010	1.722,88
10/6/2003	3,85
28/2/2003	3,85
2/7/2009	1.623,22
2/10/2013	2.097,26
3/4/2007	1.412,91
4/10/2011	1.861,65
3/7/2007	1.459,53
4/4/2006	27,94
3/8/2010	1.748,53
4/4/2006	1.345,51
13/1/2003	3,85
3/1/2007	1.412,91
2/6/2005	1.345,51
4/5/2004	1.210,30
2/12/2009	811,61
3/1/2014	2.097,26
9/3/2004	4,52
4/9/2006	1.412,78
2/9/2008	766,25
2/2/2007	1.412,91
4/12/2006	6,58
9/10/2001	0,31
3/5/2013	2.097,26
2/3/2007	1.412,91
3/6/2008	1.532,50
2/2/2005	0,90

2/9/2009	811,61
2/9/2009	1.623,22
2/2/2007	3,92
4/8/2015	2.351,78
10/2/2004	4,52
4/7/2005	3,62
11/3/2002	931,40
2/3/2011	1.860,61
2/8/2005	3,62
3/5/2012	1.974,83
2/2/2010	4,84
4/11/2014	2.213,86
10/1/2002	931,40
2/12/2015	1.175,89
3/9/2013	1.048,63
3/5/2005	3,36
4/10/2005	3,62
2/8/2016	2.617,06
9/10/2003	4,52
3/10/2006	1.412,91
9/7/2002	1.011,03
2/6/2011	1.860,61
2/10/2015	2.351,78
28/2/2003	1.011,03
9/4/2002	931,40
3/5/2007	1.459,53
4/4/2016	2.617,06
3/2/2009	1.532,50
4/10/2004	1.265,12
4/9/2007	1.459,53
3/1/2007	3,89
2/9/2008	1.532,50
4/7/2006	3,89
5/11/2012	1.974,83
2/2/2005	3,36
10/5/2002	931,40
2/2/2006	3,62
12/9/2001	0,31
4/12/2007	1.459,53
4/6/2007	1.459,53
2/4/2009	1.623,22
4/12/2007	6,77
13/11/2001	931,40

2/3/2012	1.974,83
2/2/2016	2.617,06
2/2/2012	1.974,83
3/5/2007	4,02
2/12/2004	9,52
2/12/2008	766,25
2/12/2005	8,65
3/5/2007	8,48
12/12/2001	931,40
2/12/2010	874,27
4/12/2012	1.974,83
11/11/2003	1.210,30
12/1/2004	4,52
2/7/2015	2.351,78
2/6/2005	3,62
3/6/2014	2.213,86
12/9/2001	931,40
3/1/2006	3,62
5/5/2008	1.532,50
12/12/2001	5,30
2/12/2004	1.265,12
12/5/2003	1.011,03
2/7/2008	1.532,50
2/8/2007	4,07
4/8/2008	1.532,50
2/9/2004	4,70
5/1/2009	1.532,50
3/4/2012	1.974,83
4/12/2006	1.412,91
11/6/2002	3,55
9/10/2002	1.011,03

9.3. aplicar à Sra. Sônia Maria Rocha Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 250.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;
9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Sônia Maria Rocha Santos;
9.6. declarar a inabilitação da Sra. Sônia Maria Rocha Santos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do RITCU; e
9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à responsável.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2526-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – tagColegiado
TC 018.526/2019-5
Apensos: TC 046.956/2020-4, TC 046.957/2020-0.
Natureza: Recurso de revisão em Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Município de Filadélfia/BA.
Responsável: Antônio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: Andre Dias Ferraz (17903/OAB-BA).

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. PNATE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO CONCEDENTE. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DA CONDENAÇÃO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO.

RELATÓRIO

Inicio o relatório com a transcrição da instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos - peça 151-153):

INTRODUÇÃO

1. Cuida-se de recurso de revisão (peças 72-120, complementado posteriormente pelas peças 126-143) interposto por Antonio Barbosa dos Santos Junior, ex-prefeito (gestão 2013-2016), contra o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara (peça 43), da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, exarado nos termos transcritos a seguir.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em desfavor do Sr. Antonio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04), ex-prefeito de Filadélfia/BA, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos recebidos pela municipalidade por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Antonio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04), ex-prefeito de Filadélfia/BA, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, do Regimento Interno;

9.2. condenar o responsável indicado no subitem anterior, com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 210 do Regimento Interno do TCU, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a" da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada

monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DATA	*VALOR*
5/1/2016	*26.502,24*
4/3/2016	*24.372,71*
6/4/2016	*24.372,71*
6/5/2016	*24.372,71*
3/6/2016	*24.372,71*
7/7/2016	*24.372,71*
8/8/2016	*24.372,71*
8/9/2016	*24.372,71*
6/10/2016	*24.372,71*
8/11/2016	*24.372,71*
7/12/2016	*24.372,65*

9.3. aplicar ao Sr. Antonio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 30.000,00 (trinta 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), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. 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;

9.6. esclarecer ao responsável que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992; e

9.7. dar ciência deste acórdão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao responsável e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia, este último em atenção ao § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. A presente instrução cuida de complementar a análise descrita nos pareceres emitidos por esta AudRecursos (peças 146-148), conforme sugere o MPTCU (peça 149), corroborado pelo Despacho do Exmo. Ministro-Relator deste recurso, Walton Alencar Rodrigues (peça 150).

3. A sugestão do parquet especializado decorre da inclusão nos autos da peça 145, a qual se refere à proposta de aprovação da prestação de contas comunicada pelo Ofício 10745/2025/Copmc/Cgrec/Difin-FNDE, inserida em 29/5/2025, um dia antes da oficialização da derradeira instrução (30/5/2025).

4. Importa explicar que as datas supramencionadas, embora sejam as registradas no Sistema e-TCU, não correspondem às datas em que efetivamente ocorreram os atos processuais, como se veem nos campos "Históricos" do e-TCU, os quais indicam que a instrução foi concluída em 23/5/2025 e o pronunciamento da Subunidade, em 26/5/2025. Somente o Despacho da Unidade (peça 148), ocorrido em 30/5/2025, que se deu quase simultaneamente com a inclusão da peça 145, acostada aos autos, como já dito, em 29/5/2025.

5. Portanto, no momento do exame do recurso, em que todos os detalhes do processo são verificados, o Ofício nº 10745/2025/Copmc/Cgrec/Difin-FNDE (peça 145) ainda não estava acostado aos autos.

6. Acompanha o citado ofício a Nota Técnica nº 4818045/2025, subsidiada pelo Parecer Técnico nº 258/2024, contendo a análise da documentação (prestação de contas) recebida da municipalidade referente aos

recursos repassados, por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016.

*7. A nota técnica (peça 145, p. 3-6) se encarregou da análise quanto à execução financeira, segundo a qual se manifestou "pela **suficiência** da documentação apresentada". (Negrito no original).*

8. Já o parecer técnico (peça 145, p. 7-9) cuidou de examinar a execução física e concluiu pela "aprovação da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Filadélfia - BA, referente ao exercício de 2016, no tocante à análise técnica de execução do Programa".

9. Consoante explicita-se a seguir, verifica-se que a nota e o parecer técnico elaborados pelo FNDE (peça 145) mostraram-se insuficientes para infirmar a conclusão inscrita na instrução dessa AudRecursos (peça 146, parágrafo 15, alínea "c"), que assim dispôs: "os novos documentos entregues neste recurso de revisão comprovaram o uso regular de parte dos recursos repassados, conforme explicitado nos parágrafos 14.3 a 14.13 desta instrução".

10. A metodologia utilizada para se chegar à referida conclusão partiu do exame acurado das peças 73 a 120 e 126 a 143, que constituem os novos elementos entregues no recurso de revisão. Reproduz-se abaixo trecho da instrução (peça 146) resultante do referido exame:

14.3. Como dito (item 9 desta instrução), o ex-prefeito, por meio deste recurso de revisão, prestou contas, conforme menciona no apelo (peça 72, p. 11-12), pelas quais apresentou documentos reunidos em "processo de pagamento", em que foi possível verificar nexo de causalidade entre as verbas transferidas e as despesas realizadas, no âmbito do PNATE.

14.4. Assim, construiu-se o quadro a seguir, em que se estabeleceu a referida correlação, na qual se concluiu que parte dos recursos repassados foram aplicados de modo escorreito. Observou-se que os documentos integrantes dos processos de pagamentos são referentes à finalidade do PNATE, além de guardarem conexão com as transferências bancárias presentes no extrato bancário.

Processos de pagamentos	*Extrato bancário*	*Data*	*Valor (R$)*
Peça 80	*Peça 78, p. 1*	*19/1/2016*	*25.989,00*
Peça 81	*Peça 78, p. 1*	*15/3/2016*	*23.082,88*
Peça 82	*Peça 78, p. 2*	*27/4/2016*	*24.138,45*
Peça 83	*Peça 78, p. 2*	*6/5/2016*	*23.816,49*
Peça 85	*Peça 78, p. 5*	*9/11/2016*	*13.950,60*
Peça 86	*Peça 78, p. 5*	*9/11/2016*	*9.200,00*
Peça 88	*Peça 78, p. 3*	*10/8/2016*	*24.300,00*
Peça 89	*Peça 78, p. 4*	*7/10/2016*	*5.001,00*
Peça 127	*Peça 78, p. 4*	*12/9/2016*	*12.000,00*
Peça 128	*Peça 78, p. 5*	*29/12/2016*	*6.000,00*
Peça 129	*Peça 78, p. 4*	*12/9/2016*	*12.483,00*
Peça 130	*Peça 78, p. 3*	*27/6/2016*	*23.816,49*
Peça 131	*Peça 78, p. 3*	*18/7/2016*	*23.712,62*

11. Por outro lado, observou-se que a análise realizada pelo FNDE, pelo que consta da nota e do parecer (peça 145), não se utilizou da mesma metodologia aplicada na instrução desta unidade técnica, o que tornou frágil as conclusões no sentido de que a documentação apresentada teria sido suficiente para aprovação totalmente a prestação de contas.

12. Notam-se essas fragilidades a partir de trechos da manifestação técnica do FNDE, como os transcritos a seguir, os quais mostram um exame apenas descritivo, sem estabelecer correlação entre os desembolsos financeiros e as despesas realizadas na finalidade do PNATE (peça 145, p. 8):

4.1. Com o objetivo de apurar a execução física do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) foram analisadas a documentação apresentada pela municipalidade, o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, com base na legislação vigente.

4.2. Ressaltamos que não houve inspeção in loco, e que os autos poderão ser reanalisados após apresentação de fatos supervenientes.

4.3. Nesse sentido, considerando a aprovação do CACS-FUNDEB como órgão colegiado fiscalizador responsável pelo acompanhamento, constatamos ausência de irregularidades, comprovando o nexo de causalidade entre a parcela dos recursos liberados e a consecução do objeto, evidenciando a comprovação regular da execução física relacionada ao cumprimento do objetivo do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE, sugerimos:

4.4. Aprovação da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Filadélfia - BA, referente ao exercício de 2016, no tocante à análise técnica de execução do Programa.

13. A propósito, um dos documentos no qual se apoiou a conclusão do FNDE é o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, mencionado nos subitens 4.1 e 4.3 da transcrição acima. Todavia, observa-se que consta do referido parecer (peça 77) a seguinte observação: "O Parecer Conclusivo foi realizado com base em informações disponíveis nesta data, não se responsabilizando o atual mandato deste CACS pelas informações ali registradas e acompanhadas pelo mandato anterior". Vê-se, assim, que o próprio parecer se mostra revestido de certa precariedade.

14. Por essas razões, observou-se que a nova peça (145) encartada nos autos não apresentou conteúdo suficiente para modificar a conclusão anteriormente exposta (peças 146-148) na manifestação desta AudRecursos.

CONCLUSÃO

15. Da análise anterior, conclui-se que a proposta apresentada pelo FNDE de aprovação plena da prestação de contas, por meio da Nota Técnica nº 4818045/2025 e do Parecer Técnico nº 258/2024 (peça 145), não pode ser acolhida, pois não ficou demonstrado que tal aprovação se baseou na existência de nexo de causalidade entre os recursos públicos transferidos e as despesas realizadas.

16. Dessa forma, mantêm-se as conclusões e a proposta alvitrada nos pareces anteriormente emitidos por esta AudRecursos, constantes das peças 146-148, a qual será replicada, por questão de praticidade, nesta instrução complementar.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Diante do exposto, eleva-se à consideração superior este exame do recurso de revisão interposto por Antonio Barbosa dos Santos Junior contra o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara, para propor, com base nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o valor do débito, bem como o da multa proporcional (item 9.3), modificando a redação da tabela constante do item 9.2 do acórdão impugnado para o seguinte teor, mantendo-se inalterado os demais itens:

DATA	VALOR
5/1/2016	26.502,24 (D)
19/1/2016	25.989,00 (C)
4/3/2016	24.372,71 (D)
15/3/2016	23.082,88 (C)
6/4/2016	24.372,71 (D)
27/4/2016	24.138,45 (C)
6/5/2016	24.372,71 (D)
6/5/2016	23.816,49 (C)
3/6/2016	24.372,71 (D)
27/6/2016	23.816,49 (C)
7/7/2016	24.372,71 (D)
18/7/2016	23.712,62 (C)
8/8/2016	24.372,71 (D)
10/8/2016	24.300,00 (C)
8/9/2016	24.372,71 (D)
12/9/2016	12.483,00 (C)
12/9/2016	12.000,00 (C)
6/10/2016	24.372,71 (D)
7/10/2016	5.001,00 (C)
8/11/2016	24.372,71 (D)
9/11/2016	13.950,60 (C)
9/11/2016	9.200,00 (C)
7/12/2016	24.372,65 (D)
29/12/2016	6.000,00 (C)

b) dar ciência aos responsáveis, aos interessados e à Procuradoria da República na Bahia.

O Ministério Público de Contas diverge da unidade técnica nos seguintes termos (peça 154):

Sob exame Recurso de Revisão (peças 72 a 120, complementado pelas peças 126 a 143) interposto pelo Sr. Antonio Barbosa dos Santos Junior (gestão 2013 a 2016) contra o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara (peça 43), decisão proferida em autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor do referido prefeito, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo Município de Filadélfia/BA por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016.

Os espelhos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) de peças 2 e 3 trazem como data limite para a apresentação da prestação de contas o dia 21/8/2017, logo após o término do mandato do recorrente. Assim, o Ofício 9036E/2017-SEOPC/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 10, p. 1 e 2), de 6/11/2017, provavelmente foi recebido pelo Sr. Lourival Pereira Maia, prefeito sucessor.

No Relatório de TCE 221/2018 - DIREC/COTCE/CGAPC/DIFIN-FNDE/MEC (peça 18, p. 3) constou a seguinte informação:

b. A Prefeitura Municipal também foi notificada e apresentou Representação contra o ex-gestor, Senhor Antônio Barbosa dos Santos Júnior, de acordo com informação registrada no SiGPC.

Nesse contexto, a primeira instrução técnica lavrada no TCU (peça 25) propôs que fosse providenciada a citação e a audiência do sr. Antonio Barbosa, sendo objeto da audiência a não disponibilização das condições materiais para o sucessor apresentar as contas.

Assim, na sessão de 29/9/2020, o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara (peça 43) desfavorável ao recorrente foi proferido, sobrevindo o referido recurso deslindado pela instrução técnica de peça 146 da Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), por meio da qual foram delimitados os seguintes objetos a serem avaliados:

a) se a revelia foi adequadamente atribuída ao recorrente;

b) se o recorrente era o responsável pelo encaminhamento da prestação de contas;

c) se os novos documentos apresentados são aptos a comprovar o regular uso dos recursos transferidos na finalidade relativa ao PNATE.

A AudRecursos reafirmou a revelia do responsável e a não procedência do argumento de que ele poderia ter sido citado no endereço de sua empresa, indicando nesse sentido o fato de que o endereço do trabalho é o mesmo da base CPF utilizado para a citação (Rua Rui Barbosa, 400, Térreo, Centro, Filadelfia/BA).

O argumento de não responsabilidade pela prestação de contas foi afastado por meio da indicação da Súmula TCU 230 e pela informação do relatório de TCE reproduzido anteriormente.

No tocante ao débito, a avaliação técnica foi parcialmente favorável ao recorrente, exsurgindo a conclusão de redução dos valores.

Assim sendo, a proposta contida na referida instrução foi arrimada nos seguintes pontos:

a) a revelia foi corretamente atribuída ao ex-prefeito, pois as notificações foram realizadas sem vícios, de acordo com as normas e jurisprudência do TCU, sem prejuízo ao exercício do seu direito à ampla defesa;

b) o dever de prestar contas recaiu sobre o recorrente, porquanto o prefeito sucessor adotou as medidas legais, com vistas ao resguardo do patrimônio público, conforme previsto na Súmula TCU nº 230;

c) os novos documentos entregues neste recurso de revisão comprovaram o uso regular de parte dos recursos repassados, conforme explicitado nos parágrafos 14.3 a 14.13 desta instrução.

Em nosso parecer de peça 149 consideramos que a AudRecursos deveria ter inserido em sua avaliação de peça 146 os motivos que justificaram o não acolhimento da proposta de aprovação da prestação de contas apresentada pelo Ofício 10745/2025/Copmc/Cgrec/Difin-FNDE (peça 145), autuado em 29/5/2025, um dia antes da oficialização da derradeira instrução (30/5/2025). Condição que nos fez sugerir ao E. Relator que restituísse os autos à AudRecursos para que opinasse sobre o documento de peça 145.

Acolhida nossa proposta (peça 150), foi apresentada a instrução de peça 151, a qual contou com a anuência dos dirigentes da AudRecursos (peças 152 e 153).

Quanto às peças produzidas no âmbito da AudRecursos, deve-se anotar que, por disposição regimental (art. 160, § 2º), a etapa de instrução do processo só é encerrada pela emissão do parecer conclusivo do titular da unidade técnica, o que faz com que todas as peças anteriores recebam a data de tal evento, porquanto somente com o endosso de titular pode-se dizer que o parecer do auditor e o pronunciamento do diretor passaram a existir para o universo processual. Tanto é verdade que não se tem acesso às duas peças que antecedem o pronunciamento antes de sua oficialização. Com isso, os novos elementos apresentados em 29/5/2025 são anteriores à avaliação técnica autuada em 30/5/2025 (peças 146 a 148). Ademais, poder-se-ia alegar que a conclusão ocorreu em 28/2/2025, pois essa é a data que consta na instrução de peça 146.

Situação idêntica se observa acerca das atuações da Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial

(AudTCE) de 28/8/2019 (peças 25 a 27) e 31/7/2020 (peças 39 a 41). A instrução, o pronunciamento da subunidade e o pronunciamento da unidade aparecem com a mesma data. Para o público externo, as peças 121 e 122 (22/5/2024), 146 a 148 (30/5/2025) e 151 a 153 (03/10/2025), todas a AudRecursos, constam no e-TCU com a mesma data.

Sobre a nova documentação, a Nota Técnica 4818045/2025/DIPRE/CGAPC/DIFIN (peça 145, p. 3 a 6), responsável pela avaliação da execução financeira, considerou que as provas apresentadas eram suficientes, em oposição à existência de débito apontada pela AudRecursos.

Por seu turno, o Parecer 258/2024/COATE/CGPTE/DIRAE (peça 145, p. 7 a 9) voltado à avaliação da execução física, concluiu pela aprovação da prestação de contas.

A Unidade Técnica afirma que a metodologia utilizada para se chegar ao dano residual apontado na instrução de peça 146 partiu de exame acurado das peças apresentadas e que no documento de peça 77 consta a seguinte informação "O Parecer Conclusivo foi realizado com base em informações disponíveis nesta data, não se responsabilizando o atual mandato deste CACS pelas informações ali registradas e acompanhadas pelo mandato anterior".

Nesse contexto, a opção técnica foi pela manutenção do provimento parcial anteriormente apresentado na instrução de peça 146.

Do valor histórico de R$ 270.229,28 transferido, a sugestão tinha sido de acatar as justificativas parcialmente e retirar do dado o montante de R$ 227.490,53, restando ainda o débito de R$ 42.738,75, aproximadamente 16% da importância transferida.

Após reavaliação das informações processuais, com destaque para a grande redução do dano e as manifestações favoráveis do FNDE quanto às execuções física e financeira, com as devidas vênias, divergimos da AudRecursos para propor ao E. Relator que dê provimento ao recurso e julgue as contas regulares com ressalva, tendo em mente que a responsabilidade para apresentar a prestação recaiu sobre o prefeito sucessor e que o prefeito executante obteve informações capazes de levar o FNDE a sugerir a aprovação das contas do PNATE/2016 do município de Filadélfia/BA.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antonio Barbosa dos Santos Junior, ex-prefeito do Município de Filadélfia/BA (gestão 2013-2016), contra o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo, que julgou irregulares suas contas, condenou-o ao pagamento de débito de R$ 270.229,28, em valores históricos, e aplicou-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Originalmente, estes autos cuidam de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Filadélfia/BA, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), exercício de 2016.

Conquanto o prazo para prestar contas tenha vencido em 21/8/2017, na gestão do prefeito sucessor Lourivaldo Pereira Maia, a corresponsabilidade deste foi afastada, por haver protocolado representação junto ao Ministério Público Federal contra o gestor dos recursos, o ora recorrente, medida reputada suficiente pela Procuradoria Federal no FNDE.

Antonio Barbosa dos Santos Junior foi chamado aos autos para apresentar defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à não disponibilização ao sucessor das condições materiais para prestar as contas. Frustradas as comunicações postais, foi citado por edital e manteve-se silente, o que configurou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, sobrevindo o acórdão recorrido.

Em suas razões, o recorrente alega: a) nulidade da citação editalícia e da revelia, porquanto reside no mesmo endereço há décadas e não teriam sido empregados os demais meios de contato disponíveis; b) ilegitimidade passiva, pois o dever de prestar contas, vencido após o término de seu mandato, recaía sobre o sucessor; c) regular aplicação dos recursos na finalidade do Pnate, comprovada pelos documentos novos que junta, consistentes em extratos da conta específica, processos de pagamento, procedimentos licitatórios e contratos; e d) apresentação da prestação de contas ao FNDE, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), acompanhada de parecer favorável do conselho de controle social.

O recorrente obteve na 12ª Vara da Justiça Federal da Bahia, na fase de execução, tutela de urgência que suspendeu os efeitos do acórdão recorrido (peça 135), providência que alcança a cobrança da dívida, não o julgamento deste recurso.

No curso da instrução, o FNDE encaminhou ao Tribunal o Ofício 10745/2025/Copmc/Cgrec/Difin-FNDE, instruído com a Nota Técnica 4818045/2025, que reputou suficiente a comprovação da execução financeira, e com o Parecer Técnico 258/2024, que concluiu pela aprovação da prestação de contas quanto à execução física.

A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso e dar-lhe

parcial provimento. Aceita as despesas que reputa comprovadas por documentação fiscal e vinculadas a saídas da conta específica do programa, no total de R$ 227.490,53, e mantém débito residual de R$ 42.738,75, com redução proporcional da multa. Não acolhe as manifestações do FNDE, por reputá-las meramente descritivas, sem exame do vínculo entre os recursos transferidos e as despesas realizadas.

O Ministério Público diverge. À vista das manifestações favoráveis do FNDE quanto às execuções física e financeira e da expressiva redução do dano, propõe dar provimento ao recurso e julgar regulares com ressalva as contas do recorrente.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Ratifico o despacho de peça 125 e conheço do recurso, com fundamento nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992 e 288 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista que interposto no prazo de cinco anos e que os documentos que anexos ao recurso não constavam dos autos e, em tese, apresentam eficácia sobre a prova produzida.

Não há nulidade na citação. As comunicações postais foram dirigidas ao endereço constante do cadastro do CPF, que é até hoje o da empresa de que o recorrente é sócio, apontada no recurso como alternativa negligenciada. Frustradas as tentativas e inexistindo endereço diverso nas bases consultadas, promoveu-se a citação editalícia, na forma regimental.

No mérito, acolho o parecer do Ministério Público, que incorporo às minhas razões de decidir, pelos motivos a seguir.

O Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara imputou o débito integral porque, ante a revelia do responsável, nada havia nos autos que demonstrasse a aplicação dos recursos do Pnate. Portanto, a condenação correspondeu ao acervo probatório então disponível.

Todavia, posteriormente à sua condenação, o recorrente reuniu e submeteu ao FNDE a prestação de contas do exercício de 2016 e trouxe a este Tribunal os extratos da conta específica, os processos de pagamento, com as respectivas notas fiscais, notas de empenho e de liquidação, os procedimentos licitatórios e os contratos firmados com os prestadores de serviço.

A AudRecursos correlacionou essa documentação com a movimentação bancária e reconheceu o nexo de causalidade quanto a R$ 227.490,53, o que corresponde a 84,2% do repasse, relativos a treze pagamentos dirigidos à Princesa Transportes e Serviços Ltda. e ao Auto Posto Vale Ltda., a título de transporte escolar e de combustível, remanescendo, a seu ver, débito de R$ 42.738,75, composto por duas parcelas.

A primeira, de R$ 22.000,00, corresponde ao pagamento de 13/10/2016 documentado no processo de pagamento 997 (peça 84), glosado por ausência da nota fiscal. As circunstâncias dos autos permitem reconhecer a despesa, pois o processo de pagamento registra o credor, a fonte dos recursos, a natureza da despesa e os dados da nota fiscal a que se refere a liquidação, até mesmo a data de emissão, coincidente com a do desembolso. O extrato da conta específica (peça 78, p. 4) identifica a favorecida por nome, CNPJ e conta corrente, revelando transferência à Princesa Transportes e Serviços Ltda., contratada para o transporte escolar, em valor da mesma ordem de grandeza dos demais pagamentos mensais àquela empresa. A despesa foi, aind,a objeto da remessa mensal ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, sem notícia de questionamento por aquela Corte. Identificados o destinatário, o valor e a data, e inexistindo elemento específico que indique a não prestação do serviço, sobretudo diante da aprovação da execução física pelo FNDE, a falta da via do documento fiscal configura falha formal na composição do processo de pagamento, e não ruptura do nexo de causalidade.

Os precedentes invocados na instrução da AudRecursos não sustentam a glosa. Todos cuidam de recursos transferidos por convênio e censuram a falta de indicação do número do ajuste no documento fiscal ou a inidoneidade da nota apresentada. O Pnate é transferência automática legal, sem número de ajuste a ser aposto, e nenhuma das notas juntadas foi objeto de reparo. Lacuna documental isolada, em pagamento de uma série de quatorze produzidos pelo mesmo setor contábil, não converte despesa identificada em dano ao Erário.

A segunda parcela, de R$ 20.738,75, não corresponde a pagamento irregular. Representa a diferença entre o total transferido e os desembolsos que a unidade técnica correlacionou, um a um, aos processos de pagamento juntados ao recurso. Admitida também a despesa de R$ 22.000,00, os documentos examinados demonstram a aplicação de R$ 249.490,53, equivalentes a 92,3% dos recursos repassados.

O FNDE, após examinar a prestação de contas apresentada, reputou suficiente a documentação relativa à execução financeira e aprovou a execução física do programa, exame que alcançou o exercício por inteiro e se formou à vista do conjunto integral submetido ao SIGPC, mais amplo do que o reproduzido nas peças recursais.

A unidade técnica, por sua vez, não aponta, quanto ao valor residual, pagamento a beneficiário indevido, despesa estranha ao Pnate nem outra destinação incompatível com o programa. Nesse contexto, a diferença aritmética não caracteriza dano ao Erário.

Soma-se o parecer do conselho de acompanhamento e controle social, a quem a lei incumbe a fiscalização

desses recursos, considerado pelo FNDE na análise da execução física. A ressalva de que o colegiado atual não responde pelas informações acompanhadas pelo mandato anterior não retira, por si só, o valor da manifestação.
Quanto à omissão no dever de prestar contas, o prazo encerrou-se na gestão do prefeito sucessor. Nos termos da Súmula 230 do TCU, competia-lhe apresentar as contas ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais destinadas ao resguardo do patrimônio público.
No julgamento originário, a representação encaminhada pelo sucessor ao Ministério Público Federal foi considerada suficiente porque se admitiu que o antecessor, ora recorrente, não havia deixado ao sucessor as condições materiais necessárias à prestação de contas. Os elementos agora reunidos retiram suporte dessa premissa. Os processos de pagamento foram produzidos no âmbito da própria administração municipal e constavam dos sistemas de remessa ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Não há demonstração de que o sucessor estivesse impossibilitado de reuni-los e encaminhá-los ao FNDE.
Subsiste, todavia, o ônus do recorrente de comprovar a aplicação dos recursos que geriu. Quem utiliza dinheiros públicos deve justificar seu bom e regular emprego, nos termos do art. 93 do Decreto-lei 200/1967. Esse ônus, porém, é distinto do dever formal de encaminhar a prestação de contas que, no caso, venceu durante a gestão do sucessor. Com os elementos apresentados neste recurso, tenho por satisfeito o ônus de comprovar a aplicação dos recursos e por não configurada, em relação ao recorrente, a omissão no dever de prestar contas.
Subsiste, contudo, impropriedade formal no processo de pagamento 997, uma vez que a via da nota fiscal nele indicada não foi localizada na documentação encaminhada ao Tribunal. A falha, embora insuficiente para caracterizar dano diante dos demais elementos comprobatórios, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalva.
Afastado o débito, não subsiste a multa proporcional prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Tampouco há fundamento para a multa do art. 58, inciso I, pois, como afirmado, o dever de apresentar tempestivamente a prestação de contas recaía sobre o prefeito sucessor.
Portanto, dou provimento ao recurso para tornar insubsistentes os subitens 9.1 a 9.3 do Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara e julgar regulares com ressalva as contas de Antonio Barbosa dos Santos Junior, dando-lhe quitação.
Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.
TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2527/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.526/2019-5.
1.1. Apensos: 046.956/2020-4 e 046.957/2020-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsável: Antônio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04).
3.3. Recorrente: Antônio Barbosa dos Santos Junior (851.233.665-04).
4. Entidade: Município de Filadélfia/BA.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Andre Dias Ferraz (17903/OAB-BA).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Antonio Barbosa dos Santos Junior contra o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara, da relatoria do E. Ministro Vital do Rêgo;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, em:
9.1. conhecer do recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento;
9.2. tornar insubsistente o Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara;

9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Antonio Barbosa dos Santos Junior, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação; e
9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para que adote as providências necessárias à baixa da responsabilidade pelo débito apurado nestes autos, e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia, em razão da comunicação promovida pelo subitem 9.7 do Acórdão 10.171/2020-TCU-1ª Câmara.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2527-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – tagColegiado
TC 019.371/2025-0
Natureza: Monitoramento.
Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. SEGUNDO CICLO DE ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 2342/2023-TCU-PLENÁRIO. AUDITORIA INTEGRADA NO CADASTRO ÚNICO. MELHORA ESTATISTICAMENTE SIGNIFICATIVA DA QUALIDADE CADASTRAL. PERSISTÊNCIA DE INCONSISTÊNCIAS DE RENDA INFORMAL E DE COMPOSIÇÃO FAMILIAR EM PATAMAR RELEVANTE. DETERMINAÇÃO CUMPRIDA. RECOMENDAÇÕES IMPLEMENTADAS, PARCIALMENTE IMPLEMENTADAS, EM IMPLEMENTAÇÃO E NÃO IMPLEMENTADA. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO DE SEIS SUBITENS. AUTORIZAÇÃO À SEGECEX PARA AVALIAR A INSTITUIÇÃO DE PROCESSO PRÓPRIO DE ACOMPANHAMENTO PERIÓDICO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho, peças 43 a 45:

1 - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de monitoramento do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário (peça 3), proferido no âmbito do TC 000.888/2023-0, que apreciou o Relatório de Auditoria Integrada com aspectos operacionais e de conformidade, no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). O trabalho teve como objetivo avaliar o desenho, os procedimentos e a supervisão das ações de cadastramento das famílias no Cadastro Único (CadÚnico), bem como a confiabilidade dos dados cadastrais, no período

compreendido entre janeiro de 2019 e junho de 2023.

2. Ao apreciar o primeiro ciclo do monitoramento, esta Corte de Contas exarou o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário (peça 8), por meio do qual autorizou a continuidade dos trabalhos, sob a modalidade de relatório de monitoramento. Adicionalmente, o referido acórdão aprovou a realização de novo procedimento de pesquisa domiciliar, a ser executado entre novembro de 2025 e março de 2026, com a dupla finalidade de aferir a qualidade das informações CadÚnico e de fornecer subsídios ao diagnóstico para atualização da Lista de Alto Risco (LAR) do TCU 2026.

3. Importante registrar que a versão preliminar deste relatório (peça 34) foi submetida aos gestores para que apresentassem seus comentários (peças 39 e 40), que foram analisados no Apêndice A deste relatório e, conforme o caso, incorporados a este relatório definitivo.

2 - HISTÓRICO

4. O Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário (peça 3) emitiu as seguintes deliberações apresentadas in verbis:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 250 do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. quanto aos controles de coleta de dados por autodeclaração:

9.1.1.1. normatize o conceito de autodeclaração usado no Cadastro Único, definindo formas de controle da exatidão e fidedignidade das informações declaradas pelo responsável familiar na entrevista, atentando para as boas práticas identificadas nos municípios visitados pela equipe de auditoria (Achado 4);

9.1.1.2. normatize adequadamente a verificação domiciliar de dados do Cadastro Único (§2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022), estabelecendo os procedimentos de execução das verificações, a forma de cálculo do indicador e a estratégia de monitoramento; bem como definindo incentivos para a execução e penalidades para o descumprimento da obrigação (Achado 6);

9.1.1.3. registre os casos em que for verificado que o responsável familiar tenha dolosamente prestado informação falsa ao Cadastro Único, como disposto no art. 18 da Lei 14.601/2023 e no inciso I do §1º do artigo 35 da Portaria MC 810/2022, de maneira que eventuais cadastramentos ou atualizações cadastrais futuras, por ele efetivadas, sejam precedidas de procedimentos adicionais de controle, nos moldes daqueles definidos para as famílias unipessoais (Achado 4);

9.1.1.4. elabore sistemática de monitoramento do indicador de verificações domiciliares, estabelecendo formas de advertências e aplicação de penalidades a serem aplicadas em caso de não cumprimento (Achado 6);

9.1.1.5. aperfeiçoe a norma que trata da apresentação do comprovante de residência, de forma que a apresentação de documento com CPF e de comprovação de endereço se torne obrigatória, com as exceções necessárias, e regulamente a possibilidade de apresentação de outros documentos como CNH e documentos digitais no processo de cadastramento (Achado 3);

9.1.2. quanto à gestão do Cadastro Único pelos entes municipais:

9.1.2.1. estabeleça estratégias de divulgação junto aos municípios para que os normativos, cartilhas, orientações e informes publicados no portal do ministério alcancem tempestivamente todos os municípios, inclusive aqueles com poucos recursos tecnológicos, acompanhadas de controle de recebimento dos documentos (Achado 5);

9.1.2.2. aprimore o canal de atendimento aos municípios sobre as atividades do Cadastro Único, para que funcione de forma efetiva, clara e tempestiva na orientação e no esclarecimento aos gestores municipais (Achado 5);

9.1.2.3. estabeleça estratégia de capacitação dos agentes municipais, de forma que estejam efetivamente aptos para realização das atividades de verificação domiciliar (Achado 6);

9.1.2.4. estabeleça plano de capacitação sistemático e obrigatório, com avaliação que envolva os governos federal, estadual e as equipes do Cadastro Único, incluindo mecanismos de educação à distância, de forma a apoiar as capacitações promovidas pelos estados e padronizar o aprendizado (Achado 7);

9.1.2.5. estabeleça mecanismos de monitoramento da capacitação dos agentes do Cadastro Único (Achado 7);

9.1.2.6. regulamente as equipes mínimas de referência do Cadastro Único, definindo quantitativo, formação mínima e formas de cofinanciamento (Achado 7);

9.1.2.7. oriente os municípios quanto às providências a serem adotadas para a verificação da situação familiar que subsidia o parecer para exclusão cadastral por omissão de informações ou prestação de informações inverídicas pelo responsável familiar, por comprovada má-fé (Achado 4);

9.1.2.8. oriente os entrevistadores, em conjunto com estados e o Distrito Federal, sobre os documentos exigidos para as atividades cadastrais e sobre a checagem adequada desses, além do necessário esclarecimento, no início da entrevista, sobre os conceitos básicos do formulário do Cadastro Único, com vistas a conscientizar o responsável familiar sobre sua responsabilidade pelos dados declarados ou omitidos e sobre as sanções cabíveis em caso de descumprimento da obrigação (Achados 3 e 4);

9.1.2.9. elabore plano estratégico para o Cadastro Único que envolva ações de supervisão, acompanhamento, monitoramento e apoio aos municípios nas suas atribuições do Cadastro Único, nos moldes das ações realizadas no Plano de Monitoramento 2013-2016 (Achado 5);
9.1.2.10. estabeleça formas de monitoramento das atribuições dos estados junto aos municípios (Achado 5);
9.1.3. quanto à transparência e controle social do Cadastro Único:
9.1.3.1. realize procedimento de análise amostral, com periodicidade máxima de dois anos, capaz de estimar, de forma segura, a qualidade dos dados do Cadastro Único, a exemplo do realizado nesta fiscalização, com publicação posterior dos resultados (Achado 2);
9.1.3.2. divulgue nos sites do Ministério os índices de famílias unipessoais por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas (Achado 2);
9.1.3.3. estabeleça estratégias para divulgar à população, de forma adequada, os conceitos, objetivos e diretrizes do Cadastro Único, com vistas a esclarecer as condições e requisitos para recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família, em especial às famílias que não se enquadram no disposto no art. 5º da Lei 14.601/2023 (Achado 1);
9.1.4. utilize bancos de dados da Administração Pública para sanear informações do Cadastro Único, adotando as seguintes medidas:
9.1.4.1. avalie aprimoramentos no Sistema do Cadastro Único, para adição de verificações automáticas de documentos (Achado 3);
9.1.4.2. avalie aprimoramentos na governança de dados do Cadastro Único, com objetivo de mitigar falhas: de registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos; de registros com documentação em multiplicidade; de certidões com inconsistência no campo da matrícula; bem como saneie as falhas dessa natureza identificadas nesta fiscalização (Achado 3);
9.2. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, até o final do exercício de 2024, saneie divergências entre Cadastro Único e banco de dados da Administração Pública, identificadas nesta fiscalização, indicando ainda as providências ou os controles que serão tomados para reduzir tais ocorrências (Achados 1 e 3 e Apêndice 4);
5. No âmbito do TC 008.645/2024-8, formalizou-se o primeiro ciclo de monitoramento das referidas deliberações. A avaliação quanto ao estágio de atendimento das deliberações, à época, encontra-se detalhada na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Atendimento das deliberações após 1º monitoramento

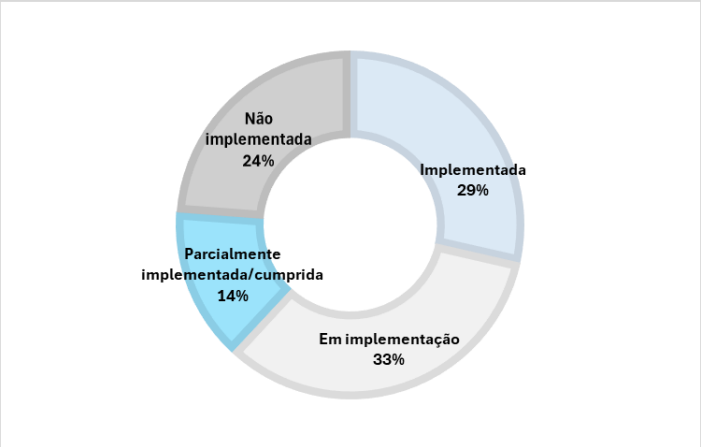
Tema auditado	*Tipo de deliberação*	*Subitem*	*Situação*	*Próximos passos*
Inconsistências cadastrais	*Determinação*	*9.2*	*Parcialmente cumprida*	*Continuar o monitoramento*
Controles de coleta de dados por autodeclaração	*Recomendações*	*9.1.1.1*	*Em implementação*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.1.2	*Parcialmente implementada*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.1.3	*Em implementação*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.1.4	*Não implementado*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.1.5	*Em implementação*	*Continuar o monitoramento*
Gestão do Cadastro Único pelos entes municipais	*Recomendações*	*9.1.2.1*	*Não implementado*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.2.2	*Não implementado*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.2.3	*Não implementado*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.2.4	*Implementada*	*Encerrar o monitoramento*
		9.1.2.5	*Implementada*	*Encerrar o monitoramento*
		9.1.2.6	*Em implementação*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.2.7	*Implementada*	*Encerrar o monitoramento*
		9.1.2.8	*Em implementação*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.2.9	*Implementada*	*Encerrar o monitoramento*
		9.1.2.10	*Implementada*	*Encerrar o monitoramento*
Transparência e controle social do Cadastro Único	*Recomendações*	*9.1.3.1*	*Em implementação*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.3.2	*Parcialmente implementado*	*Continuar o monitoramento*
		9.1.3.3	*Implementada*	*Encerrar o monitoramento*
Utilização de		*9.1.4.1*	*Não implementada*	*Continuar o monitoramento*

bancos de dados para saneamento do CadÚnico	*Recomendações*	*9.1.4.2*	*Em implementação*	*Continuar o monitoramento*

Fonte: elaboração própria

6. No primeiro ciclo, verificou-se que apenas 29% das deliberações foram atendidas pelo MDS, como ilustrado na Figura 1. Tal resultado embasou a necessidade de novo ciclo de monitoramento, focado nos itens ainda não completamente atendidos.

Figura 1 - Percentual de atendimento das deliberações após 1º monitoramento



Fonte: elaboração própria com base na Tabela 1 acima (peça 7, p. 31)

7. O Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário (peça 8) consolidou os resultados do primeiro ciclo de monitoramento das deliberações proferidas no Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, decidindo por:

a) considerar implementados os subitens 9.1.2.4, 9.1.2.5, 9.1.2.7, 9.1.2.9, 9.1.2.10 e 9.1.3.3; parcialmente cumprido o subitem 9.2; parcialmente implementados os subitens 9.1.1.2 e 9.1.3.2; em implementação os subitens 9.1.1.1, 9.1.1.3, 9.1.1.5, 9.1.2.6, 9.1.2.8, 9.1.3.1 e 9.1.4.2; e não implementado os subitens 9.1.1.4, 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.3 e 9.1.4.1 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário;

b) autorizar o prosseguimento do monitoramento dos subitens 9.1.1.1, 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.3, 9.1.2.6, 9.1.2.8, 9.1.3.1, 9.1.3.2, 9.1.4.1 e 9.1.4.2 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário em novo ciclo de monitoramento, a ser realizado a partir de outubro de 2025;

c) autorizar a AudBenefícios a realizar novo procedimento de verificação domiciliar, no período entre novembro/2025 e março/2026, como forma de monitorar a qualidade dos dados do Cadastro Único e de subsidiar diagnóstico para a atualização da Lista de Alto Risco do TCU 2026;

d) autorizar a AudBenefícios a continuar o monitoramento deste processo por meio da modalidade "relatório de monitoramento".

3 - PESQUISA AMOSTRAL DOMICILIAR

Contexto e origem

8. Como já exposto, o TCU realiza segundo monitoramento com o objetivo de verificar o cumprimento das deliberações expedidas no Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, no âmbito de auditoria operacional destinada a avaliar o desenho, os procedimentos e a supervisão dos processos de cadastramento, revisão cadastral e averiguação das famílias no Cadastro Único (CadÚnico); bem como a confiabilidade dos dados do Cadastro (TC-000.888/2023-0).

9. No que se refere a esse último objetivo, como parte dos procedimentos de auditoria executados em 2023, foi realizada pesquisa amostral domiciliar (à época denominada de "verificação amostral"), com vistas a obter evidências, a partir de amostra nacionalmente representativa, acerca da completude e da atualidade dos dados de renda e composição familiar registrados, bem como estimar o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que não atendiam aos critérios de elegibilidade.

10. O procedimento consistiu na realização de visitas domiciliares a famílias selecionadas aleatoriamente pelo TCU, por meio de amostragem probabilística, com coleta de dados efetuada por entrevistadores municipais do CadÚnico, mediante aplicação de questionário estruturado.

11. Na época, os trabalhos de campo ocorreram no período de 12/6 a 14/7/2023, em 1.517 municípios, tendo sido visitadas 3.672 famílias inscritas no CadÚnico e que tinham recebido o PBF (à época, Auxílio Brasil) em dezembro de 2022.

12. Nessa etapa, os entrevistadores municipais registraram, em formulário de apoio elaborado pelo TCU, os

dados prévios do Cadastro Único para cada família selecionada - incluindo endereço, composição familiar e renda de cada membro -, que serviram de base para subsidiar as conclusões de cada entrevistador sobre a realidade observada durante a visita domiciliar.

13. Essas conclusões foram remetidas ao TCU por meio de questionário eletrônico. Ressalta-se que durante a entrevista domiciliar, em resumo, foram apenas comparadas informações registradas no CadÚnico com aquelas observadas in loco. A visita não teve o fim de coletar ou atualizar dados individualizados dos membros familiares em bases governamentais.

14. Ademais, as conclusões dos entrevistadores foram utilizadas exclusivamente para fins de análise estatística. Os dados foram tratados de forma confidencial e divulgados apenas de maneira agregada, sem identificação individual de famílias ou entrevistadores.

*15. **Em síntese**, os resultados estimaram algum tipo de inconsistência entre a renda registrada e a efetivamente observada em 40,3% das famílias inscritas no CadÚnico e que recebiam o PBF à época; 33,4% dos registros com composição familiar diferente da declarada; e 14,8% dos endereços constantes do cadastro com divergências relevantes.*

16. No que se refere à elegibilidade ao Programa Bolsa Família, estimou-se que 22,5% das famílias beneficiárias apresentavam indícios de não atendimento aos critérios do Programa, correspondendo na ocasião a 4,7 milhões de famílias, o que representava potencial prejuízo de
R$ 34,18 bilhões para o ano de 2023 (relatório de auditoria, peça 73 do TC-000.888/2023-0).

*17. Cumpre destacar que todas essas estimativas correspondem a **estimativas pontuais**, ou seja, aos valores centrais obtidos a partir da amostra analisada à época. As margens de erro associadas estão detalhadas na peça 46 do citado processo.*

18. Na oportunidade, diante da relevância desses achados, foi recomendado ao MDS, quanto à transparência e controle social do Cadastro Único, que realize procedimento de análise amostral, com periodicidade máxima de dois anos, capaz de estimar, de forma segura, a qualidade dos dados, a exemplo do realizado naquela fiscalização, com publicação posterior dos resultados (Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, item 9.1.3.1).

19. No âmbito do primeiro monitoramento desse Acórdão, a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad/MDS) informou que estava no processo de contratação de empresa de consultoria para realizar o desenho do plano amostral, conforme recomendado (peça 14 do TC-008.645/2024-8).

Pesquisa amostral domiciliar de 2026

20. Convém mencionar que o procedimento atual também tem o objetivo de atualizar a avaliação do risco de "inclusão indevida de beneficiários no PBF ou programa equivalente", vinculado ao tema 2 da Lista de Alto Risco do TCU (LAR) de 2026: "tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais".

21. Nesse contexto, para subsidiar o diagnóstico, o Tribunal realizou nova pesquisa amostral domiciliar, conforme autorizado pelo Acórdão 1.220/2025-TCU-Plenário (item c).

22. Da mesma forma, a pesquisa de 2026 adotou desenho amostral probabilístico, com representatividade nacional, tendo como universo as famílias registradas no CadÚnico e que receberam o PBF em dezembro de 2025. Foram selecionadas aleatoriamente 3.329 famílias, distribuídas em dois estratos ("unipessoal" e "outros – dois integrantes ou mais"), conforme detalhamento estatístico constante do plano amostral (peça 32).

23. Para fins de comparabilidade com a pesquisa anterior (2023), foram mantidas as mesmas variáveis de interesse, com ajustes pontuais na redação e nas instruções de preenchimento, em razão de alterações normativas e operacionais no período.

24. A íntegra do questionário eletrônico aplicado, bem como o formulário físico de apoio ao entrevistador e o roteiro orientativo se encontram às peças 21 a 23 do presente processo.

25. A coleta ocorreu entre 23/2 e 13/3/2026, tendo sido prorrogada até 20/3/2026, seguindo a mesma dinâmica da pesquisa anterior (parágrafos 12 a 14). No total, foram recebidos 3.223 questionários dos entrevistadores (de 3.329 previstos), distribuídos entre 1.502 municípios. A tabela a seguir sintetiza esses números e compara com os de 2023:

Tabela 2 - Grandes números da pesquisa amostral domiciliar - 2023 e 2026

Famílias	*Universo 2023*	*Peso*		*Universo 2026*	*Peso*	
Unipessoal	*5.642.946*	*26,72%*		*3.476.919*	*18,86%*	
Outros	*15.476.994*	*73,28%*		*14.962.183*	*81,14%*	
Total	*21.119.940*			*18.439.102*		
Quantidade questionários recebidos						

	Amostra coletada 2023	*Taxa de resposta*		*Amostra coletada 2026*	*Taxa de resposta*	
Unipessoal	*1.821*	*91,1%*		*669*	*97,2%*	
Outros	*1.851*	*92,6%*		*2.554*	*96,7%*	
Total	*3.672*	*91,8%*		*3.223*	*96,8%*	
	1.705	*municípios com famílias na amostra prevista*		*1.544*	*municípios com famílias na amostra prevista*	
	1.517	*participaram*	*(89%)*	*1.502*	*participaram*	*(97,3%)*
Nota: O universo de 2023 e 2026 correspondeu a famílias inscritas no CadÚnico e com pagamento "liberado" na folha do PBF de dez.22 e dez.25, respectivamente. As visitas domiciliares ocorreram nos períodos de 12/6 e 14/7/2023; e 23/2 a 20/3/2026.						

26. Em especial, observa-se redução de aproximadamente 38,4% no número de famílias unipessoais beneficiárias do PBF entre as duas referências, passando de 5,64 milhões para 3,47 milhões. Essa mudança impactou diretamente o tamanho do respectivo estrato, conforme descrito no Plano Amostral de 2026 (peça 32, p. 2). Os fatores dessa variação estão descritos no item 3.2.

27. A seguir, apresentam-se, de forma sintética, os resultados da pesquisa amostral domiciliar de 2026, com foco nas respostas indicativas de situação indesejada (desconformidade), incluindo comparativo com os de 2023.

28. O devido detalhamento, em termos metodológicos e de frequência absoluta e relativa das demais opções de respostas, se encontra no Plano amostral e em seus respectivos apêndices (peça 32).

3.1 - Resultados sobre a acurácia dos endereços registrados no CadÚnico

29. O princípio fundamental da análise de acurácia passa pela comparação cruzada entre a classificação produzida (dado registrado a ser avaliado) contraposta a uma referência (no caso, a realidade observada).

30. O endereço da família é registrado pela coleta de informações como o CEP, localidade, logradouro e número. A partir da edição da Portaria MDS 889, de 13/3/2023, que alterou a Portaria MC 810/2022, passou a ser obrigatório comprovante de residência ou, em sua falta, declaração firmada pelo responsável familiar.

31. Em bases cadastrais massivas e dinâmicas, algum nível de divergência é esperado, seja por mudança de domicílio, defasagem temporal do registro, dificuldade de localização ou limitações operacionais de atualização.

32. A questão central não é a eliminação do erro, mas verificar se, após os controles, o seu patamar se mantém compatível com um nível de risco administrável para fins de focalização e confiabilidade cadastral.

33. Durante os trabalhos de campo de 2026, 33,1% das entrevistas domiciliares não foram realizadas, patamar bem próximo ao de 2023 (33,7%):

Tabela 3 - Status da entrevista domiciliar na amostra coletada - 2023 e 2026

	2023		*Agregado[2] (ponderado)*	***2026***		*Agregado[2] (ponderado)*
	Unipessoal[1]	*Outros[1]*		*Unipessoal[1]*	*Outros[1]*	
Realizada	*56,6%*	*69,8%*	*66,3%*	*56,4%*	*69,2%*	*66,8%*
Não concluída e com informação de outra visita recente que pôde ser aproveitada (últimos 90 dias)	*14,4%*	*9,2%*	*10,6%*	*9,1%*	*6,5%*	*7,0%*
Não concluída e sem informação de outra visita recente que pudesse ser aproveitada	*28,4%*	*20,9%*	*22,9%*	*32,6%*	*22,0%*	*24,0%*
Prejudicada (situação cadastral impeditiva[3])	*0,5%*	*0,1%*	*0,2%*	*1,9%*	*2,2%*	*2,1%*
***Fonte:** Dados tabulados da pesquisa amostral de 2026 (Plano Amostral, peça 32, p. 10, item 9) e de 2023 (TC-000.888/2023-0, peça 46, item 16). **Notas:** [1]Proporção amostral por estrato calculada pela razão entre o número de elementos com a propriedade assinalada (opção de resposta do item) e o total de observações válidas para o item. [2]Resultado agregado é a estimativa central obtida pela combinação dos resultados dos estratos, ponderados pelo peso de cada um no universo. [3]Em 2026, a opção contemplou não só cadastros*						

excluídos, mas cadastros transferidos para outros municípios.

34. Quando o entrevistador se dirigiu ao endereço cadastrado, mas não conseguiu finalizá-la (status "não concluída"), registrou-se a causa principal, conforme categorias exclusivas e predefinidas no instrumento de coleta.

Tabela 4 - Motivos de não conclusão da entrevista domiciliar - 2023 e 2026

	2023		*Agregado (ponderado)*	***2026***		*Agregado (ponderado)*
	Unipessoal	*Outros*		*Unipessoal*	*Outros*	
O endereço cadastrado não foi encontrado ou não existe	*6,6%*	*4,5%*	***5,0%***	*5,4%*	*3,8%*	***4,1%***
O endereço cadastrado não correspondia à residência da família (endereço de terceiros)[1]	*11,6%*	*9,1%*	***9,8%***	*9,4%*	*8,7%*	***8,8%***
Nenhum representante da família, apto a atender o visitador, foi encontrado	*11,1%*	*7,8%*	*8,7%*	*7,0%*	*5,5%*	*5,8%*
Os responsáveis da família não permitiram que o visitador realizasse o procedimento	*0,7%*	*0,5%*	*0,5%*	*0,1%*	*0,9%*	*0,7%*
Outros	*12,7%*	*8,2%*	*9,4%*	*19,7%*	*9,7%*	*11,6%*
Não concluídos em relação à amostra total coletada	*42,8%*	*30,1%*	*33,5%*	*41,7%*	*28,6%*	*31,1%[2]*

Fonte: *Dados tabulados da pesquisa amostral de 2026 (Plano Amostral, peça 32, p. 10, item 9.1) e de 2023 (TC-000.888/2023-0, peça 46, item 18). Percentuais sobre regra de proteção correspondem a cálculo da equipe de auditoria baseado em dados da folha de pagamento do PBF de março de 2026.* ***Notas:*** *[1]Em 2026, a opção "o endereço não correspondia" foi subdividida nas situações "mudou-se" e "não se sabe se já morou lá". Os resultados dela estão aqui agrupados para fins comparativos. [2]Diferença de 0,1% em relação ao respectivo subtotal da Tabela 3 em virtude de arredondamento decimal.*

35. Para fins de avaliação da acurácia, consideraram-se somente as ocorrências de endereço inexistente e de endereço associado a terceiro, por configurarem situações em que se confirmou a divergência cadastral.

36. Assim, no universo de 18.439.102 famílias inscritas no CadÚnico e beneficiárias do PBF em dezembro de 2025, estimou-se, com base em amostragem aleatória estratificada e nível de confiança de 95%, que ***12,9%*** *dos* ***endereços*** *registrados continham alguma* ***divergência relevante****, situando-se o parâmetro populacional correspondente no intervalo de 11,8% a 14,1%.*

37. Em comparação com a pesquisa de 2023, cuja estimativa pontual para o mesmo atributo foi de 14,8%, observa-se redução de 1,9 ponto percentual (p.p).

38. Com vistas a evidenciar se houve diferença estatisticamente significativa (e não apenas variabilidade amostral), foi aplicado o teste z para diferença entre duas proporções independentes:

$$Z = \frac{0{,}14848 - 0{,}12925}{\sqrt{0{,}00632^2 + 0{,}00591^2}} = \frac{0{,}01923}{0{,}00865} \approx 2{,}22''$$

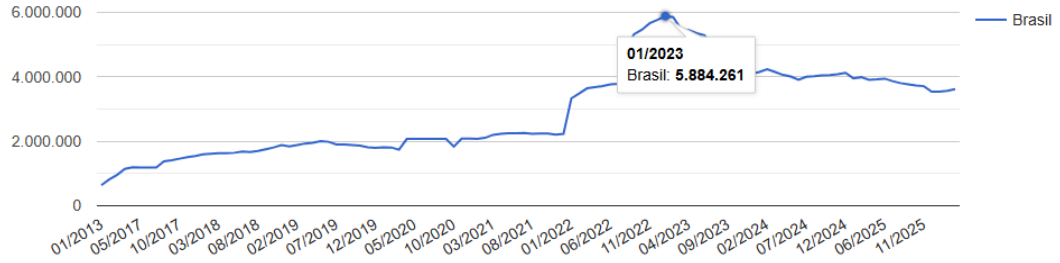
39. Esse teste permite comparar dois percentuais obtidos em grupos distintos e verificar se a diferença observada entre eles é suficientemente relevante para indicar uma alteração efetiva no comportamento analisado. O resultado do teste z foi superior ao valor crítico de 1,96 para o nível de significância de 5%, razão pela qual se rejeita a hipótese de igualdade entre as proporções, indicando que a diferença observada dificilmente decorre apenas de variabilidade amostral.

40. Desse modo, há evidência estatística de melhora na acurácia dos endereços registrados, entre os anos. Esse resultado é compatível com as medidas de qualificação cadastral adotadas no período, e da exigência de documentação comprobatória mais robusta para registro ou atualização de endereço, inclusive com visita domiciliar para unipessoais, como será detalhado no tópico seguinte.

3.2 - Resultados sobre a completude e acurácia da composição familiar no CadÚnico

41. A avaliação contemplou a verificação da completude e da acurácia da composição familiar registrada no Cadastro Único, a partir da comparação com a realidade observada nas visitas domiciliares, considerando tanto a quantidade de integrantes quanto se os indivíduos registrados correspondem aos efetivamente residentes no domicílio.

42. Para a presente dimensão, foram considerados apenas os registros de famílias visitadas pelos entrevistadores municipais durante os trabalhos de campo, ou que haviam sido visitadas nos 90 dias anteriores e que dispunham de informações suficientes para essa avaliação. Do total de 3.223 registros recebidos, 2.373 compõem a base válida da análise (73,8% na análise agregada dos estratos, Tabela 3).
43. Para fins de referência, no CadÚnico família é a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio (art. 5º, inciso I, do Decreto 11.016/2022).
44. Também integra o membro que esteja preso, internado em estabelecimento de saúde, morando em asilo ou abrigado em instituições de acolhimento por um período de até doze meses; e os menores de dezesseis anos que estejam há mais de um ano em situação de abrigamento ou internação, desde que tenham parecer do Conselho Tutelar ou assistente social atestando condições de reintegração familiar (Portaria MC 810/2022)
45. Neste sentido, é dever do responsável pela unidade familiar declarar os dados de todos os membros da sua família, inclusive a renda (art. 3º, inciso I, do Decreto 11.016/2022 c.c art. 7º, inciso IV, alínea "c").
46. Sobre o tema, registra-se que, ainda no início de 2023, tanto o TCU (TC 007.871/2022-8) quanto a CGU (Relatório de Avaliação 1.094.283) identificaram alterações nos arranjos familiares do Cadastro, com destaque para o crescimento atípico de famílias unipessoais no período compreendido entre o final de 2021 e os últimos meses de 2022, em descompasso com a dinâmica demográfica observada no país:
Figura 2 - Quantidade de famílias beneficiárias do PBF formada por 1 integrante - 2013-2025



Fonte: *VisData.*
47. No universo do procedimento amostral, como mencionado, foi identificada redução de aproximadamente 38,4% no número de famílias unipessoais beneficiárias do PBF entre dez. 2022 e dez.2025, passando de 5,64 milhões para 3,47 milhões.
48. Em dezembro de 2022, os unipessoais representavam 26,7% das famílias na folha de pagamento do PBF, e passaram a representar 18,7% em dezembro de 2025, percentual mais compatível com as estatísticas demográficas. Isso é reflexo de várias medidas de controle e qualificação do Cadastro Único implementadas pelo MDS desde o início de 2023.
49. Foram intensificadas as ações de averiguação cadastral (Portaria MDS 864, de 2/3/2023), sendo selecionados registros unipessoais para atualização da composição familiar e, em caso de dúvida, verificação domiciliar. (Instrução Normativa Conjunta Sagicad/Senarc/SNAS/MDS 3, de 12/4/2023 c.c IN Conjunta 4, de 14/6/2023).
50. Ao mesmo tempo, foram editadas normas operacionais específicas para o cadastramento ou atualização cadastral de famílias compostas por apenas um indivíduo.
51. Cita-se, de forma geral, a necessidade de comprovação do CPF e de residência, a exigência de documento de identificação com foto, bem como a formalização de termo de responsabilidade, sendo que os dois últimos passaram a ser obrigatoriamente digitalizados e armazenados no Sistema do CadÚnico (Portaria MDS 889, de 13/3/2023, que alterou a Portaria MC 810/2022).
52. Ademais, foi fixado o teto de 16% de participação de famílias unipessoais no total de famílias no PBF em cada município, impedindo a concessão de novos benefícios acima desse limite, salvo exceções (Portaria MDS 911, de 24/8/2023, que alterou a Portaria 897/2023).
53. Posteriormente, em regra, passou-se a exigir entrevista domiciliar para a inclusão e a permanência de famílias unipessoais em programas de transferência de renda federais (Lei 15.077/2024), diretriz que também foi incorporada às ações de qualificação cadastral a partir de 2025 (Instrução Normativa Conjunta Sagicad/Senarc/SNAS/MDS 1/2025).
54. Mais recentemente, também passou a ser obrigatória a apresentação de documento contendo o CPF para todos os integrantes da família (Portaria MDS 1.133, de 1/12/2025).
55. Nesse contexto, apresentam-se os resultados da pesquisa amostral na dimensão em análise, os quais permitem estimar a completude e a acurácia da composição familiar registrada em dezembro de 2025, comparando com o período de dezembro de 2022:

Tabela 5 - Resultados da dimensão "composição familiar" – Pesquisa domiciliar de 2023 e 2026

	Base de dez.2022			**Base de dez.2025**			**Comparativo**		
Família	*Agregado (estratos)*	*Erro padrão*	*IC 95%*	*Agregado (estratos)*	*Erro padrão*	*IC 95%*	*Dif pontual*	*Z teste*	*/Z/ > 1,96*
Possui outros membros não registrados	*29,1%*	*0,93%*	*[27,3%;30,9%]*	*23,3%*	*0,87%*	*[21,6%;25,0%]*	*-5,8 p.p.*	*4,56*	*S*
Possui menos membros do que foram registrados	*6,3%*	*0,51%*	*[5,3%;7,3%]*	*6,6%*	*0,51%*	*[5,6%;7,6%]*	*+0,3 p.p.*	*-0,42*	*N*
Membro com renda não está registrado	*17,9%*	*0,79%*	*[16,3%;19,4%]*	*14,6%*	*0,72%*	*[13,2%;16,0%]*	*-3,3 p.p.*	*3,10*	*S*
Divergência que tornaria inelegível ao PBF	*19,1%*	*0,80%*	*[17,5%;20,6%]*	*15,1%*	*0,73%*	*[13,7%;16,5%]*	*-4,0 p.p.*	*3,69*	*S*
Presença de ao menos uma das divergências retro	*33,4%*	*0,97%*	*[31,5%;35,3%]*	*27,3%*	*0,91%*	*[25,5%;29,1%]*	*-6,1 p.p.*	*4,55*	*S*
Fonte: *Dados tabulados da pesquisa amostral de 2026 (Plano Amostral, peça 32, apêndice A - itens 12.1 a 12.4 e apêndice B - resultado agregado da composição familiar) e de 2023 (TC-000.888/2023-0, peça 46, item 22).*									

Notas conceituais: *Resultado agregado corresponde à estimativa obtida a partir da combinação dos estratos, ponderados conforme sua participação no conjunto analisado. Os resultados por estrato podem ser consultados no respectivo Plano Amostral. Já o Erro-padrão representa a margem de incerteza associada à estimativa agregada, para mais ou para menos. Os intervalos de confiança de 95% indicam a faixa de valores na qual se situa o percentual real do atributo analisado, considerando a variabilidade amostral. O teste z para diferença entre proporções independentes foi aplicado para avaliar a significância estatística das variações observadas entre 2023 e 2026, sendo relevante se maior que 1,96.*

56. Observa-se redução na proporção de famílias com outros membros não registrados, que passou de 29,1% em 2023 para 23,3% em 2026, e que está relacionada à questão da atualidade do cadastro.

57. Já a proporção de famílias com menos integrantes do que os efetivamente registrados - situação que indica manutenção indevida de indivíduos no cadastro da família - permaneceu estável no período (6,3% para 6,6%), não sendo observada diferença estatisticamente significativa.

58. Em contrapartida, houve redução na proporção de famílias cujo cadastro não contemplava ao menos um membro com renda, de 17,9% para 14,6%.

59. Quanto ao impacto e relevância dessas divergências, conforme julgamento profissional do entrevistador, observa-se redução na proporção de famílias com inconsistências cadastrais em sua composição que poderiam implicar inelegibilidade ao PBF, passando de 19,1% para 15,1%.

60. Assim, na análise agregada desses quatro atributos, com base em amostragem aleatória estratificada e nível de confiança de 95%, estima-se que no universo de famílias beneficiárias do PBF, em dezembro de 2025, 27,3% dos respectivos registros no CadÚnico continham alguma inconsistência cadastral na composição familiar, situando-se o parâmetro populacional correspondente no intervalo de 25,5% a 29,1%.

61. Em comparação com a pesquisa de 2023, cuja estimativa pontual para o mesmo atributo foi de 33,4%, observa-se redução estatisticamente significativa de 6,1%. Isso reflete os mencionados esforços empregados pelo MDS na qualificação do Cadastro.

62. Ainda assim, os resultados estimados indicam a persistência de inconsistências em patamares relevantes e que afetam diretamente o cálculo da renda familiar per capita (razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos da família), critério de seleção e manutenção de beneficiários em diversos programas sociais.

63. Tais resultados estão associados, em parte, à natureza dinâmica das relações familiares (nascimento/morte, casamento/divórcio, mudança de endereço etc.) e ao cronograma de atualização dos cadastros, que se inicia naqueles com defasagem de pelo menos 18 meses (Decreto 11.016/2022, art. 9º-A).

64. Ademais, a coleta das informações no Cadastro Único se baseia em dados autodeclarados pelo responsável

familiar (Portaria MC 810/2022, art. 16). Embora haja exigência de documentação com CPF dos membros, eventuais omissões demandam esforços adicionais de controle, seja por meio de visitas domiciliares, fortemente associadas à capacidade institucional dos municípios; seja por cruzamentos e integração de bases de dados, cuja efetividade envolve a ponderação entre custo e benefício na apuração dos indícios.

3.3 - Resultados sobre a acurácia da renda familiar no CadÚnico

65. Por renda familiar mensal entende-se a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, exceto os de natureza sazonal/eventual, de benefícios assistenciais eventuais e de programas de transferência de renda (exceto o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que conta como renda para fins de CadÚnico e PBF, conforme art. 5º, inciso VI, do Decreto 11.016/2022).

66. Por sua vez, a finalidade do Cadastro Único é coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, consideradas aquelas com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo (art. 6º-F da Lei 8.742/1993 c.c. art. 5º, inciso II, do Decreto 11.016/2022).

67. Ademais, à semelhança da composição familiar, a fidedignidade dos registros de renda constitui elemento central não apenas para essa caracterização socioeconômica, mas também para a focalização de diversas políticas socioassistenciais.

68. Para as análises da presente dimensão, foi utilizada a amostra válida mencionada no parágrafo 42, ou seja, somente os casos com entrevista domiciliar durante os trabalhos de campo, ou com outra recente passível de aproveitamento.

69. Para tanto, cada entrevistador registrou, em formulário de apoio, a renda de cada integrante familiar no CadÚnico e avaliou, com base em seu julgamento profissional, a consistência desses registros em relação à situação observada, a partir de quatro atributos apresentados. Para cada um deles, o questionário eletrônico incluía a opção "não sei responder" quando não havia elementos suficientes para formar juízo.

70. A Tabela 6 apresenta, de forma sintética, os resultados dos quatro atributos avaliados, com foco na situação indesejada (confirmação de divergências), comparando com a pesquisa anterior:

Tabela 6 - Resultados da dimensão "renda familiar" – Pesquisa domiciliar de 2023 e 2026

	Base de dez. 2022			Base de dez. 2025			Comparativo		
Família possuía	Agregado (estratos)	Erro padrão	IC 95%	Agregado(estratos)	Erro padrão	IC 95%	Dif pontual	Z teste	/Z/ > 1,96
Renda maior do que a registrada	36,5%	0,99%	[34,6%;38,4%]	32,2%	0,96%	[30,3%;34,1%]	-4,3 p.p.	3,12	S
Renda formal não registrada	21,1%	0,85%	[19,4%;22,7%]	14,1%	0,71%	[12,7%;15,5%]	-7,0 p.p.	6,28	S
Renda informal não registrada	19,5%	0,82%	[17,9%;21,1%]	22,7%	0,86%	[21,0%;24,4%]	+3,2 p.p.	-2,66	S
Sinais de renda que tornaria inelegível ao PBF	13,6%	0,71%	[12,3%;15%]	12,8%	0,69%	[11,4%;14,1%]	-0,9 p.p.	0,89	N
Presença de ao menos uma dessas divergências (exceto sinais de renda[1])	40,3%	1,01%	[38,4%;42,3%]	38,1%	0,99%	[36,1%;40,0%]	-2,3 p.p.	1,61	N

Fonte: Dados tabulados da pesquisa amostral de 2026 (Plano Amostral, peça 32, apêndice A - itens 11.1 a 11.4 e apêndice B - resultado agregado da renda) e de 2023 (TC-000.888/2023-0, peça 46, item 21).
Notas: [1]Atributo excluído da análise agregada por refletir predominantemente condições patrimoniais.

71. No comparativo, observa-se redução na proporção de famílias com renda efetivamente superior à registrada, que passou de 36,5% para 32,2%, e que está relacionado à questão da fidedignidade do cadastro. Ademais, houve importante redução nos casos de omissão de renda formal, de 21,1% para 14,1%.

72. Essas duas melhorias são compatíveis com as ações de povoamento de dados de renda a partir do CNIS, registro administrativo que contém informações sobre remunerações provenientes do trabalho formal (declaradas na GFIP e e-Social) e de benefícios previdenciários ou assistenciais pagos.

73. Esse povoamento é regulamentado pela Instrução Normativa 1/Sagicad/MDS, de 2/6/2023 e tem como objetivo, entre outros, contribuir para a melhoria na fidedignidade dos dados, alterando as rendas declaradas

pelo respondente familiar por aquelas registradas no CNIS (somente quando estas forem superiores àquelas registradas no CadÚnico, e o vínculo no CNIS tenha sido estabelecido após a última atualização cadastral).

74. A interoperabilidade foi importante marco, e rompeu com a necessidade de se convocar famílias aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para prestar informações que já são de conhecimento do Poder Público.

75. No entanto, há limitações quanto à renda informal. Esse tipo de rendimento, muito comum entre famílias vulneráveis, apresenta baixa rastreabilidade em cruzamentos de dados. Ademais, possui elevada volatilidade, com reflexos importantes na ponderação de controles, em questões como defasagem temporal ou distinção entre o que é uma fonte contínua ou eventual de renda.

76. Nesse contexto, foi observado aumento de famílias com renda informal não declarada, saltando de 19,5% para 22,7% no período analisado.

77. Na análise agregada desses três atributos, com base em amostragem aleatória estratificada e nível de confiança de 95%, estima-se que no universo de famílias beneficiárias do PBF, em dezembro de 2025, 38,1% dos respectivos registros no CadÚnico continham alguma inconsistência cadastral na renda familiar, situando-se o parâmetro populacional correspondente no intervalo de 36,1% a 40%.

78. Em comparação com a pesquisa de 2023, cuja estimativa pontual para o mesmo atributo foi de 40,3%, não se observa redução estatisticamente significativa entre os anos.

79. Importante frisar que inconsistência de renda não se confunde, automaticamente, com o desenquadramento da família da condição de baixa renda, uma vez que a renda efetivamente observada pode ainda permanecer abaixo de meio salário-mínimo per capita. As conclusões dos entrevistadores sobre o impacto dessas divergências, à luz dos critérios legais do PBF, serão apresentadas no subitem seguinte.

80. De forma geral, os resultados apontam avanços relevantes na qualificação dos dados de renda, especialmente quanto à renda formal, alcançada pelas estratégias de integração com registros administrativos. Por outro lado, ainda há divergências em parcelas expressivas do cadastro, o que sugere a influência de fatores adicionais, seja em razão de defasagens temporais, da dinâmica ocupacional das famílias, ou de limitações inerentes à captação de parcelas não formais da renda.

3.4 - Estimativa do percentual de famílias na folha do PBF com indícios de não atendimento aos critérios legais

81. São elegíveis ao Programa as famílias inscritas no Cadastro Único cuja renda familiar per capita mensal seja igual ou inferior a R$ 218,00 (art. 5º da Lei 14.601/2023).

82. Para fins de permanência, considera-se, além do critério de renda, a atualização das informações cadastrais a cada dois anos (art. 32, §2º, do Decreto 12.064/2024). Se esse valor superar meio salário-mínimo, na forma prevista de cálculo, há o desligamento da família (art. 6º, §1º, da Lei 14.601/2023).

83. Menciona-se ainda a regra de proteção: se a renda per capita ficar entre R$ 218,00 e R$ 706,00, a família será mantida no Programa pelo período de até 12 meses, recebendo 50% do valor a que for elegível (art. 20 da Portaria MDS 897/2023).

84. Nesse contexto, após comparar os dados de renda e composição familiar do Cadastro Único com a realidade observada, os entrevistadores registraram sua conclusão quanto ao atendimento da família a esses critérios legais.

85. Facultativamente, coletou-se essa avaliação mesmo na ausência de visita domiciliar, desde que o entrevistador dispusesse de elementos suficientes para formar juízo, a exemplo de situações envolvendo cadastro excluído ou desatualizado há mais de dois anos.

86. Ao todo, a amostra válida coletada em 2026 foi de 2.459 registros. Considerando o desenho amostral probabilístico (peça 32), as estimativas produzidas permitiram inferir, com nível de confiança de 95%, o comportamento do atributo na população de famílias beneficiárias do PBF, observada a margem de erro associada.

87. Ademais, considerando o intervalo da seleção amostral, visitas domiciliares e a apuração dos resultados, os casos com indicativo de não elegibilidade ao PBF foram desagregados, conforme a última situação do benefício disponível:

Tabela 7 - Comparativo da estimativa de famílias no PBF com indicativo de não atendimento aos critérios legais

	Procedimento[1] de 2023			*Procedimento[1] de 2026*			*Comparativo*		
A família selecionada satisfaz os critérios legais para recebimento do Bolsa Família?	*Agregado (estratos)*	*Erro padrão*	*IC 95%*	*Agregado(estratos)*	*Erro padrão*	*IC 95%*	*Dif pontual*	*Z teste*	*/Z/ > 1,96*

Entrevistador discordou ou discordou totalmente	*28,9%*	*0,94%*	*[27,1%;30,7%]*	*22,9%*	*0,85%*	*[21,3%;24,6%]*	*-6,0 p.p*	*4,71*	*S*
E verificou-se, por cruzamento de dados, que a família já teve o benefício suspenso, bloqueado ou cancelado	*6,4%*	*-*	*-*	*2,5%*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
E verificou-se, por cruzamento de dados, que a família ainda permanecia na última folha de pgto do PBF[2]	*22,5%*	*0,88%*	*[20,8%;24,2%]*	*20,4%*	*0,81%*	*[18,8%;22,0%]*	*-2,1 p.p*	*1,75*	*N*
	Das que permaneciam na última folha (20,4%), somente as que não estavam na regra de proteção			*15,6%*	*1,4%*	*[14,1%;17,0%]*	*-*	*-*	*-*

Fonte: Dados tabulados da pesquisa amostral de 2026 (Plano Amostral, peça 32, apêndice A, item 13) e de 2023 (TC-000.888/2023-0, peça 46, item 23). Notas: [1]As amostras foram selecionadas aleatoriamente de famílias inscritas no CadÚnico e com pagamento "liberado" na folha do PBF de dez.22 e dez.25, respectivamente. As visitas domiciliares ocorreram nos períodos de 12/6 e 14/7/23; e 23/2 a 20/3/26. [2]Última folha disponível = mai.23 para a pesquisa de 2023 e mar.26 para a pesquisa de 2026.

88. Entre o período da seleção amostral e a apuração dos resultados de 2023, houve o bloqueio de cerca de um milhão de benefícios do Bolsa Família em consequência de renda incompatível, no contexto de retomada da qualificação das informações do Cadastro (Portaria MDS 864, de 2/3/2023).

89. Em virtude disso, diversas famílias da seleção amostral deixaram de receber o PBF, motivo pelo qual, na pesquisa anterior, a estimativa de 28,9% foi decomposta visando melhor refletir o conjunto (22,5% que ainda permaneciam na folha e 6,4% que não).

90. Desde então, o MDS vem realizando gradativamente ações de qualificação cadastral, estruturadas em ciclos anuais que envolvem comunicação para atualização, bloqueio, cancelamento e exclusão de benefícios, entre diversos públicos-alvo.

91. Por esse motivo, na pesquisa de 2026, esse procedimento de qualificação não produziu variação relevante no indicador estimado (22,9% para 20,4%), mesmo após sua desagregação.

92. Há que se considerar ainda que, no procedimento de 2023, foram descontados os cancelamentos ocorridos entre dez. 2022 e mai. 2023, período de cinco meses, enquanto em 2026 foram descontados cancelamentos entre dez. 2025 e mar. 2026 (folha de pagamento mais recente disponibilizada pelo MDS), período de três meses. É razoável supor que um período maior poderia impactar na redução do percentual, dado que mesmo mudanças na renda formal levam um certo tempo até serem registradas nos sistemas, informadas ao MDS, analisadas e resultarem na suspensão dos benefícios.

93. Na comparação entre as pesquisas de 2023 e 2026, a proporção de famílias com indicativo de não atendimento aos critérios do PBF não apresentou diferença estatisticamente significativa (22,5% e 20,4%). Contudo, em termos absolutos, o universo de beneficiários foi reduzido (de 21.119.940 para 18.439.102 famílias), aspecto que deve ser considerado na interpretação dos resultados.

94. Outro ponto a considerar é a regra de proteção - permanência da família no Programa por até 12 meses, recebendo metade do que recebia antes, desde que a renda familiar mensal por pessoa fique acima de R$ 218,00, mas não supere o valor de R$ 706,00.

95. Embora esse critério devesse ser observado por todos os entrevistadores, conforme instrumento de coleta (peça 21, p. 7), visando evitar possível heterogeneidade na ponderação dessa orientação durante as visitas, optou-se por refinar o resultado. Considerando somente as famílias com indicativo de desconformidade, com pagamento liberado e sem estarem na regra de proteção na folha de março de 2026, a estimativa central do universo passa de 20,4% para 15,6%.

96. Neste sentido, com base nos intervalos de confiança estimados, infere-se que entre 14,1% e 17,0% das famílias apresentavam indícios de não atendimento aos critérios do PBF. Em termos absolutos, esse intervalo corresponde a aproximadamente 2,6 a 3,1 milhões de famílias.

97. Tomando-se como referência o benefício médio mensal de R$ 691,37 (em dez. de 2025) e a estimativa pontual de 15,6%, esse contingente representa um dispêndio potencial da ordem de R$ 2 bilhões/mês (R$ 23,8 bilhões/ano). Ressalta-se, contudo, que, ao considerar o intervalo de confiança da estimativa, esse valor situa-se entre R$ 1,8 e R$ 2,2 bilhões mensalmente.

98. Importante ressaltar que os resultados acima constituem ferramenta de diagnóstico do impacto da qualidade cadastral do CadÚnico e da focalização do PBF, e refletem a posição observada pelos entrevistadores municipais durante as visitas domiciliares amostrais, extrapolada com base estatística para o universo da folha de pagamento do Programa.

99. Por fim, cabe registrar que a estimativa apresentada decorre de procedimento amostral de natureza estatística, com base em avaliação agregada dos registros analisados, não se confundindo, portanto, com verificação individualizada da situação de cada família.

100. Nesse sentido, a utilização de expressões como "irregularidades" ou "benefícios indevidos" deve ser interpretada com cautela, uma vez que os resultados refletem indícios de inconsistência entre as informações registradas no Cadastro Único e aquelas observadas no momento da visita domiciliar, e não a constatação definitiva de pagamento indevido em cada caso específico.

101. Tal distinção decorre dos limites do método empregado, o qual permite inferência probabilística sobre o universo analisado, mas não possibilita a identificação precisa e exaustiva de todos os casos individuais.

4 - EXAME TÉCNICO

102. Conforme disposto no Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário, este monitoramento está concentrado nos temas (eixos) principais vinculados às deliberações exaradas. Estes eixos referem-se às inconsistências cadastrais, ao aprimoramento dos controles de coleta de dados por autodeclaração, à gestão do CadÚnico pelos entes municipais, à transparência e ao controle social do CadÚnico e à utilização de bancos de dados da Administração Pública para sanear informações do CadÚnico, nos termos da Tabela 8 abaixo.

Tabela 8 - Temas das deliberações do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

Temas	*Tipo de deliberação*	*Item/Subitem do Acórdão*
Tema 01 - Inconsistências cadastrais	*Determinação*	*9.2*
Tema 02 - Controles de coleta de dados por autodeclaração	*Recomendação*	*9.1.1.1, 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4 e 9.1.1.5*
Tema 03 - Gestão do Cadastro Único pelos entes municipais	*Recomendação*	*9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.3, 9.1.2.6 e 9.1.2.8*
Tema 04 - Transparência e controle social do Cadastro Único	*Recomendação*	*9.1.3.1 e 9.1.3.2*
Tema 05 - Utilização de bancos de dados para saneamento do CadÚnico	*Recomendação*	*9.1.4.1 e 9.1.4.2*

Fonte: elaboração própria com base na determinação e nas recomendações do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

4.1 - <u>Inconsistências cadastrais (tema 01)</u>

103. Este tema trata da determinação relativa ao saneamento de divergências entre o Cadastro Único e outros bancos de dados da Administração Pública, conforme as necessidades evidenciadas nos Achados 1 e 3 da auditoria de 2023. Tais achados apontam a existência de inconsistências relacionadas a registros com informações inverídicas ou imprecisas sobre renda, bem como falhas nos dados de identificação das famílias inscritas.

Subitem 9.2 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.2. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, até o final do exercício de 2024, saneie divergências entre Cadastro Único e banco de dados da Administração Pública, identificadas nesta fiscalização, indicando ainda as providências ou os controles que serão tomados para reduzir tais ocorrências (Achados 1 e 3 e Apêndice 4);

<u>Situação que levou à proposição da determinação</u>

104. A determinação decorreu dos resultados do cruzamento de dados realizado pela equipe de auditoria entre a base do CadÚnico e outras bases oficiais de Administração Pública, como as folhas de pagamento do INSS (Maciça) de janeiro de 2023, as folhas de pagamento de servidores públicos civis e militares (Siape e Extrasiape), com referência entre junho e dezembro de 2022, e as folhas de pagamento de servidores dos estados e municípios, entre junho e dezembro de 2022.

105. Esse procedimento revelou que 8,3% dos registros do Cadastro Único, correspondentes a 3.392.434 famílias, apresentavam divergências entre as rendas declaradas e aquelas observadas nos bancos de dados oficiais. Além disso, no que se refere aos documentos utilizados no cadastramento, foram identificadas

inconsistências relevantes, incluindo 27.204 CPFs cancelados ou nulos, 659.514 registros com multiplicidade de documentos, 17.811 cadastros em descumprimento das regras mínimas de preenchimento, 1.274.397 com preenchimento indevido de campos de certidão e 283.047 inscrições com indícios de óbito.

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

106. Durante o primeiro ciclo de monitoramento, constatou-se que o MDS adotou medidas relevantes para reduzir divergências entre o Cadastro Único e os bancos de dados da Administração Pública.

107. No campo das inconsistências de renda, foram tratados registros de servidores e pensionistas oriundos de bases como Siape, Extrasiape, Estados e Municípios; o que resultou no saneamento da maior parte dos 329.230 casos identificados com renda divergente. Esse processo envolveu a exclusão de 215.770 cadastros irregulares, abrangendo exclusões até dezembro de 2023 e aquelas decorrentes da Averiguação Cadastral de 2024, além de verificações de conformidade e outras regularizações. Em relação às bases do INSS, entre as 3.211.090 pessoas com benefícios superiores aos declarados, foram realizadas 1.010.477 exclusões até dezembro de 2024; 2.044.991 verificações de regularidade e 142.220 povoamentos automáticos de renda.

108. No tratamento de indícios de óbito, o MDS analisou 283.182 registros, dos quais 256.067 foram excluídos e 22.004 permaneceram com pendência de óbito registrada, abrindo-se um prazo de 90 dias para que as famílias atualizassem as informações e evitassem a exclusão cadastral. Já no que se refere às inconsistências documentais, o novo sistema do Cadastro Único passou a realizar verificações quinzenais automáticas junto à Receita Federal, permitindo a exclusão imediata de CPFs nulos e a marcação de pendências em casos de CPFs suspensos, cancelados, multiplicidades de documentos e falhas no preenchimento.

*109. Apesar do volume expressivo de registros saneados, o TCU concluiu que a determinação do item 9.2 foi apenas parcialmente cumprida. **Permaneceram pendentes 12.037 famílias** do Rio Grande do Sul com **divergência de renda**, que não foram submetidas à averiguação em 2024 devido à calamidade pública. Além disso, restaram **13.402 pessoas com divergência de renda** pelo indicativo de recebimentos de benefícios previdenciários e assistenciais que não foram incluídas nos povoamentos de dados, e **22.004 pessoas** inscritas no CadÚnico que estão com dependência assinalada por **indícios de óbito** em bases de dados externas, aguardando a devida atualização cadastral.*

Providências adotadas

110. Para atender à exigência de estabelecer controles que previnam divergências cadastrais, a Nota Técnica 2/2026 detalhou a implementação de rotinas sistêmicas permanentes voltadas à qualificação da renda e à mitigação de riscos. Nesse contexto, o Cadastro Único passou a realizar cruzamentos mensais com a base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), utilizando informações consolidadas com uma defasagem mínima de dois meses (peça 19, p. 12).

111. Sempre que essas rotinas identificam alterações nos vínculos formais de trabalho ou nos valores de benefícios previdenciários e assistenciais recebidos, o sistema promove automaticamente a retificação e o tratamento das informações. De acordo com a Nota Técnica, essa integração assegura que o fluxo de dados entre as bases não dependa exclusivamente da declaração do usuário, mantendo o Cadastro Único permanentemente atualizado com a realidade administrativa do CNIS. Na prática, essa medida reduz a carga de preenchimento e minimiza os erros de omissão relacionados à renda formal (peça 19, p. 12).

112. Em relação ao passivo de 12.037 famílias do Rio Grande do Sul com divergência de renda, o MDS esclareceu, por meio do Despacho 47/2026, que a não inclusão desse grupo na Averiguação Cadastral de 2024 ocorreu em caráter de excepcionalidade, devido às medidas emergenciais adotadas frente ao estado de calamidade pública no Estado, amparado pela Portaria MDS 985/2024 (peça 30). Contudo, com a retomada do acompanhamento, o Ministério evidenciou que a totalidade desses registros já foi devidamente tratada, seja por regularização cadastral ou por exclusão posterior, zerando o quantitativo de famílias pendentes neste público em setembro de 2025, não subsistindo passivos operacionais relacionados a este apontamento do TCU.

Tabela 9 - Famílias na Averiguação Cadastral 2024 - Públicos 1 e 2 – por situação

Público	*Regularizada*	*Pendente*	*Excluída*	*Total*
Público 1 - Famílias PBF com pessoa pensionista ou servidor público	*13.503*	*0*	*10.170*	*23.673*
Público 2 - Famílias não PBF com pessoa pensionista ou servidor público	*40.730*	*0*	*182.530*	*223.260*
TOTAL	*54.233*	*0*	*192.700*	*246.933*

Fonte: Tabela 1 da peça 30

113. Sobre as 13.402 pessoas com divergência de renda não alcançadas pelas atualizações automáticas, o

MDS identificou que a falha decorria de benefícios já cessados, ausência ou não confirmação de titularidade do CPF e uma limitação sistêmica no preenchimento do campo de auxílio-reclusão para menores de 14 anos.

114. Para solucionar essas ocorrências, a Sagicad definiu ajustes nas regras de preenchimento e determinou que as atualizações automatizadas de renda oriundas do CNIS passassem a ser mensais a partir de 2025. Ao refazer a análise com dados de março de 2026, o MDS demonstrou que o passivo foi reduzido para 8.489 pessoas. A maior parte desse quantitativo corresponde a 4.614 casos, que se referem especificamente à limitação sistêmica relativa a menores de 14 anos com auxílio-reclusão, cuja regra está sendo ajustada.

115. Por fim, a pendência referente aos indícios de falecimento foi quase integralmente resolvida, segundo os gestores. Em março de 2026, o MDS comprovou a exclusão de 281.221 das 283.182 pessoas inicialmente identificadas pelo TCU, o equivalente a 99,3% do total. O cenário remanescente restringe-se a apenas 20 casos com pendência de óbito registrada, 38 pessoas com indicativos rejeitados pelos municípios e 1.903 cidadãos sem marcação formal. Esta ausência de marcação ocorre em situações nas quais o óbito ainda não foi identificado em outros registros administrativos, ou para pessoas sem CPF e com titularidade não confirmada.

<u>Análise</u>

116. No caso dos registros com informações inverídicas ou imprecisas de renda (achado 1), a auditoria identificou como causa central a predominância da autodeclaração sem controles adequados, aliada à ausência de cruzamentos tempestivos com bases governamentais. A adoção de rotinas automatizadas e mensais de cruzamento com o CNIS enfrenta diretamente esse problema, ao permitir a retificação das informações com base em registros oficiais e atualizados. Com isso, reduz-se a dependência exclusiva da autodeclaração e fortalece-se o controle sobre a omissão de rendas formais.

*117. Também houve avanços na gestão de passivos, como demonstra a regularização das 12.037 famílias do Rio Grande do Sul, cujas ações haviam sido suspensas, de forma justificada, em razão do estado de calamidade pública. Resta ainda um resíduo de 8.489 pessoas com divergência de renda cuja fonte de inconsistências são limitações do próprio sistema. A maior parte desses casos (4.614) decorre de uma regra desatualizada, que impede o registro de auxílio-reclusão para menores de 14 anos e acaba gerando **falsos positivos** de irregularidade. Para esses casos, são necessários ajustes no sistema para que as regras de processamento reflitam adequadamente as situações identificadas nos cruzamentos de dados.*

118. Quanto às inconsistências nos dados de identificação, bem como aos indícios de óbito (achado 3), a auditoria apontou como causas a insuficiência de verificações automáticas e a ausência de exigência de documentação mínima. O saneamento de 99,3% dos casos de óbito (281.221 pessoas) atesta a elevada eficácia das novas rotinas corretivas e das exclusões sistêmicas.

119. Apesar disso, o resíduo de 1.903 pessoas sem a devida marcação de óbito evidencia a persistência dos efeitos da fragilidade documental. A dificuldade técnica para excluir registros sem CPF ou sem titularidade confirmada mostra que cadastros antigos, constituídos sob regras mais flexíveis, geraram um passivo histórico de difícil saneamento apenas por vias automatizadas.

<u>Evidências</u>: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19); Despacho 47/2026/Sagicad /DECAU/CGAQC (peça 30).

<u>Conclusão e benefícios de controle</u>

120. As providências adotadas pelo MDS produziram avanços relevantes na qualificação do CadÚnico, especialmente com a implementação do cruzamento mensal automatizado de renda com o CNIS e das rotinas sistêmicas de exclusão de registros de óbito. Além disso, o Órgão demonstrou ter concluído o tratamento do passivo relativo a 12.037 famílias do Rio Grande do Sul, cujas ações de qualificação haviam sido suspensas em razão da calamidade pública.

121. Além disso, o quantitativo de famílias com inconsistências de renda foi substancialmente reduzido, passando de 3,3 milhões para 8.489 registros, saneando efetivamente 99,75% dos casos, restando apenas resíduos pontuais, decorrentes tanto de limitações do próprio sistema quanto de passivos históricos da base, como cadastros sem número de CPF registrado ou sem titularidade confirmada.

*122. Boa parte desses casos remanescentes não são, de fato, irregularidades, mas "falsos positivos" que o MDS já identificou e está estudando medidas para atualizar os sistemas. Diante disso, conclui-se que a determinação no **subitem 9.2** se encontra **cumprida**.*

123. No campo dos benefícios efetivos nos controles qualitativos, destacam-se a mudança estrutural promovida no sistema, que passou a reduzir a dependência exclusiva da autodeclaração ao operar com dados validados de forma sistemática, e a mitigação preventiva de fraudes, por meio de bloqueios e validações on-line de CPF integrados à base da Receita Federal.

*124. Considerando que o MDS não informou o resultado específico para cada um dos três grupos de pendências, ou seja, quantos foram regularizados e quantos foram cancelados, não foi possível estimar o benefício quantitativo financeiro efetivo desse segundo ciclo de monitoramento. Registre-se, no entanto, que no primeiro ciclo o **benefício efetivo** já fora estimado em R$ 1,3 bilhão (peça 7, p. 8-9).*

Proposta de encaminhamento

*125. Considerar **cumprida** a determinação constante no **subitem 9.2** do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário.*

4.2 - Controles de coleta de dados por autodeclaração (tema 02)

126. Este tema abrange as recomendações ao MDS relativas à ausência de controles de coleta de dados por autodeclaração, abordada nos Achados 3, 4 e 6 do relatório de auditoria. Esses achados tratam, respectivamente, de: inconsistências nos dados de identificação e endereço das famílias; da utilização da autodeclaração sem controles adequados e de verificações domiciliares insuficientes e inadequadas (peça 6).

127. A auditoria constatou que o MDS adotava no Cadastro Único um conceito de autodeclaração que conferia valor quase absoluto às informações declaradas pelo responsável familiar, sem controles administrativos suficientes para garantir a veracidade dos dados obtidos. A ausência de mecanismos adequados para validar tais dados prejudicava a focalização das políticas públicas e contrariava a legislação vigente, especificamente o art. 9º, inciso II, do Decreto 11.016/2022.

128. A avaliação das providências adotadas pelos gestores relacionadas aos controles de coleta de dados por autodeclaração evidencia que as medidas implementadas pelo MDS trouxeram avanços normativos e sistêmicos.

Subitem 9.1.1.1 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.1.1. [recomendar ao MDS que] normatize o conceito de autodeclaração usado no Cadastro Único, definindo formas de controle da exatidão e fidedignidade das informações declaradas pelo responsável familiar na entrevista, atentando para as boas práticas identificadas nos municípios visitados pela equipe de auditoria (Achado 4);

Situações que levaram à proposição das recomendações

*129. A recomendação do **subitem 9.1.1.1** derivou da necessidade de o MDS normatizar o conceito de autodeclaração, instituindo formas de controle das informações declaradas na entrevista. Entre os mecanismos propostos, destacavam-se o cruzamento de dados com outras bases governamentais; o registro e o uso da percepção de risco do entrevistador e a realização de verificações por visita domiciliar nos casos em que fosse identificado maior risco.*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

130. A Sagicad informou que o MDS realizou processos de Averiguação e Revisão Cadastral em 2023 e 2024. Além disso, destacou avanços na qualificação da base de dados por meio da integração do CadÚnico com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e com o Sistema Presença do Ministério da Educação, qualificando dados de renda e escolaridade.

131. Com o novo Sistema do Cadastro Único, implementado em março de 2025, as integrações foram ampliadas, permitindo a verificação direta de vínculos formais de trabalho e de benefícios via Portal de Gestão no ato da entrevista.

*132. Contudo, esta unidade técnica avaliou que tais medidas constituíam, predominantemente, mecanismos de controle ex post, não substituindo a necessidade de normatização prévia e vinculante para garantir a fidedignidade dos dados no momento da coleta. Por isso o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário considerou o subitem **em implementação**.*

Providências adotadas

133. O MDS esclareceu que o funcionamento do Cadastro Único está fundamentado no Decreto 11.016/2022. Conforme detalhado pelo órgão, a legislação estabelece que a coleta de dados se baseia nas informações prestadas pelas famílias, mas prevê o confronto com registros administrativos. Nesses casos, a declaração do responsável familiar só prevalece se amparada por comprovação documental.

134. Em março de 2025, foi implementada a integração estrutural com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), permitindo que o entrevistador valide a renda formal em tempo real no ato da coleta. Adicionalmente, as gestões locais são orientadas pela Instrução Operacional 1/2022-SE/SECAD quanto ao acesso a esses registros governamentais para a correção de divergências (peça 19, p. 4). Essa integração com o CNIS no novo Portal é normatizada pela Portaria Interministerial MPS/MDS 30/2023. Destaca-se, ainda, a integração com o Sistema Presença do Ministério da Educação, regulamentada pela Instrução Normativa 5/2023, que permite o povoamento e a atualização automática de dados de escolaridade no CadÚnico.

135. Além disso, houve a reformulação na capacitação dos entrevistadores, com a oferta da Trilha Entrevista do Cadastro Único disponível desde fevereiro de 2025 no Portal Capacita MDS. Essa capacitação está estruturada em quatro Trilhos temáticos: Trilho Diversidade, Trilho Cadastro Único, Trilho Introdução à Entrevista e Trilho Entrevista na Prática, totalizando 8 cursos obrigatórios (peça 19, p. 9-10).

136. Além da estrutura em trilhos, a nova capacitação foi elaborada para disponibilizar conteúdos construídos com linguagem simples, dialógica, inclusiva e prática, abordando os temas de forma leve, didática, interativa e modular, com recursos que contemplam diferentes estilos de aprendizagem. O público-alvo dessa ação é

composto por pessoas entrevistadoras, operadoras e gestoras do Cadastro Único; entretanto, o acesso não é restrito, ou seja, qualquer pessoa interessada na temática pode acessar seus conteúdos (peça 19, p. 9-10).

137. O MDS esclareceu que a Trilha Entrevista do Cadastro foi elaborada para disponibilizar online todo o conteúdo necessário à condução correta e adequada das entrevistas com as famílias, substituindo a metodologia anterior, baseada exclusivamente em ações presenciais. O MDS informou que, até fevereiro de 2026, 12.185 pessoas realizaram pelo menos um trilho de capacitação e 7.810 concluíram todas as capacitações (peça 19, p. 15).

Análise

138. A recomendação visava à definição de mecanismos de controle sobre as informações autodeclaradas, cuja ausência figurava entre as principais causas das divergências identificadas na auditoria de 2023. Verifica-se que a implantação do novo Sistema do CadÚnico enfrenta diretamente essa causa ao promover a integração da base cadastral com o CNIS, viabilizando a validação sistêmica da renda em tempo real. Essa evolução tecnológica, associada à capacitação massiva promovida por meio da "Trilha Entrevista", que padroniza procedimentos e orienta quanto aos conceitos do formulário, contribui para reduzir o peso absoluto atribuído à autodeclaração.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19) e Instrução Normativa Sagicad 18/2026 (peça 33).

Conclusão e benefícios de controle

139. O MDS adotou providências que enfrentam diretamente a fragilidade de coleta de dados por meio do novo Sistema do CadÚnico, o qual realiza validação automática do CPF, impede duplicidade e executa rotinas periódicas integradas ao CNIS e ao Sistema Presença. Adicionalmente, o Órgão ofertou capacitação aos agentes por meio da Trilha Entrevista.

140. Diante dessas medidas, conclui-se que a ***recomendação 9.1.1.1*** *se encontra* ***implementada****.*

141. Como benefícios efetivos de controle decorrentes dessas ações, destacam-se as qualificações dos dados cadastrais, a redução de custos operacionais para a capacitação dos entrevistadores e a maior homogeneidade nas rotinas e procedimentos de coleta e atualização de dados em todo o país.

142. Destaca-se a evolução na qualidade do cadastro, constatada no procedimento de pesquisa domiciliar realizado no presente monitoramento, comparando sempre os resultados percentuais de 2023 com 2026:

- membros não registrados, de 29,1% para 23,3% das famílias;

- membro com renda não registrado, de 17,9% para 14,6% das famílias;

- divergência na composição familiar que as tornariam inelegíveis ao Bolsa Família, de 19,1% para 15,1% das famílias;

- presença de alguma divergência de composição familiar, de 33,4% para 27,3%;

- renda maior que a registrada, de 36,5% para 32,2% das famílias.

Proposta de encaminhamento

143. Considerar ***implementado o subitem 9.1.1.1*** *do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário. Propõe-se, em consequência, não continuar o monitoramento do subitem 9.1.1.1.*

Subitens 9.1.1.2 e 9.1.1.4 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.1.2. [recomendar ao MDS que] normatize adequadamente a verificação domiciliar de dados do Cadastro Único (§2º do art. 15 da Portaria MC 810/2022), estabelecendo os procedimentos de execução das verificações, a forma de cálculo do indicador e a estratégia de monitoramento; bem como definindo incentivos para a execução e penalidades para o descumprimento da obrigação (Achado 6);

9.1.1.4. [recomendar ao MDS que] elabore sistemática de monitoramento do indicador de verificações domiciliares, estabelecendo formas de advertências e aplicação de penalidades a serem aplicadas em caso de não cumprimento (Achado 6);

Situações que levaram à proposição da recomendação

144. A auditoria constatou que, entre 2019 e o primeiro trimestre de 2023, mais de 90% dos municípios não cumpriram o índice mínimo de 20% de verificações domiciliares no CadÚnico, exigido pelo art. 15, § 2 º da Portaria MC 810/2022. Esse déficit decorria de falhas na normatização da matéria, da falta de controle e monitoramento sobre a atividade, da resistência de agentes em realizar visitas de caráter fiscalizatório e da precariedade de estrutura nos municípios executores.

145. As recomendações dos ***subitens 9.1.1.2 e 9.1.1.4*** *foram propostas pela necessidade de uma normatização detalhada dos procedimentos de visita domiciliar, incluindo a elaboração de um Manual de Verificação Domiciliar de Dados, nos moldes do Manual do Entrevistador. Além disso, buscou-se a implementação de uma atividade de controle efetiva com monitoramento do indicador de visitas e adoção de ações corretivas e penalidades pelo descumprimento.*

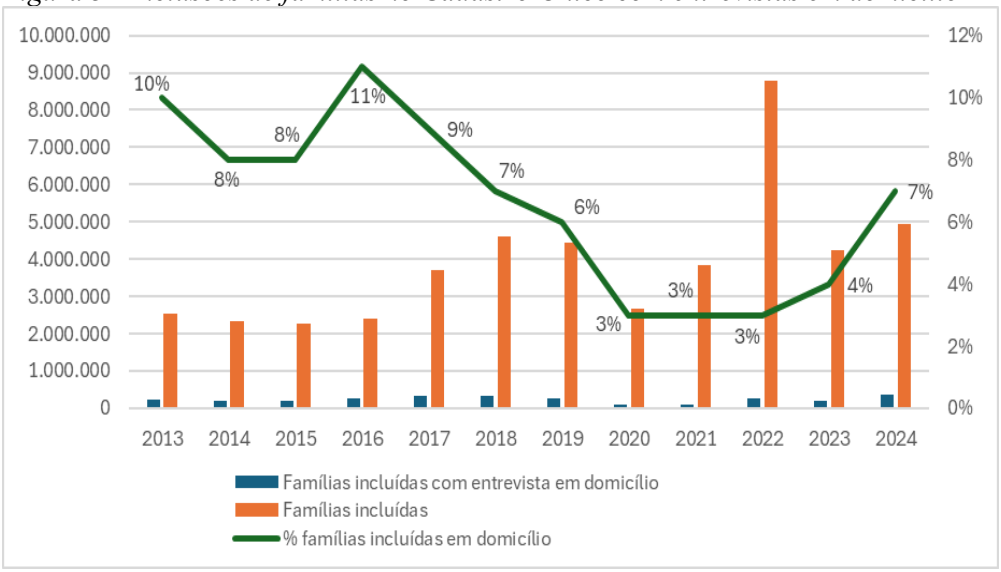
Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

146. O MDS instituiu, pela Portaria MDS 950/2023, um incentivo de R$ 50,00 para cada inclusão ou

atualização cadastral em domicílio para famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo, custeado via Índice de Gestão Descentralizada IGD.

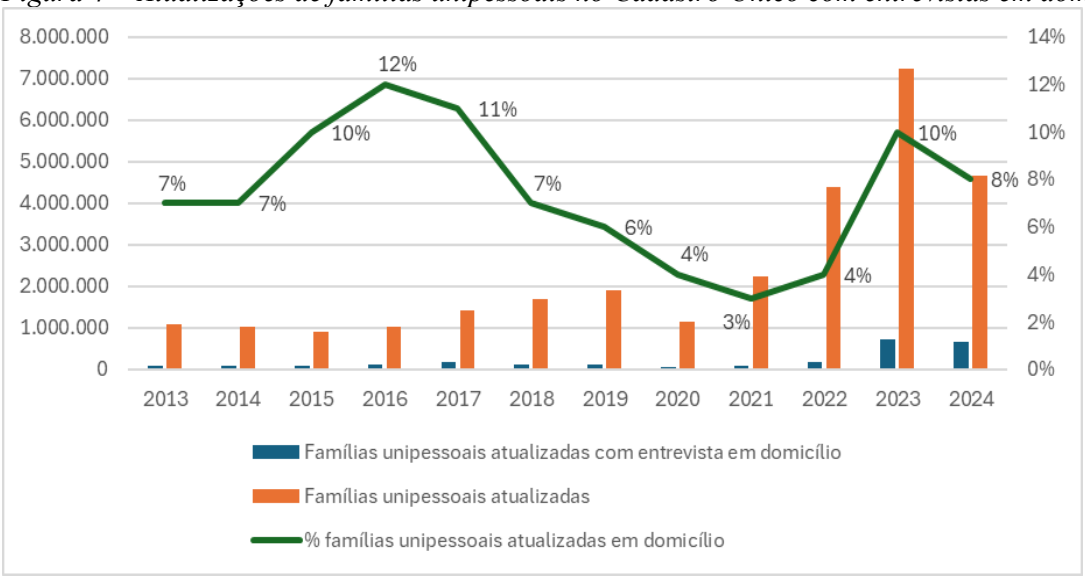
147. Em novembro de 2023, foi lançado o Observatório do Cadastro Único, ferramenta que permite o acompanhamento de dados por município e área de Cras. Segundo o Órgão, essas medidas elevaram o volume de entrevistas domiciliares nos anos de 2023 e 2024, conforme figuras 3 a 4 abaixo.

Figura 3 - Inclusões de famílias no Cadastro Único com entrevistas em domicílio



Fonte: Gráfico 1 da Peça 7, p. 12 (com dados da tabela 1 da peça 14 do TC 008.645/2024-8).

Figura 4 - Atualizações de famílias unipessoais no Cadastro Único com entrevistas em domicílio



Fonte: Gráfico 4 da Peça 7, p. 12 (com dados da Tabela 4 da peça 14 do TC 008.645/2024-8).

148. Entretanto, o TCU observou que o referido painel não monitorava o indicador específico de 20% de verificações domiciliares, dificultando o controle do cumprimento normativo dessa obrigação. Por essa razão, o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário considerou o ***subitem 9.1.1.2*** *como parcialmente implementado e o* ***9.1.1.4*** *como não implementado.*

<u>Providências adotadas</u>

149. O MDS informou que a fórmula oficial do indicador de 20% é calculada pela razão entre o número de cadastros domiciliares realizados e o total de famílias cadastradas ou atualizadas no município no período.

150. Informou, ainda, que o acompanhamento deste indicador é viabilizado por ferramentas como o Portal Analítico do Cadastro Único e pelas listas de Revisão Cadastral, que permitem identificar as famílias prioritárias para visitação.

151. A execução dessas visitas reflete diretamente nos repasses do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Tais ações, somadas aos incentivos financeiros da Portaria MDS 950/2023, elevaram o volume de entrevistas domiciliares de aproximadamente 1,9 milhão em 2024 para mais de 3,2 milhões em 2025 (peça 19, p. 5-6).

152. Adicionalmente, a Instrução Normativa Sagicad/MDS 20/2026 definiu as situações excepcionais em que o cadastro em domicílio não será exigido, como em áreas de risco ou calamidade.

Análise

153. Constata-se que o MDS definiu a fórmula de cálculo oficial do indicador de 20% e informou que esse indicador, baseado na métrica "Número de Famílias por Coleta de Dados", pode ser acompanhado pelos municípios com o auxílio da ferramenta Portal Analítico do CadÚnico.

154. Adicionalmente, instituiu incentivos financeiros, por meio do IGD e da Portaria 950/2023, o que contribuiu diretamente para o aumento do número de entrevistas domiciliares, de 1,9 milhão em 2024 para 3,2 milhões em 2025.

155. Por outro lado, o MDS não havia normatizado, até o momento da elaboração do relatório preliminar, de forma detalhada, os procedimentos de execução prática das visitas domiciliares. Posteriormente, o gestor informou a publicação da Instrução Normativa Sagicad 21/2026, de 4 de maio de 2026, que estabelece regras e orientações técnicas sobre Cadastro Domiciliar, incluindo diretrizes operacionais e instrumentos padronizados para a realização das entrevistas em campo (peça 39, p. 1-2).

156. Não obstante o avanço representado pela edição do normativo, permanece a necessidade de acompanhamento quanto à sua efetiva implementação, abrangência e utilização sistemática pelos entes municipais, bem como quanto à integração dessas diretrizes ao monitoramento do indicador e às eventuais repercussões por descumprimento, razão pela qual se mantém o entendimento de implementação parcial.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19) e Instrução Normativa Sagicad 18/2026 (peça 33).

Conclusão e benefícios de controle

157. O MDS instituiu a definição da fórmula oficial do indicador, disponibilizou-a no Portal Analítico e criou um incentivo financeiro por meio da Portaria MDS 950/2023. Também normatizou, enquanto o relatório preliminar estava em fase de comentários, os procedimentos de execução prática das visitas domiciliares, embora ainda não tenha sido possível verificar, no âmbito dessa fiscalização, sua efetiva disseminação. Porém não estruturou um painel de monitoramento focado no descumprimento da meta ou definiu formas de advertência ou aplicação de penalidades aos municípios.

158. Por esses motivos, conclui-se que tanto o ***subitem 9.1.1.2*** *quanto o* ***subitem 9.1.1.4*** *estão* ***parcialmente implementados****. Apesar de a implementação não ser integral, as políticas de fomento promovidas geraram como principal benefício de controle o aumento expressivo no volume de entrevistas domiciliares realizadas, que saltou de 1,9 milhão em 2024 para mais de 3,2 milhões em 2025.*

Proposta de encaminhamento

159. Considerar como ***parcialmente implementados*** *os* ***subitens 9.1.1.2 e 9.1.1.4*** *do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário e continuar o monitoramento em novo ciclo, para avaliar a normatização, de forma detalhada, dos procedimentos de execução prática das visitas domiciliares, a estruturação de painel de monitoramento com meta de visitas de verificação e a definição de repercussões para municípios que não cumpram essa meta.*

Subitem 9.1.1.3 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.1.3. [recomendar ao MDS] registre os casos em que for verificado que o responsável familiar tenha dolosamente prestado informação falsa ao Cadastro Único, como disposto no art. 18 da Lei 14.601/2023 e no inciso I do §1º do artigo 35 da Portaria MC 810/2022, de maneira que eventuais cadastramentos ou atualizações cadastrais futuras, por ele efetivadas, sejam precedidas de procedimentos adicionais de controle, nos moldes daqueles definidos para as famílias unipessoais (Achado 4)

Situações que levaram à proposição da recomendação

160. A fiscalização verificou que não havia previsão de controles para supervisionar o dever do responsável familiar de prestar informações fidedignas, nem consequências efetivas para seu descumprimento, o que descaracterizava essa obrigação do declarante. Assim, a recomendação do ***subitem 9.1.1.3*** *visou à adoção de medidas adicionais de controle em casos de fraude e de ressarcimento do Bolsa Família, impedindo que famílias excluídas por má-fé se inscrevessem novamente na mesma situação inverídica, conforme prevê o art. 18 da Lei 14.601/2023.*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

161. A Sagicad informou que a Portaria MC 810/2022 já disciplinava o tratamento de fraudes e que o novo Sistema do Cadastro Único passou a permitir a marcação específica de exclusões por prestação dolosa de informação falsa. Além disso, destacou a necessidade de estudos para definir detalhamentos e especificidades na determinação de um eventual período de restrição para novo cadastramento de um CPF que prestou informações falsas ao Cadastro Único por má-fé. Avaliava-se a necessidade de definir, entre outras questões, se essa restrição afetaria todo o grupo familiar e se componentes da família excluída poderiam ser inseridos em outras composições familiares.

162. O primeiro ciclo de monitoramento concluiu que essas funcionalidades representavam um avanço

institucional relevante, embora ainda dependessem de regulamentação complementar para garantir a segurança jurídica e a efetividade do controle. Diante disso, o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário considerou o ***subitem como em implementação****.*

Providências adotadas

163. Os gestores informaram que as gestões municipais possuem autorização normativa para efetuar a exclusão lógica de registros em casos de má-fé ou fraude, com fundamento no art. 24 da Portaria MC 810/2022, atualizada pela Portaria MDS 989/2024. Contudo, o MDS relatou que ainda não concluiu estudos sobre a definição de períodos de restrição para novos cadastramentos desses CPFs, alegando que a principal dificuldade é evitar penalizar injustamente outros membros da família e prevenir o potencial aumento da judicialização no acesso a benefícios (peça 19, p. 5).

164. A Instrução Normativa Sagicad 18/2026 regulamentou os procedimentos para a gestão de riscos e o tratamento de indícios de irregularidades. A norma estabelece que a omissão ou a prestação de informações falsas configuram indícios de irregularidade e define as medidas administrativas aplicáveis em caso de comprovação, assegurando o direito ao contraditório (peça 19, p. 2 e 4).

Análise

165. Observa-se avanço normativo com a edição da Instrução Normativa Sagicad 18/2026. O MDS exige das gestões locais a instauração obrigatória de processo administrativo para suspeitas de fraude por cidadãos. A norma garante o contraditório e a ampla defesa, condicionando a exclusão dos cadastros à verificação da situação familiar mediante visita domiciliar e à comprovação de dolo e má-fé.

166. Embora essa regra e a criação de um motivo de exclusão específico no novo sistema fortaleçam o controle, o MDS informou que ainda não realizou estudo específico para definir eventual período de restrição a novos cadastramentos de cidadãos excluídos por má-fé, tampouco avaliou os impactos da medida no grupo familiar.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19) e Instrução Normativa Sagicad 18/2026 (peça 33).

Conclusão e benefícios de controle

167. O MDS editou a Instrução Normativa Sagicad 18/2026 para exigir processo administrativo com contraditório e ampla defesa para suspeitas de fraude, além de criar no sistema um motivo de exclusão específico para a prestação dolosa de informações falsas.

168. No entanto, como o Órgão ainda realiza estudos internos para definir o tempo de restrição a novos cadastramentos e avaliar seus impactos jurídicos e sociais no grupo familiar afetado, a recomendação permanece ***em implementação****. Os benefícios de controle já alcançados materializam-se na própria edição do novo marco normativo e na nova trava sistêmica de exclusão, que formalizam a apuração de irregularidades e inibem condutas dolosas.*

Proposta de encaminhamento

169. Considerar ***em implementação o subitem 9.1.1.3*** *do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário e continuar o monitoramento em novo ciclo, para avaliar definição de período de restrição a novos cadastramentos de cidadãos excluídos por má-fé e seus impactos no grupo familiar.*

Subitem 9.1.1.5 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.1.5. [recomendar ao MDS que] aperfeiçoe a norma que trata da apresentação do comprovante de residência, de forma que a apresentação de documento com CPF e de comprovação de endereço se torne obrigatória, com as exceções necessárias, e regulamente a possibilidade de apresentação de outros documentos como CNH e documentos digitais no processo de cadastramento (Achado 3).

Situações que levaram à proposição da recomendação

170. As visitas in loco revelaram que alguns municípios, como medida prudencial de controle, solicitavam a apresentação de outros documentos, além do CPF (como certidões de nascimento, casamento ou indígena, registro de identidade, Carteira de Trabalho e Previdência Social- CTPS e título de eleitor), mas os gestores municipais relataram dificuldade em manter essa exigência por falta de amparo normativo.

171. Embora a Portaria MDS 889/2023 tivesse tornado obrigatória a apresentação do comprovante de residência, a norma permitia a substituição do documento por termo assinado pelo responsável, o que poderia comprometer a efetividade do controle. A recomendação do subitem ***9.1.1.5*** *buscou corrigir essa fragilidade e regulamentar o uso de outros documentos no processo*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

172. Informou-se que, com a entrada em vigor do novo Sistema do Cadastro Único em 17/3/2025, o CPF tornou-se documento obrigatório e identificador único para todos os inscritos, em conformidade com a Lei 14.534/2023. O MDS destacou a execução de ações para estimular a emissão do CPF para as pessoas vulneráveis, observando critérios de acessibilidade e custo.

173. Destacou, ainda, que o uso de documentos digitais inclusive da CNH (Carteira Nacional de Habilitação)

já se encontra completamente regulamentado por legislação nacional, reforçando, assim, a flexibilização documental.

174. Em outro sentido, o monitoramento registrou que a obrigatoriedade estrita do comprovante de residência permanecia com lacunas, uma vez que a norma permitia sua substituição por declaração assinada pelo responsável.

*175. Essa margem para interpretações divergentes e falta de detalhamento sobre a obrigatoriedade estrita do comprovante levaram o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário a considerar o **subitem como em implementação**.*

Providências adotadas

176. A Portaria MDS 889/2023 instituiu a obrigatoriedade de apresentação de documento com foto e comprovante de residência, restringindo a substituição do comprovante de residência por declaração pessoal apenas a situações excepcionais. O MDS entende que a aceitação de CNH e documentos digitais já é disciplinada por legislação nacional específica que garante a validade de documentos de identificação em meio digital, não sendo de sua competência regulamentar adicionalmente essa matéria.

177. Além disso, os registros no estado "aguardando CPF" não são computados no cálculo da renda familiar per capita, não são considerados "cadastrados" e permanecem inelegíveis para políticas públicas. Até que se viabilize a estratégia de emissão gratuita do documento, a exclusão automática após 180 dias está suspensa.

178. Com rotinas quinzenais de qualificação, entre maio de 2025 e janeiro de 2026, 731 pessoas nessa situação tiveram seus CPFs preenchidos automaticamente. Desde março de 2025, também passou a ser executada rotina automatizada para identificação e vinculação automática do CPF na base das pessoas cadastradas sem esse documento. Com o novo sistema, o CPF consolidou-se como chave principal de identificação (peça 19, p. 5-7, 13).

Análise

179. O novo sistema consolidou o CPF como chave primária obrigatória. A suspensão da exclusão automática de registros no estado "aguardando CPF" até a viabilização da emissão gratuita do documento é medida razoável para proteger famílias vulneráveis, pois as pessoas nessa situação permanecem temporariamente inelegíveis para programas sociais e não são computadas para o cálculo de renda familiar per capita.

180. Para solucionar essa ausência, o sistema passou a realizar consultas automatizadas à base da Receita Federal do Brasil (RFB) para identificação e preenchimento automático do CPF na base do CadÚnico. Além disso, o uso de documentos digitais e da CNH possuem o amparo legal necessário.

181. Contudo, no que se refere ao comprovante de endereço, o MDS sustenta que a Portaria MC 810/2022 e a Lei 7.115/1983 autorizam a substituição desse documento por declaração de residência firmada pelo próprio cidadão. Não obstante, a auditoria observou que essa permissão, quando aplicada de forma ampla, pode fragilizar o sistema de controle, na medida em que reduz a capacidade de verificação da veracidade das informações prestadas.

182. Por outro lado, o gestor destacou, em seus comentários ao relatório preliminar, que exigências documentais excessivamente restritivas podem representar barreira de acesso a populações em situação de maior vulnerabilidade, especialmente em contextos de endereçamento informal ou ausência de documentação regular, devendo o tema ser analisado também sob a ótica do princípio da inclusão (peça 39, p. 3-4).

183. Nesse sentido, entende-se que o aperfeiçoamento da norma deve buscar o equilíbrio entre controle e acessibilidade, mediante a definição de critérios objetivos para utilização da autodeclaração e a tipificação das hipóteses em que sua adoção se justifica, de modo a reduzir riscos de inconsistências cadastrais sem criar restrições indevidas ao acesso ao programa.

184. Dessa forma, mantém-se o entendimento de implementação parcial do subitem, tendo em vista a ausência de regulamentação específica que delimite tais hipóteses e salvaguardas, bem como a necessidade de acompanhamento de eventual evolução normativa.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19) e a Instrução Normativa Sagicad 18/2026.

Conclusão e benefícios de controle

185. O MDS consolidou o CPF como chave primária e obrigatória no novo sistema, destacou que o uso da CNH e de documentos digitais já possuem amparo legal suficiente, e determinou a suspensão da exclusão automática de registros no estado "aguardando CPF" para não prejudicar indivíduos vulneráveis.

*186. No entanto, apesar dos avanços, a normatização do MDS manteve a permissão genérica para substituir o comprovante de residência por autodeclaração, sem restringi-la aos casos de real impossibilidade fática. Como essa lacuna ainda fragiliza a fidedignidade da base, a recomendação encontra-se **parcialmente implementada**.*

187. Os benefícios de controle obtidos foram a mitigação de multiplicidade documental e criação de cadastros fictícios mediante a chave única do CPF, a modernização do atendimento com documentos digitais e a proteção conferida às famílias que aguardam a emissão gratuita de documentação civil, além da qualificação contínua da base pela execução de rotina sistêmica para identificação e imputação automática de CPFs faltantes.

Proposta de encaminhamento

*188. Considerar **parcialmente implementado o subitem 9.1.1.5** do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário e continuar o monitoramento em novo ciclo, para avaliar a definição dos casos excepcionais de permissão de substituição do comprovante de residência por autodeclaração apenas para esses casos excepcionais.*

4.3 - Gestão do Cadastro Único pelos entes municipais (tema 03)

189. Dentro deste tema, serão tratadas as recomendações relativas à ineficiente gestão do Cadastro Único pelos entes municipais, abordada nos Achados 3, 4, 5, 6 e 7 do relatório de auditoria. Esses achados versam sobre inconsistências nos dados de identificação e endereço das famílias (achado 3); utilização da autodeclaração sem controles adequados (achado 4); supervisão e apoio deficientes sobre as atividades locais (achado 5); verificações domiciliares insuficientes e inadequadas (achado 6) e execução inadequada de procedimentos nos municípios (achado 7).

190. A auditoria constatou que o MDS não supervisionava adequadamente os procedimentos que eram realizados pelos executores locais e que os governos estaduais não prestavam o devido apoio técnico aos municípios, contrariando atribuições desses entes definidas no Decreto 11.392/2023, na Portaria MC 810/2022 e na Portaria MC 773/2022. Tais falhas decorreram da ausência de uma estratégia gerencial nos níveis nacional e estadual, além da comunicação insuficiente e fatores estruturais, como a insuficiência de recursos humanos e logísticos (peça 3).

191. Em relação à comunicação com os municípios, ao suporte técnico (subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2) e à capacitação para verificações domiciliares (subitem 9.1.2.3), a auditoria de 2023 identificou como causas as falhas na supervisão, a dependência de meios digitais ineficazes para localidades remotas e a ausência de treinamento específico para os agentes de campo (Achados 5 e 6).

Subitem 9.1.2.1. do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.2.1. [recomendar ao MDS que] estabeleça estratégias de divulgação junto aos municípios para que os normativos, cartilhas, orientações e informes publicados no portal do ministério alcancem tempestivamente todos os municípios, inclusive aqueles com poucos recursos tecnológicos, acompanhadas de controle de recebimento dos documentos (Achado 5);

Situações que levaram à proposição da recomendação

*192. Verificaram-se falhas nas estratégias de divulgação, com uma comunicação ineficiente, baseada primordialmente em informes no portal ministerial e e-mails que frequentemente não chegavam ao destino por falhas técnicas ou desatualização dos registros dos gestores. A dependência de meios exclusivamente virtuais gerava diversidade de procedimentos e fragilizava a fidedignidade dos dados, especialmente em localidades com suporte tecnológico limitado, o que motivou a recomendação do **subitem 9.1.2.1** (peça 3).*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

193. A Sagicad informou a utilização de múltiplas estratégias de comunicação institucional, incluindo o envio de informativos por e-mail, canais diretos com municípios de grande porte, grupos de aplicativos de mensagens com gestores e coordenadores municipais e estaduais, além de mural de comunicações no Portal de Gestão do Cadastro Único.

194. Destacou ainda a estratégia "Cadastro e Movimento", com realização de lives, podcasts, vídeos, cartilhas, cursos para difusão de conhecimento, e a campanha nacional "Conhecer para Incluir". O MDS ressaltou que, embora forneça as ferramentas e informações, os municípios possuem autonomia e responsabilidade legal para conhecer a legislação e zelar pela qualidade das informações cadastrais (peça 7).

195. O monitoramento realizado ponderou que as estratégias relatadas possuem natureza predominantemente digital, não tendo sido demonstradas ações efetivas que garantam o recebimento das orientações por municípios que enfrentam severas restrições tecnológicas.

*196. Observou-se que a dependência de meios virtuais, sem mecanismos de confirmação de leitura ou recebimento, repete fragilidades identificadas anteriormente, o que poderia gerar diversidade de procedimentos e comprometer a fidedignidade dos dados. Diante da falta de comprovação de que as normas alcancem tempestivamente todos os executores locais, o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário considerou o **item não implementado**.*

Providências adotadas

197. O MDS destacou o desenvolvimento do Plano de Apoio Técnico e Monitoramento da Gestão do Cadastro Único (Biênio 2025-2026). Essa iniciativa foi estruturada em oito dimensões estratégicas, com o objetivo de fortalecer a governança compartilhada e promover uma interação mais efetiva entre os diferentes níveis de governo. O plano busca elevar os padrões de eficácia, clareza e compromisso público, qualificando o atendimento à população e ampliando os resultados das ações governamentais.

198. Entre as medidas apresentadas na Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19), o MDS destacou a intenção de delegar responsabilidades às instâncias estaduais, que passariam a orientar os municípios por meio de visitas

técnicas e encontros temáticos. Segundo o gestor, essas ações têm por objetivo assegurar que diretrizes e orientações alcancem, de forma efetiva, regiões com acesso limitado à internet e com infraestrutura física insuficiente, promovendo maior inclusão e suporte técnico às localidades mais vulneráveis.
199. O Ministério informou que, nesse modelo integrado, os estados deverão elaborar planos próprios de apoio e monitoramento, ajustando os conteúdos às especificidades locais e assumindo a orientação dos executores municipais na implementação de seus planejamentos.
200. Como desdobramento dessa pactuação, a Sagicad relatou ter instituído reuniões virtuais mensais com as gestões estaduais, com o objetivo de acompanhar a execução das metas e discutir soluções para eventuais entraves operacionais. Adicionalmente, o órgão argumentou que, visando ampliar a proximidade e o suporte técnico à base municipal, intensificou sua participação em fóruns representativos, como os encontros do Congemas (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social) e Fonseas (Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social), bem como passou a ofertar atendimento técnico individualizado aos gestores locais, tanto na modalidade presencial quanto virtual.
201. Para reforçar o apoio técnico, o Órgão informou que envia informes semanais a toda rede descentralizada e elaborou um caderno com parâmetros de funcionamento do CadÚnico, pactuado e aprovado por meio de Resolução na CIT e no CNAS (peça 19).

Análise
202. O achado original identificou que a dependência de meios digitais pouco eficazes impedia a chegada tempestiva das normas a localidades remotas, configurando falha estrutural de supervisão.
203. Para superar essa situação, o MDS apresentou o Plano de Apoio Técnico e Monitoramento da Gestão do Cadastro Único para o biênio 2025 e 2026, que prevê, entre outras ações, a realização de visitas técnicas estaduais para alcançar localidades vulneráveis. Além disso, o MDS está implantando uma estratégia integrada que reforça o seu apoio técnico, ao mesmo tempo em que fomenta a atuação em parceria dos outros atores federativos.
204. Em relação aos municípios com poucos recursos tecnológicos, o Plano de Apoio Técnico e Monitoramento da Gestão do Cadastro Único (Biênio 2025-2026) prevê em alguns dos seus eixos desenvolver estratégias para apoiar a compra de equipamentos além da capacitação tecnológica dos estados e municípios (peça 11).
205. No entanto, não houve manifestação por parte do MDS sobre o tópico da recomendação que apresenta a necessidade de um controle de recebimento dos documentos como complementação de sua estratégia.
Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19); e Plano de Apoio Técnico e Monitoramento da Gestão do Cadastro Único (peça 11).
Conclusão e benefícios de controle
206. O MDS elaborou o Plano de Apoio Técnico e Monitoramento 2025-2026, que prevê visitas técnicas municipais e estaduais para alcançar localidades vulneráveis, além de apoio a aquisição de equipamentos e capacitação local. No entanto, as estratégias implementadas não preveem mecanismos sistêmicos que comprovem o recebimento tempestivo das orientações pelas localidades.
207. Nesse sentido, verifica-se avanços parciais e a recomendação encontra-se ***parcialmente implementada****. Como benefícios de controle, destacam-se o fomento à governança compartilhada com os estados e o planejamento estruturado para suprir lacunas de alcance informacional.*
Proposta de encaminhamento
208. Considerar ***parcialmente implementado*** *o subitem 9.1.2.1do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário. Propõe-se, no entanto, a* ***não*** *continuidade do monitoramento do* ***subitem 9.1.2.1,*** *posto que, embora não implementada uma garantia de recebimento das informações, as estratégias adotadas pelo MDS tendem a universalizar o acesso e a mitigar o déficit tecnológico das localidades mais vulneráveis.*
Subitem 9.1.2.2 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário
9.1.2.2. [recomendar ao MDS que] aprimore o canal de atendimento aos municípios sobre as atividades do Cadastro Único, para que funcione de forma efetiva, clara e tempestiva na orientação e no esclarecimento aos gestores municipais (Achado 5);
Situações que levaram à proposição da recomendação
209. Identificaram-se deficiências nos canais de suporte técnico; o canal telefônico 121 não atendia às expectativas dos executores por não resolver problemas complexos, enquanto o suporte direto via aplicativos de mensagens restringia-se ao "Grupo Metrópoles", deixando a maioria dos municípios sem interlocução efetiva com o governo federal, ensejando a recomendação do subitem ***9.1.2.2*** *(peça 3).*
Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)
210. A Sagicad informou a recomposição da Ouvidoria-Geral e do Disque Social (121), que passaram a realizar atendimentos telefônicos, envios de SMS e contatos ativos para esclarecimento de dúvidas. Destacou a

disponibilização de formulário eletrônico, chat de atendimento exclusivo para gestores e técnicos estaduais e municipais, além de uma seção de perguntas frequentes (FAQ) atualizadas no sítio do MDS, ressaltando a corresponsabilidade dos estados no apoio técnico às prefeituras (peça 7).

211. A análise ponderou que os referidos canais, notadamente o Disque Social, estavam direcionados majoritariamente ao atendimento da população em geral, enquanto as ferramentas de comunicação direta, como grupos de aplicativos de mensagens, permaneciam restritas a gestores de metrópoles, capitais e coordenadores estaduais. Por não ter sido comprovada a existência de um canal direto, amplo e tempestivo para a totalidade dos executores municipais, o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário considerou o ***item não implementado****.*

Providências adotadas

212. O MDS informou a manutenção de uma Central de Atendimento voltada a esclarecimentos gerais, com suporte técnico disponibilizado por diversos meios. Entre os canais oferecidos estão telefone, Telegram, WhatsApp, formulário eletrônico, carta, atendimento presencial e um chat exclusivo para gestores, garantindo ampla acessibilidade aos usuários.

213. Em 2025, a Central registrou 5.160 atendimentos receptivos, realizados principalmente por telefone e pelo chat gerencial. Além disso, foram contabilizados mais de 90 mil atendimentos ativos, realizados predominantemente por e-mail. A estrutura de suporte é complementada pelo serviço "Pronto Cliente", operado pela Dataprev, voltado especificamente a demandas técnicas e operacionais relacionadas ao Portal de Gestão, ao Portal Analítico e à capacitação de operadores, (peça 19, p. 8-9).

Análise

214. A auditoria de 2023 apontou a inexistência de canais diretos, amplos, resolutivos e acessíveis à totalidade dos gestores locais, com restrição do uso de ferramentas de comunicação direta a capitais e metrópoles. As evidências do segundo ciclo indicam a manutenção de uma Central de Atendimento com elevado volume de interações ativas e receptivas ao longo do período analisado.

215. Além disso, considerando a grande diversidade de canais oferecidos como telefone, Telegram, WhatsApp, formulário eletrônico, carta, atendimento presencial e um chat exclusivo para gestores, restou garantida a ampla acessibilidade dos usuários dos mais diversos níveis.

216. Por fim, a análise revela que restou comprovada a disponibilização de um canal de suporte técnico direto e exclusivo para todos os executores municipais (chat exclusivo para gestores), ampliando a disponibilidade de acesso para os usuários das mais diversas cidades brasileiras.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19).

Conclusão e benefícios de controle

217. O MDS mantém uma Central de Atendimento com elevado volume de interações e disponibilizou o serviço "Pronto Cliente", operado pela Dataprev, para sanar demandas técnicas e operacionais. O Órgão também utiliza grupos de aplicativos de mensagens e canais diretos, universalizando o acesso outrora restrito a capitais e metrópoles. Considerando os avanços observados, a recomendação está ***implementada****. Como benefícios de controle, destaca-se a ampliação gradativa das ferramentas de suporte, a universalização e a padronização do atendimento técnico.*

Proposta de encaminhamento

218. Considerar ***implementado o subitem 9.1.2.2*** *do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário.*

Subitem 9.1.2.3 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.2.3. [recomendar ao MDS que] estabeleça estratégia de capacitação dos agentes municipais, de forma que estejam efetivamente aptos para realização das atividades de verificação domiciliar (Achado 6);

Situações que levaram à proposição da recomendação

219. A auditoria evidenciou que mais de 90% dos municípios descumpriam o índice mínimo de 20% de visitas domiciliares. Constatou-se a inexistência de uma estratégia de treinamento que capacitasse os agentes para o caráter fiscalizatório das visitas e para validação de rendas informais e composições familiares não detectáveis por cruzamentos de bases de dados, motivando a recomendação do subitem ***9.1.2.3*** *(peça 3).*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

220. O MDS informou que a estratégia de formação do Cadastro Único, desenvolvida desde 2009 e expandida para a modalidade a distância em 2011, passou por revisão metodológica a partir do segundo semestre de 2023. Esse processo culminou no lançamento, em fevereiro de 2025, de uma nova estratégia integralmente em EAD (Ensino a Distância), estruturada em trilhas obrigatórias de aprendizagem com mecanismos de monitoramento e avaliação.

221. O primeiro monitoramento demonstrou que, embora a trilha "Entrevista do Cadastro Único" tenha sido lançada no Portal Capacita MDS, não houve oferta de capacitação específica voltada aos agentes municipais responsáveis pela realização de visitas domiciliares, atividade indispensável para validar rendas informais e

composições familiares não detectáveis por cruzamento de base de dados. Diante da ausência desse treinamento, o Acórdão 1220/2025- TCU- Plenário considerou o item como não implementado.

Providências adotadas

222. Em fevereiro de 2025, o MDS implementou um novo modelo pedagógico baseado em Trilhas Formativas de Ensino a Distância (EaD) autoinstrucionais, com o objetivo de aprimorar a capacitação dos agentes do Cadastro Único. Embora as diretrizes sobre veracidade e fidedignidade já integrem as capacitações existentes, o Ministério está desenvolvendo um módulo complementar à Trilha Entrevista, focado nos protocolos de visitação in loco. No entanto, esse módulo ainda se encontra em fase de elaboração e passará por análises pedagógicas.

223. No campo normativo, a Instrução Normativa Sagicad/MDS 20/2026 definiu exceções à obrigatoriedade de visitas domiciliares em áreas de risco ou calamidade. Além disso, o Ministério informou que uma nova norma estaria em fase de publicação para padronizar os procedimentos de inclusão e atualização do Cadastro Domiciliar (peça 19, p. 9).

224. Essa norma incluiria um instrumental de campo para que o entrevistador registrasse suas percepções durante a visita, dados que a gestão municipal inserirá posteriormente em um espaço específico no Portal de Gestão. Segundo os gestores informaram posteriormente (peça 39), a IN Sagicad 21/2026 (peça 42), ***publicada em 4 de maio de 2026****, enquanto o relatório preliminar estava na fase de comentários dos gestores, seria essa norma.*

225. Como ações de orientação imediatas, o Órgão realizou uma transmissão ao vivo (live) para esclarecimentos sobre as excepcionalidades e disponibilizou uma "pílula de conhecimento" sobre o tema no Portal Capacita MDS.

Análise

226. O achado original evidenciou a inexistência de treinamento específico para que os agentes de campo realizassem validações in loco, especialmente quanto à aferição de rendas informais, o que comprometia a qualidade das informações coletadas. O MDS informou a adoção de um novo modelo pedagógico de ensino a distância, implementado a partir de fevereiro de 2025.

227. Entretanto, o próprio gestor confirmou expressamente que o módulo complementar voltado de forma exclusiva aos protocolos de visitação domiciliar ainda se encontra em fase de elaboração, pendente de ajustes pedagógicos. Somado a isso, a instrução normativa específica sobre Cadastro Domiciliar foi publicada posteriormente à elaboração do relatório preliminar (IN Sagicad 21/2026), contemplando orientações técnicas para a execução das entrevistas domiciliares e instrumentos padronizados de apoio à coleta de informações em campo (peça 39 e 42).

228. Tais medidas representam avanço na padronização das práticas de verificação in loco, sem afastar, contudo, a necessidade de monitoramento quanto à efetiva capacitação dos entrevistadores e à aplicação uniforme das diretrizes estabelecidas.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19).

Conclusão e benefícios de controle

229. O MDS criou um modelo pedagógico de ensino a distância. Contudo, como o módulo exclusivo para visitas in loco e a norma do Cadastro Domiciliar seguem em fase de elaboração, a recomendação está ***em implementação****.*

Proposta de encaminhamento

230. Considerar ***em implementação o subitem 9.1.2.3*** *do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário e continuar seu monitoramento em novo ciclo, para avaliar a conclusão e implementação da trilha de capacitação voltada de forma exclusiva aos protocolos de visitação domiciliar e a aplicação da recém-publicada IN Sagicad 21/2026.*

Subitem 9.1.2.6 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.2.6. [recomendar ao MDS que] regulamente as equipes mínimas de referência do Cadastro Único, definindo quantitativo, formação mínima e formas de cofinanciamento (Achado 7);

Situações que levaram à proposição da recomendação

231. Verificou-se que a execução inadequada dos cadastros decorria da insuficiência de recursos humanos e da alta rotatividade de pessoal. A falta de uma previsão legal de equipe mínima de referência nos municípios acarretava sobrecarga, erros de preenchimento e longos tempos de espera para as famílias, situação que levou à recomendação do subitem ***9.1.2.6*** *(peça 3).*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

232. A Sagicad informou a retomada das discussões normativas pós-pandemia, integrando o tema aos normativos de recursos humanos do SUAS. Nesse contexto, destacou publicação da Resolução MDS-CIT 6/2023, que dispõe sobre os parâmetros de funcionamento do Cadastro Único na rede socioassistencial, e apresentação de uma minuta de regulamentação da equipe de referência na Comissão Intergestores Tripartite

do SUAS, cujas contribuições seguiam em debate ao longo de 2025, para aprovação.
*233. A unidade técnica concluiu que as providências adotadas representaram avanço relevante, mas ressaltou que a recomendação permanecia dependente da efetiva consolidação normativa da equipe de referência, que definirá quantitativos e formação mínima. Diante disso, Acórdão 1220/2025- TCU- Plenário considerou o item como **em implementação**.*
Providências adotadas
234. No que concerne à regulamentação das equipes mínimas de referência, o MDS informou que os estudos técnicos sobre a matéria foram retomados em 2023, em articulação com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), buscando a integração com as diretrizes de recursos humanos do SUAS.
235. De acordo com os gestores, a Resolução CIT 6/2023 estabeleceu parâmetros de funcionamento, estrutura e equipes para a rede socioassistencial. Embora uma minuta de regulamentação tenha sido submetida à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em dezembro de 2024, o Ministério esclareceu que o ato ainda não foi oficialmente publicado por aquele colegiado.
236. Diante desse cenário, a Sagicad informou que planeja expedir uma Instrução Normativa específica no primeiro semestre de 2026, visando disciplinar o funcionamento, o atendimento e a gestão do Cadastro Único, além de dispor sobre equipe do CadÚnico (peça 19, p.9).
Análise
237. A auditoria de 2023 apontou que a ausência de previsão normativa resultava em insuficiência de recursos humanos e elevada rotatividade nas prefeituras, comprometendo de forma severa a continuidade e a qualidade da coleta de dados. O MDS demonstrou avanços institucionais relevantes ao submeter minuta de regulamentação à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em dezembro de 2024.
238. Contudo, a consolidação da medida para o efetivo enfrentamento da precariedade dos vínculos ainda depende da aprovação pelo colegiado, que, segundo a Nota Técnica 2/2026, não publicou a regulamentação necessária. Diante disso, o MDS informou que pretende publicar, ainda no primeiro semestre de 2026, uma Instrução Normativa da própria Sagicad para dispor sobre a gestão, o funcionamento e o atendimento do Cadastro Único, incluindo dispositivos específicos sobre a equipe local.
239. Até a entrada em vigor dessa norma, permanece a pendência de regulamentação definitiva para disciplinar quantitativos, perfis profissionais e o cofinanciamento das equipes.
Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19).
Conclusão e benefícios de controle
*240. A regulamentação das equipes mínimas de referência (**subitem 9.1.2.6**) avançou com o envio de uma minuta à CIT em dezembro de 2024. Enquanto aguarda a deliberação definitiva do colegiado, o MDS comprometeu-se a publicar uma Instrução Normativa da Sagicad no primeiro semestre de 2026 para dispor sobre a equipe local. Esse conjunto de ações permite concluir que a recomendação se encontra **em implementação**.*
Proposta de encaminhamento
*241. Considerar **em implementação o subitem 9.1.2.6** do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário e continuar o monitoramento em novo ciclo, para avaliar a entrada em vigor de norma que discipline quantitativos, perfis profissionais e cofinanciamento das equipes de cadastro (subitem 9.1.2.6).*
Subitem 9.1.2.8 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário
9.1.2.8. [recomendar ao MDS que] oriente os entrevistadores, em conjunto com estados e o Distrito Federal, sobre os documentos exigidos para as atividades cadastrais e sobre a checagem adequada desses, além do necessário esclarecimento, no início da entrevista, sobre os conceitos básicos do formulário do Cadastro Único, com vistas a conscientizar o responsável familiar sobre sua responsabilidade pelos dados declarados ou omitidos e sobre as sanções cabíveis em caso de descumprimento da obrigação (Achados 3 e 4);
Situações que levaram à proposição da recomendação
*242. A auditoria do TCU apontou a existência de erros no preenchimento dos formulários devido à omissão de etapas essenciais durante as entrevistas. Verificou-se que os entrevistadores frequentemente iniciavam o atendimento sem conferir documentos básicos ou explicar conceitos fundamentais de família e renda; além disso, o responsável familiar raramente era alertado sobre sua responsabilidade legal e as sanções por prestação de informações falsas ou omissão de dados, o que motivou a recomendação do subitem **9.1.2.8** (peça 8).*
Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)
243. O MDS informou que as diretrizes são repassadas aos entrevistadores por meio do curso "Formulários do Cadastro Único", do Manual do Entrevistador e de instruções normativas específicas de qualificação cadastral. Ressaltou-se que a nova estratégia, lançada em fevereiro de 2025, permitiria a disseminação massiva e padronizada dessas orientações, fortalecendo a atuação dos agentes municipais no ato de coleta de

dados.

244. Diante disso, a análise indicou atendimento progressivo da recomendação por meio da nova trilha "Entrevista do Cadastro Único" no Portal Capacita MDS, mas avaliou que os resultados dessa estratégia na qualificação dos dados ainda precisavam ser aferidos. Por conseguinte, o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário considerou o subitem como em implementação.

Providências adotadas

*245. Em relação ao **subitem 9.1.2.8**, o MDS implementou, em fevereiro de 2025, a Trilha Entrevista, substituindo o modelo presencial e o antigo Manual do Entrevistador. Segundo o Órgão, a metodologia, desenvolvida com apoio pedagógico da Universidade de Brasília (UnB), é totalmente online, modular e atualizada em tempo real, com foco em conceitos de fidedignidade dos dados, conferência de documentos e atendimento às diretrizes do Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE).*

246. O MDS destacou que a certificação dos participantes exige um aproveitamento mínimo de 60% e tentativas limitadas. E acrescentou que o percurso formativo é complementado pela Oficina Entrevista, uma etapa prática conduzida pelas coordenações estaduais, que reforça a aplicação dos conhecimentos adquiridos. Até 12 de fevereiro de 2026, o programa contabilizava 7.810 profissionais certificados, com um índice de satisfação elevado, registrado em 4,8 de 5 pontos (peça 19, p. 10-11).

Análise

247. As falhas na conferência de documentos e a ausência de alerta aos cidadãos sobre as sanções aplicáveis no início do atendimento favoreciam a inserção recorrente de dados inverídicos no Cadastro Único. As evidências demonstram que o MDS atuou sobre a causa do problema ao implementar a Trilha Entrevista em fevereiro de 2025, alcançando a certificação de 7.810 profissionais. A nova metodologia, ofertada em ambiente on-line, orienta os agentes de forma padronizada quanto à fidedignidade das informações, à conferência documental e à responsabilização do declarante.

248. Nesse sentido, os 7.810 profissionais integralmente certificados até fevereiro de 2026 representariam mais de 25% dos 30 mil entrevistadores ativos à época da auditoria. Considerando que a "Trilha Entrevista" foi implementada há pouco mais de um ano, e embora os resultados práticos da nova capacitação na qualificação dos dados ainda precisam ser aferidos, entende-se que as medidas adotadas pelos gestores foram suficientes no sentido de orientar os entrevistadores.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19).

Conclusão e benefícios de controle

*249. A orientação dos entrevistadores sobre checagem documental e fidedignidade (**subitem 9.1.2.8**) foi aprimorada pela Trilha Entrevista no Portal Capacita MDS, que certificou 7.810 profissionais até fevereiro de 2026. Além disso, o Órgão inseriu em normativos e módulos EaD instruções padronizadas para a conferência de documentos e para o alerta às famílias sobre sanções legais logo no início do atendimento. Diante desses avanços, a recomendação está **implementada**.*

250. Como benefício efetivo de controle, registra-se que 12.185 agentes já iniciaram o treinamento, dos quais 7.810 o concluíram, o que vem resultando na modernização das práticas de formação desses profissionais, na padronização nacional das rotinas de entrevista e no aumento da conscientização dos declarantes sobre suas responsabilidades.

Proposta de encaminhamento

*251. Considerar **implementado o subitem 9.1.2.8** do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário.*

4.4 - Transparência e controle social do Cadastro Único (tema 04)

252. As recomendações relacionadas a este tema tratam da transparência e do controle social do Cadastro Único, com ênfase nos Achados 1 e 2. Em especial, prioriza-se a fidedignidade da composição familiar (Achado 2), uma vez que falhas nesse registro comprometem o cálculo da renda familiar per capita (Achado 1), critério essencial para a seleção e a permanência nos programas sociais.

Subitem 9.1.3.1 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.3.1. [recomendar ao MDS que] realize procedimento de análise amostral, com periodicidade máxima de dois anos, capaz de estimar, de forma segura, a qualidade dos dados do Cadastro Único, a exemplo do realizado nesta fiscalização, com publicação posterior dos resultados (Achado 2);

Situações que levaram à proposição da recomendação

253. Com o objetivo de fundamentar as conclusões sobre a precisão dos dados de renda e composição familiar, a equipe de auditoria desenvolveu a chamada verificação amostral, que consistiu em visitas diretas às residências de uma amostra representativa dos beneficiários, para obter uma avaliação mais ampla e significativa das inconsistências de renda e de composição familiar no CadÚnico.

254. Para tanto, foi feita uma seleção aleatória de uma amostra de 4.000 famílias, distribuídas em 1.705 municípios, que receberam o então Auxílio Brasil (atual Programa Bolsa Família), na competência de

dezembro de 2022. Esse procedimento resultou em registros válidos para 3.672 famílias (91,8% da amostra), o que permitiu a extrapolação dos resultados para toda a população do cadastro.

255. A verificação domiciliar identificou rendas informais não declaradas e omissão de membros do grupo familiar, situações que resultaram em inconsistências de 40,3% na renda e 33,4% na composição familiar. Tais dados seriam de difícil verificação por cruzamento de bases administrativas, que não detectam rendimentos sem registro formal.

256. Diante da relevância desse procedimento para aferir a qualidade do cadastro, recomendou-se a realização semelhante pelo MDS, com periodicidade máxima de dois anos.

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

257. A Sagicad informou estar elaborando termo de referência para contratar consultoria responsável pelo desenho do plano amostral e posterior aplicação da pesquisa bianual, embora o procedimento possivelmente não ocorresse em 2025. Por isso, a recomendação foi considerada em implementação pelo Acordão 1220/2025-TCU – Plenário e o Tribunal autorizou que esta unidade técnica realizasse um novo procedimento de verificação domiciliar amostral neste ciclo de monitoramento.

Providências adotadas

258. O MDS informou que os procedimentos de consulta e coleta foram integrados entre o CadÚnico e o CNIS, conforme estabelecido pela Instrução Normativa 1/2023-Sagicad. Essa integração permite consultas automáticas e em tempo real à base do CNIS no ato do atendimento, viabilizando a validação imediata da renda formal e assegurando maior fidedignidade dos dados (peça 19, p. 11).

259. O controle é reforçado por uma rotina mensal que reavalia registros válidos e sem indicativo de óbito frente ao CNIS, corrigindo automaticamente alterações em vínculos empregatícios ou benefícios previdenciários. Essa sistemática reduziria a dependência exclusiva da autodeclaração e mantém a base permanentemente atualizada (peça 19, p. 12).

Análise

260. No atual ciclo de monitoramento, o MDS não havia apresentado, até a elaboração do relatório preliminar, evidências suficientes quanto à institucionalização de procedimento periódico para avaliação da qualidade dos dados do Cadastro Único, nos termos da recomendação.

261. Embora o Acórdão 1.220/2025-TCU-Plenário tenha autorizado que esta unidade técnica realizasse, com acompanhamento do MDS e das secretarias estaduais de assistência social, procedimento amostral semelhante ao previsto na recomendação, tal medida teve caráter pontual e não foi acompanhada da apresentação, pelo Ministério, de planejamento estruturado para institucionalizar a pesquisa bianual como rotina própria do órgão.

262. As manifestações do gestor enfatizam, principalmente, a integração entre o CadÚnico e o CNIS e a utilização do Novo Sistema do Único para aprimorar a captação e a validação da renda formal. Tais avanços, embora relevantes, não se confundem com a realização da pesquisa bianual prevista na recomendação e tampouco a substituem.

263. Ademais, como evidenciado pelos resultados dos procedimentos de verificação realizados em 2023 e em 2026, a existência de renda formal não registrada constitui apenas um dos fatores de inconsistência cadastral, ao lado de rendas informais e de registros imprecisos sobre a composição familiar, entre outros aspectos que continuam a demandar aferição por meio de pesquisa de campo.

264. Registre-se, ainda, que em reunião realizada em 2025, após o primeiro ciclo de monitoramento, a Sagicad mencionou dificuldades orçamentárias para viabilizar a contratação de consultoria destinada à realização da pesquisa bianual, tendo sido aventada, de forma preliminar, a possibilidade de execução conjunta das pesquisas com o TCU. Todavia, até o momento não houve formulação de proposta formal por parte do MDS nesse sentido.

265. Posteriormente, ao comentar o relatório preliminar, o gestor informou a contratação de consultoria especializada da Unesco, com o objetivo de avaliar a qualidade das informações do CadÚnico mediante comparação com pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), incluindo o Censo Demográfico e a PNADC, com expectativa de que a metodologia possa subsidiar futuras aplicações no âmbito do órgão (peça 39, p. 1).

266. A providência é relevante e está sendo registrada neste relatório como uma ação em curso, na medida em que representa iniciativa voltada à mensuração da qualidade cadastral por meio de fontes externas.

267. Não obstante, tal medida não evidencia, até o momento, a institucionalização de procedimento periódico com abrangência nacional, periodicidade definida e divulgação sistemática de resultados, nos termos da recomendação, motivo pelo qual se mantém o entendimento de que o subitem não foi implementado, bem como a necessidade de continuidade do monitoramento em ciclo posterior.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19, p.12).

Conclusão e benefícios de controle

268. Considerando que o MDS não trouxe informações sobre a realização de procedimento compatível com o teor da recomendação, ao tempo que também não apresentou proposta formal para operacionalizar uma execução conjunta de suas pesquisas amostrais, bianuais, junto com o TCU; entende-se que a ***recomendação do subitem 9.1.3.1 não foi implementada****.*

Proposta de encaminhamento

269. Considerar ***não implementado*** *o subitem 9.1.3.1 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário.*

270. Diante de todo o contexto, mesmo com a não implementação do subitem 9.1.3.1, entende-se que uma proposta adequada seria a não continuidade do monitoramento específico dessa recomendação, ***autorizando a Segecex a verificar a fidedignidade dos dados do CadÚnico e a focalização do PBF mediante pesquisa amostral nos moldes adotados na presente fiscalização****, por meio de processo próprio de acompanhamento a ser realizado periodicamente.*

Subitem 9.1.3.2 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.3.2. [recomendar ao MDS que] divulgue nos sites do Ministério os índices de famílias unipessoais por município, em comparação aos dados estatísticos oficiais (IBGE), a fim de evidenciar municípios com situações anômalas (Achado 2);

Situações que levaram à proposição da recomendação

271. O TCU constatou que a criação do benefício mínimo de R$ 600,00, independentemente do número de membros, gerou um incentivo à fragmentação artificial de famílias unipessoais, com índices municipais superando 50%. Tal cenário contribuiu para que 22,5% das famílias beneficiárias não atendessem aos critérios do programa, gerando um potencial prejuízo de R$ 34,18 bilhões em 2023. A necessidade de evidenciar essas discrepâncias e favorecer o controle social motivou a recomendação do ***subitem 9.1.3.2****.*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

272. A Sagicad relatou que o VisData (https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php) já disponibilizava tabelas com dados de famílias unipessoais beneficiárias e não beneficiárias do PBF, e que avaliava o uso da PNAD Contínua 2023 e estimativas do Ipea para complementar informações, dado o descompasso do Censo 2022. Contudo, a PNAD não abrangia públicos específicos do CadÚnico, como indígenas em terras indígenas, acampados e pessoas em situação de rua.

273. A unidade técnica verificou que o MDS divulgava dados apenas para as dez cidades com maiores e menores indicadores e para as 27 capitais, impossibilitando o acesso à informação pelos demais municípios. Tal situação caracterizava a ***implementação parcial*** *da recomendação.*

Providências adotadas

274. O MDS destacou os avanços na plataforma VisData, que agora disponibiliza informações detalhadas por município, fortalecendo o controle social e transparência.

275. Em conformidade com a Portaria MDS 911/2023, foi estabelecido um limite de 16% para a inclusão de novas famílias unipessoais no Bolsa Família, com base na PNAD Contínua 2022 do IBGE. Exceções foram previstas para grupos vulneráveis, como famílias com integrantes em trabalho infantil ou análogo à escravidão, indígenas, quilombolas, catadores de recicláveis, pessoas em situação de rua, vítimas de violações de direitos, lares em risco de insegurança alimentar e cadastros atualizados ou inscrições cadastrais por visitas domiciliares realizadas a partir de julho de 2023 (peça 19, p.12).

276. Para reforçar a fiscalização, o VisData passou a disponibilizar dados sobre o "Percentual de famílias unipessoais beneficiárias", permitindo o acompanhamento da série histórica em diferentes desagregações geográficas, incluindo a municipal. A plataforma também oferece informações detalhadas sobre os cadastros unipessoais, incluindo números absolutos e percentuais por localidade, mapas interativos e um ranking das dez cidades com os maiores índices.

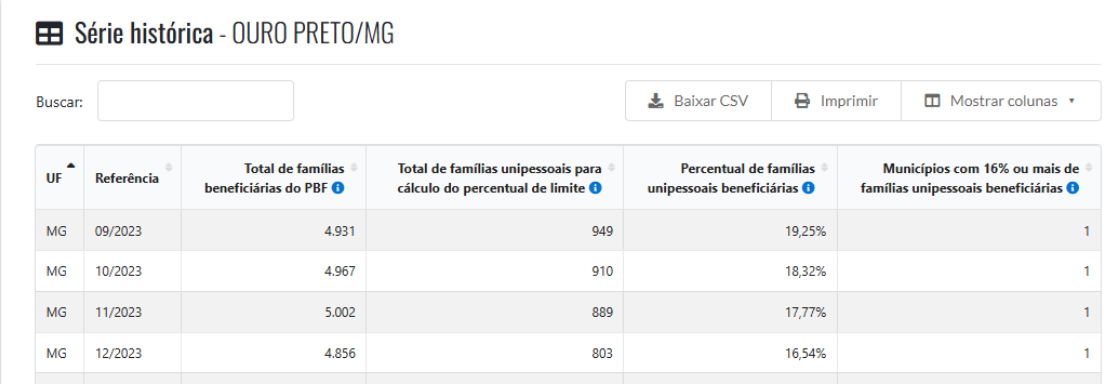
277. Complementando essas ferramentas, o sistema Monitora MDS, por meio da aba PROCAD, apresenta indicadores sobre o número e a proporção de famílias unipessoais em situação de pobreza ou baixa renda, facilitando "o acesso compilado a indicadores essenciais ao processo de qualificação do Cadastro Único" (peça 19, p.12).

Análise

278. Constatou-se um avanço em relação ao ciclo de monitoramento anterior. Em 2025, a divulgação de dados restringia-se às capitais e a vinte municípios extremos (dez com os maiores e dez com os menores indicadores).

279. O MDS ampliou significativamente a transparência ao disponibilizar, no portal VisData, os indicadores de "Percentual de famílias unipessoais beneficiárias" e "Famílias unipessoais inscritas no Cadastro Único", agora com desagregação completa para todos os municípios brasileiros. Em consulta realizada no portal VisData em 19 de março de 2026, para o município de Ouro Preto/MG, foi possível acessar a série histórica individualizada da localidade.

Figura 5 - Informações de famílias unipessoais divulgadas pelo MDS



Série histórica - OURO PRETO/MG

Buscar:

Baixar CSV | Imprimir | Mostrar colunas

UF	Referência	Total de famílias beneficiárias do PBF	Total de famílias unipessoais para cálculo do percentual de limite	Percentual de famílias unipessoais beneficiárias	Municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias
MG	09/2023	4.931	949	19,25%	1
MG	10/2023	4.967	910	18,32%	1
MG	11/2023	5.002	889	17,77%	1
MG	12/2023	4.856	803	16,54%	1

Fonte: consulta VisData 3 beta em 19/3/2026

280. Essa transparência ativa atende diretamente à recomendação feita na auditoria de 2023, que identificou o "incentivo à fragmentação familiar devido à criação de um valor mínimo de R$ 600,00" como uma das principais causas de inconsistências no Cadastro Único. Esse incentivo gerava anomalias estatísticas graves, com alguns municípios apresentando mais de 50% de seus cadastros formados por famílias unipessoais.

281. A solução implementada pelo MDS para evidenciar essas discrepâncias e viabilizar o controle social mostrou-se efetiva. Essa funcionalidade demonstra como a sociedade e os órgãos de fiscalização agora dispõem de ferramentas concretas para monitorar e investigar crescimentos atípicos em nível local, fortalecendo o controle social e a gestão do Cadastro Único.

282. A transparência torna-se mais efetiva com as diretrizes do Programa de Fortalecimento do Cadastro Único (Procad-Suas), que determinam ações de busca ativa e qualificação cadastral voltadas especificamente para os arranjos unipessoais.

283. A integração dos indicadores do sistema Monitora MDS com o panorama macro fornecido pelo VisData fortalece essa iniciativa. Essa convergência de informações oferece à sociedade e aos órgãos de fiscalização uma ferramenta direcionada ao monitoramento do público de baixa renda, ampliando a capacidade de qualificar os cadastros e reduzir o risco de fragmentação familiar.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19, p.12).

Conclusão e benefícios de controle

284. Com relação ao subitem 9.1.3.2, com a disponibilização efetiva do índice de famílias unipessoais por município, com referência aos dados estatísticos oficiais (IBGE), restou clara a sua ***implementação****. Como benefício efetivo de controle, verifica-se a redução considerável no percentual de famílias unipessoais, de 26,72% em dezembro de 2022 para 18,86% em dezembro de 2025.*

285. Tal fato se torna ainda mais relevante quando analisamos os dados absolutos em que as famílias unipessoais passaram de 5,6 milhões para 3,4 milhões, uma redução absoluta de 2.166.027 famílias unipessoais.

Proposta de encaminhamento

286. Considerar como ***implementado o subitem 9.1.3.2*** *do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário.*

4.5- Utilização de bancos para saneamento de informações do CadÚnico (tema 05)

287. Dentro deste tema, tratam-se as recomendações relativas à utilização de bancos de dados da Administração Pública para o saneamento de informações cadastrais, conforme a necessidade apontada no Achado 3. Tal achado evidenciou inconsistências nos dados de identificação e endereço das famílias que demandam o uso do registro administrativo.

Subitem 9.1.4.1 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.4.1. [recomendar ao MDS que] avalie aprimoramentos no Sistema do Cadastro Único, para adição de verificações automáticas de documentos (Achado 3);

Situações que levaram à proposição da recomendação

*288. O relatório registrou que diversas inconsistências verificadas no preenchimento dos documentos decorriam da insuficiência de verificações automáticas no Sistema do Cadastro Único. A implementação de controles automatizados permitiria checar as regras mínimas de preenchimento, identificar casos de multiplicidade e validar números de documentos por meio do dígito verificador. Diante disso, recomendou-se a avaliação de aprimoramentos no sistema (****subitem 9.1.4.1****).*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

289. O MDS informou que o sistema realizava análises mensais automatizadas para verificar a situação cadastral do CPF e identificar eventuais óbitos. Esses procedimentos incluem a exclusão automática de registros nulos e a marcação de pendências nos casos de CPF suspenso, cancelado ou associado a óbito,

assegurando um tratamento padronizado. Desde maio de 2024, a exclusão por óbito tornou-se sistêmica, reduzindo prazo de atualização média de 12 meses para 90 dias nos casos de óbitos.

290. Tal redução é resultado da ampliação das fontes de dados, que passaram a incluir o Sirc (Sistema de Informações de Registro Civil), o Sisob (Sistema de Óbitos) e a folha de pagamento do INSS, além da base da Receita Federal. Além disso, foi disponibilizada funcionalidade no aplicativo do Cadastro Único para que o Responsável pela Unidade Familiar solicite a exclusão de pessoas falecidas.

291. Contudo, não foram apresentadas evidências quanto à implementação de funcionalidade específica de alterações cadastrais, quando da detecção automatizada de inconsistências no momento da inscrição ou atualização. Em vista disso, o Acórdão 1220/2025-TCU-Plenário considerou o ***subitem como não implementado.***

Providências adotadas

292. Relativamente às verificações automáticas de documentos, o novo Sistema adotou o CPF como chave principal, instituindo validação on-line com a Receita Federal para impedir o cadastramento de CPFs inexistentes, nulos ou de pessoas falecidas ou associados a mais de um indivíduo. Para prevenir duplicidades, a plataforma passou a emitir mensagens impeditivas ou alertas ao operador em tempo real que orientam, caso o CPF já conste em outra família, a transferência da pessoa do cadastro em que já consta para a família que está passando por atualização ou inclusão de dados (peça 19, p. 12-13).

Análise

293. Observa-se um avanço estrutural do MDS no uso de banco de dados para saneamento das informações com a instituição de verificação automatizada. Com o lançamento do novo Sistema do Cadastro Único em março de 2025, passou-se a realizar validações automatizadas junto à Receita Federal.

294. O sistema emite mensagens impeditivas e alertas em tempo real, bloqueando CPFs nulos, inexistentes, de pessoas falecidas ou tentativas de cadastrar a mesma pessoa em famílias distintas. Trata-se de um salto qualitativo em relação ao ciclo anterior, quando as verificações automáticas eram inexistentes e limitavam-se a processos de limpeza mensal no sábado anterior ao processo de extração da base mensal do CadÚnico, sem bloqueios preventivos na reinserção.

Evidências: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19, p.12) e Instrução Normativa Sagicad 2, de 19/5/2025.

Conclusão e benefícios de controle

295. Verificou-se que o aprimoramento do novo Sistema do CadÚnico, em especial com a adição de verificações automáticas, está em pleno funcionamento e é efetivo em mitigar erros e apontar omissões garantindo uma maior confiabilidade dos dados cadastrais, o que caracteriza como ***implementado*** *o* ***subitem 9.1.4.1****.*

Proposta de encaminhamento

296. Considerar como ***implementado*** *o* ***subitem 9.1.4.1*** *do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário.*

Subitem 9.1.4.2 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário

9.1.4.2. [recomendar ao MDS que] avalie aprimoramentos na governança de dados do Cadastro Único, com objetivo de mitigar falhas: de registros que não cumprem as regras mínimas para preenchimento dos documentos; de registros com documentação em multiplicidade; de certidões com inconsistência no campo da matrícula; bem como saneie as falhas dessa natureza identificadas nesta fiscalização (Achado 3);

Situações que levaram à proposição da recomendação

297. A fiscalização, por meio de cruzamento de dados, constatou: 27.204 CPFs cancelados ou nulos, 659.514 registros com documentos em multiplicidade, 17.811 registros em desacordo com as regras mínimas de preenchimento e 1.274.397 registros com campos de certidão preenchidos de forma indevida. Essas inconsistências evidenciaram a necessidade de aprimorar a governança de dados do Cadastro Único para mitigar tais falhas e sanear os registros identificados, o que fundamentou a recomendação do ***subitem 9.1.4.2****.*

Primeiro ciclo de monitoramento (TC 008.645/2024-8)

298. Os gestores detalharam as medidas integradas ao novo Sistema, implantado em 17/3/2025. As inovações incluem a obrigatoriedade do CPF para todos os cadastrados, com atribuição automática do status "aguardando CPF" quando este não foi informado ou carece de atualização na base de dados do CadÚnico.

299. Além disso, foi disponibilizada a obtenção direta de dados pessoais e documentais a partir das bases da Receita Federal do Brasil e do CNIS no momento da inclusão e da atualização cadastral. O novo sistema passou a realizar verificações quinzenais para mitigar o estoque de registros incompletos de CPFs, incluindo nessa rotina a baixa por óbito, e vedando, assim, a inclusão de pessoas falecidas ou com CPFs nulos.

300. A unidade técnica considerou que essas medidas possuíam alto potencial para reduzir a multiplicidade de documentos, qualificar as informações e minimizar incorreções de preenchimento cometidas pelos gestores municipais. Em razão disso, o subitem 9.1.4.2 ***foi considerado em implementação.***

Providências adotadas

301. Além da adoção do CPF como chave principal, o MDS realizou o saneamento e qualificação de dados legados com a eliminação de duplicidades e a correção de titularidades junto à Receita Federal. Para regularizar a situação de 1,25 milhão de pessoas inscritas sem CPF, o MDS iniciou a contratação de serviços para emissão gratuita do documento. E por isso, optou-se por conceder um prazo estratégico para regularização, a fim de evitar os impactos sociais negativos da exclusão imediata de cadastros com inconsistências históricas de digitação ou do antigo Cadastro NIS (peça 19, p. 13).

302. Adicionalmente, desde março de 2025, rotinas automatizadas identificam e vinculam o número do CPF na base para pessoas cadastradas apenas com outros documentos. A partir disso, as informações pessoais e demais documentos civis e trabalhistas passam a ser continuamente incluídos por meio da integração com o CNIS e a base da RFB. Essa integração assegura a contínua qualificação, integridade e fidedignidade da base em conformidade com as diretrizes da Instrução Normativa Sagicad 2/2025.

303. O MDS argumenta que a adoção do CPF como chave única, aliada às integrações dos sistemas, atua diretamente na mitigação da multiplicidade documental apontada pelo TCU, eliminando registros duplicados e bloqueando cadastros simultâneos para a mesma pessoa.

304. Diante dessas mudanças, caso ainda houvesse alguma dúvida por parte do TCU, o MDS se dispôs a reavaliar as bases de dados à luz das alterações realizadas. Para isso, segundo os gestores, seria necessário o reencaminhamento, por parte do TCU, das "do recorte da base utilizada para a realização do batimento, bem como da lista atualizada de pessoas com apontamentos de multiplicidade de certidão" (peça 19, p.13).

<u>Análise</u>

305. A governança do Sistema do CadÚnico adotou um modelo preventivo, capaz de barrar erros desde a origem. Com a consolidação do CPF como chave primária obrigatória, o sistema integrado à Receita Federal (RFB) passou a bloquear, em tempo real, a inserção de CPFs inválidos ou duplicados, além de importar e atualizar continuamente os dados documentais legados via CNIS e RFB. Para corrigir inconsistências sem excluir famílias vulneráveis, o MDS iniciou a emissão gratuita de CPF para 1,25 milhão de pessoas e se dispôs a reavaliar os registros identificados à época.

306. Cabe registrar, no entanto, que para gerar uma "lista atualizada de pessoas com apontamentos de multiplicidade de certidão", como sugerem os gestores, seria necessária a realização de novos procedimentos de auditoria por parte do TCU, o que foge do escopo do presente monitoramento. Futuras fiscalizações de dados no CadÚnico podem incluir esse procedimento em seu escopo.

*307. Para o presente monitoramento, as informações prestadas pelos gestores são suficientes para demonstrar **parcialmente a implementação** da recomendação do subitem 9.1.4.2, cujo cerne repousava no aprimoramento de dados do CadÚnico.*

308. A literalidade do item 9.1.4.2, trazia a exigência de que o MDS "saneie as falhas dessa natureza identificadas nesta fiscalização".

309. Nesse sentido, embora possa se inferir que as alterações realizadas no sistema tenham, por si só, reduzido grande parte das falhas identificadas, o gestor não disponibilizou análise com essa comprovação.

<u>Evidências</u>: Nota Técnica 2/2026-Sagicad (peça 19, p.12) e Instrução Normativa Sagicad 2, de 19/5/2025.

<u>Conclusão e benefícios de controle</u>

*310. O novo Sistema do Cadastro Único trouxe melhorias a fim de evitar inconsistências cadastrais observadas na auditoria original. Devido à integração do CadÚnico com outras bases de dados da Administração Pública, houve um substancial aprimoramento na governança de dados do CadÚnico. No entanto, o MDS foi silente quanto a recomendação de sanear especificamente as falhas dessa natureza identificadas na fiscalização em apreço. Desse modo, conclui-se como **parcialmente implementado** o subitem 9.1.4.2.*

311. A adoção de uma governança preventiva, capaz de barrar erros na inserção de dados de documentos no CadÚnico desde o início, pode ser registrada com um relevante benefício de controle decorrente da ação do TCU.

<u>Proposta de encaminhamento</u>

*312. Considerar **parcialmente implementado o subitem 9.1.4.2** do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário. Considerando que o âmago da situação identificada foi enfrentado pelo Ministério e que o aspecto da real qualidade dos cadastros poderá ser aferido em fiscalizações futuras, entende-se que não há necessidade da continuidade do monitoramento.*

5 - CONCLUSÃO

313. Trata-se do segundo monitoramento das deliberações do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, com o objetivo de melhorar os controles de coleta de dados por autodeclaração, a transparência e o controle social do Cadastro Único, otimizar a gestão do Cadastro Único pelos municípios, promover a utilização de bancos de dados da Administração Pública para saneamento de informações cadastradas; assim como tratar as inconsistências constatadas na auditoria e evitar sua repetição.

314. Além de verificar a implementação das deliberações do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, este monitoramento realizou uma nova pesquisa amostral domiciliar para aferir a qualidade dos dados do Cadastro Único e subsidiar a Lista de Alto Risco (LAR) de 2026. O procedimento envolveu uma amostra de 3.329 famílias distribuídas em 1.502 municípios, da qual se obtiveram 3.223 questionários recebidos, que permitem comparar a realidade local com os registros administrativos; e extrapolar os resultados para todo o universo de famílias beneficiárias do PBF em dezembro de 2025, com base em inferência estatística.
315. Os resultados estimados demonstram avanços significativos na atualização e fidedignidade do cadastro, impulsionados pela integração com o CNIS e pelas novas rotinas de averiguação. Indicadores críticos que refletem a atualidade do cadastro apresentaram melhoras estatisticamente comprovadas: a proporção de famílias com outros membros não registrados caiu de 29,1% para 23,3%, enquanto a incidência de renda maior do que a registrada recuou de 36,5% para 32,2%.
316. Esses avanços sugerem que os mecanismos de controle estão sendo efetivos em capturar mudanças na composição familiar e rendimentos formais que anteriormente passavam despercebidos, embora a identificação de renda informal permaneça um desafio.
317. Quanto à focalização do Programa Bolsa Família, em comparação com 2023, a estimativa percentual de famílias com indicativo de não atendimento aos critérios de elegibilidade manteve-se estatisticamente estável (22,5% versus 20,4%, considerada a margem de erro de cada). Houve, contudo, relevante redução da estimativa absoluta (de 4,7 milhões para 3,8 milhões de famílias), em razão da diminuição da base de beneficiárias, especialmente de famílias unipessoais, e das ações de qualificação cadastral.
318. Por sua vez, a partir de casos amostrais não amparados por regra de proteção, e que ainda permaneciam na folha de março de 2026, a inferência de famílias com indicativo de desconformidade reduziu de 20,4% para 15,6%, o que representaria 2,9 milhões de casos potenciais no universo, com valor mensal estimado de R$ 2 bilhões.
319. Trata-se, portanto, de relevante indicador de diagnóstico para a governança e controles do CadÚnico e do PBF, o que justifica a manutenção do tema sob monitoramento.

Tabela 10: Evolução da Qualidade Cadastral (2023 vs. 2026)

Indicador de Inconsistência[1]	*2023 (Ponto Central)*	*2026 (Ponto Central)*	*Evolução (p.p.)*	*Signif. Estatística*
Inconsistência de endereço	*14,8%*	*12,9%*	*-1,9%*	*Sim (Melhora)*[2]
Outros membros não registrados	*29,1%*	*23,3%*	*-5,8%*	*Sim (Melhora)*
Renda maior do que a registrada	*36,5%*	*32,2%*	*-4,3%*	*Sim (Melhora)*
Efeito: indicativo de não atendimento aos critérios do PBF (% da folha de dez. 2025)	*22,5%*	*20,4%*	*-2,1%*	*Estável*
Excluindo casos que estavam na regra de proteção		*15,6%*	*-*	*-*
Efeito: indicativo de não atendimento aos critérios do PBF (total de famílias)	*4,7 milhões*	*3,8 milhões*	*- 900 mil*	*Redução Real*
Excluindo casos que estavam na regra de proteção		*2,9 milhões*[3]	*-*	*-*

Fonte: elaboração própria.
Notas: [1]Os resultados apresentados decorrem de estimativas obtidas a partir de amostra estatisticamente representativa. Constituem indicadores de risco e de inconsistência cadastral, não representando identificação individual de irregularidades.
[2]Melhora Estatística: Identificada pelo teste Z (valor > 1,96), confirmando que a redução não foi fruto apenas do acaso amostral.
[3]Em 2026, o intervalo de confiança para o número de famílias com indicativo de não atendimento aos critérios situa-se entre 2,6 e 3,1 milhões (estimativa pontual de 2,9 milhões). Impacto Financeiro: Isso representa um risco de R$ 2 bilhões/mês em benefícios potencialmente indevidos. Percentuais sobre regra de proteção

correspondem a cálculo da equipe de auditoria baseado em dados da folha de pagamento do PBF de março de 2026.

320. Quanto ao atendimento das deliberações, o resultado deste relatório de monitoramento pode ser sintetizado na Tabela 11 abaixo.

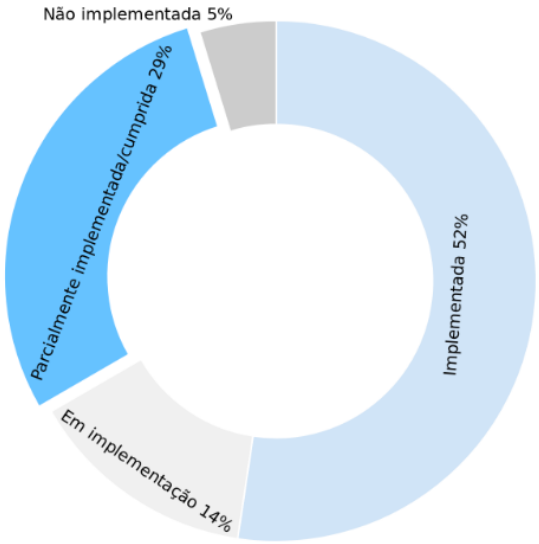
Tabela 11 - Atendimento das deliberações após 2º monitoramento

Tema auditado	Tipo de deliberação	Subitem	Situação	Próximos passos
Inconsistências cadastrais	Determinação	9.2	Cumprida	Encerrar o monitoramento
Controles de coleta de dados por autodeclaração	Recomendações	9.1.1.1	Implementada	Encerrar o monitoramento
		9.1.1.2	Parcialmente implementada	Continuar monitoramento
		9.1.1.3	Em implementação	Continuar monitoramento
		9.1.1.4	Parcialmente implementada	Continuar monitoramento
		9.1.1.5	Parcialmente implementada	Continuar monitoramento
Gestão do Cadastro Único pelos entes municipais	Recomendações	9.1.2.1	Parcialmente implementada	Encerrar o monitoramento
		9.1.2.2	Implementada	Encerrar o monitoramento
		9.1.2.3	Em implementação	Continuar monitoramento
		9.1.2.4*	Implementada*	Encerrar o monitoramento
		9.1.2.5*	Implementada*	Encerrar o monitoramento
		9.1.2.6	Em implementação	Continuar monitoramento
		9.1.2.7*	Implementada*	Encerrar o monitoramento
		9.1.2.8	Implementada	Encerrar o monitoramento
		9.1.2.9*	Implementada*	Encerrar o monitoramento
		9.1.2.10*	Implementada*	Encerrar o monitoramento
Transparência e controle social do Cadastro Único	Recomendações	9.1.3.1	Não implementada	Encerrar o monitoramento
		9.1.3.2	Implementada	Encerrar o monitoramento
		9.1.3.3*	Implementada*	Encerrar o monitoramento
Utilização de bancos de dados para saneamento do Cadastro Único	Recomendações	9.1.4.1	Implementada	Encerrar o monitoramento
		9.1.4.2	Parcialmente implementada	Encerrar o monitoramento

*Fonte: elaboração própria; *subitens cuja implementação foi constatada no ciclo de monitoramento anterior.*

321. Pela Figura 6 abaixo, observa-se que apenas 5% das deliberações não foram atendidas pelo MDS, ao tempo em que 52% das deliberações foram completamente implementadas.

Figura 6 - Percentual de atendimento das deliberações do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário



Fonte: elaboração própria com base na Tabela 9 acima

*322. Além do percentual de implementação de **52% dos itens monitorados**, o encerramento do monitoramento foi proposto para **72%** das deliberações, evidenciando a resolutividade das medidas adotadas e o alcance dos resultados da ação fiscalizatória do TCU.*

*323. As deliberações do **Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário** resultaram em benefícios de controle significativos, tanto na dimensão operacional quanto na financeira. Destacam-se as seguintes melhorias decorrentes da implementação das recomendações:*

*a. **Aperfeiçoamento do Novo Sistema do Cadastro Único:***

- *Segurança e Integridade: Inclusão da obrigatoriedade do CPF para inscrição e automação da prevenção de inconsistências (subitem 9.1.1.5 e 9.1.4.1);*
- *Combate a Fraudes: Implementação de funcionalidades para apuração de omissão de informações por parte dos cidadãos (subitem 9.1.1.3 e 9.1.2.7); e*
- *Transparência: Ampliação da divulgação de informações básicas à população (subitem 9.1.3.2 e 9.1.3.3).*

*b. **Fortalecimento da Gestão e Capacitação:***

- *Revisão da estratégia de treinamento para entrevistadores (subitem 9.1.2.3, 9.1.2.4 e 9.1.2.5); e*
- *Fortalecimento da gestão municipal por meio do Plano de Monitoramento 2025-2026 (subitem 9.1.2.9 e 9.1.2.10).*

*c. **Saneamento de Dados e Benefícios Financeiros:***

- *Exclusão de cadastros com inconsistências detectadas durante a auditoria (subitem 9.2); com **benefício financeiro estimado** em R$ 1,3 bilhão (apenas no primeiro ciclo de monitoramento), referente à exclusão de 182.204 famílias (9.662 do PBF e 172.542 não PBF) que possuíam membros com renda incompatível (pensionistas ou servidores públicos).*

*d. **Melhoria da qualidade do cadastro,** comparativo 2023 e 2026 (subitem 9.1.3.1 e 9.1.3.2):*

- *Membros não registrados, de 29,1% para 23,3% das famílias;*
- *Membro com renda não registrado, de 17,9% para 14,6% das famílias;*
- *Divergência na composição familiar que as tornariam inelegível ao Bolsa Família, de 19,1% para 15,1% das famílias;*
- *Presença de alguma divergência de composição familiar, de 33,4% para 27,3%;*
- *Renda maior que a registrada, de 36,5% para 32,2% das famílias.*

324. Ainda em relação ao subitem 9.1.3.1 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, que recomendou a realização periódica de análise amostral para avaliar qualidade dos dados do CadÚnico, cabe destacar que embora não tenha sido implementada a recomendação, avalia-se que a continuidade do monitoramento específico dessa deliberação não se mostra a alternativa mais adequada ou eficiente.

*325. Considerando a natureza recorrente e estratégica da aferição da fidedignidade dos dados do Cadastro Único e da focalização do Programa Bolsa Família, entende-se mais apropriado que tais verificações sejam realizadas por meio de **processo próprio de acompanhamento**, conduzido periodicamente pela Secretaria-Geral de Controle Externo, com a utilização de pesquisas amostrais nos moldes metodológicos adotados na presente fiscalização, o que permitirá maior flexibilidade, continuidade e aderência ao risco envolvido.*

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1. Ante o exposto, e em atenção ao art. 243 do Regimento Interno do TCU e ao art. 17, § 1º, da Resolução TCU 315/2020, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
*a) considerar **cumprido** o item 9.2; **implementado** os subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.8, 9.1.3.2 e 9.1.4.1; **parcialmente implementado** os subitens 9.1.1.2, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.1 e 9.1.4.2; **em implementação** os subitens 9.1.1.3, 9.1.2.3 e 9.1.2.6; e **não implementado** o subitem 9.1.3.1; todos do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário;*
b) 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:
*b.1) **prosseguir o monitoramento** dos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.3 e 9.1.2.6 do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário em novo ciclo de monitoramento;*
*b.2) autorizar a **Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)** a avaliar a conveniência de propor a inclusão, em seu plano operacional, de **processo próprio de acompanhamento** com o objetivo de verificar a fidedignidade dos dados do Cadastro Único e a focalização do Programa Bolsa Família, utilizando-se de pesquisas amostrais domiciliares nos moldes metodológicos adotados na presente fiscalização, sem prejuízo de futuras ações de controle específicas que venham a ser instauradas.*
*c) **informar** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) 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 encaminhando-lhe cópia desta instrução; e*
*d) **classificar** como públicas todas as peças do presente processo.*
*e) **retornar** os presentes autos à AudBenefícios, para continuidade do monitoramento.*

VOTO

Trata-se do segundo ciclo de monitoramento das deliberações do Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário, da minha relatoria, prolatado no TC 000.888/2023-0, que apreciou auditoria integrada, com aspectos operacionais e de conformidade, no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com vistas a avaliar os procedimentos e a supervisão das ações de cadastramento das famílias no Cadastro Único (CadÚnico), bem como a confiabilidade dos dados cadastrais, no período de janeiro de 2019 a junho de 2023.
De acordo com o artigo 2º do Decreto 11.016/2022, o CadÚnico é instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda no Brasil.
Naquela oportunidade, o Tribunal expediu uma determinação e dezoito recomendações, agrupadas em cinco temas: inconsistências cadastrais (item 9.2); controles de coleta de dados por autodeclaração (subitens 9.1.1.1 a 9.1.1.5); gestão do CadÚnico pelos entes municipais (subitens 9.1.2.1 a 9.1.2.10); transparência e controle social (subitens 9.1.3.1 a 9.1.3.3); e utilização de bancos de dados da Administração Pública para saneamento do cadastro (subitens 9.1.4.1 e 9.1.4.2).
O primeiro ciclo, formalizado no TC 008.645/2024-8, resultou no Acórdão 1.220/2025-TCU-Plenário, que considerou implementados apenas 29% dos comandos, autorizou o prosseguimento do monitoramento de catorze subitens e aprovou a realização de nova pesquisa amostral domiciliar, entre novembro de 2025 e março de 2026, com dupla finalidade: aferir a qualidade das informações do CadÚnico e subsidiar o diagnóstico para a atualização da Lista de Alto Risco do TCU de 2026.
Neste ciclo de monitoramento, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) concluiu que houve avanço expressivo: 52% das deliberações estão implementadas e apenas 28% dos itens necessitam ser avaliados novamente em um novo ciclo de monitoramento.
Nesse cenário, a unidade técnica propõe: (i) considerar cumprida a determinação 9.2; (ii) considerar implementados cinco subitens e parcialmente implementados outros cinco; (iii) registrar o estágio de implementação de três itens; (iv) considerar não implementado o subitem 9.1.3.1; (v) dar continuidade ao monitoramento de seis subitens; e (vi) autorizar a Segecex a avaliar a conveniência de instituir processo próprio de acompanhamento periódico da fidedignidade dos dados do CadÚnico. Os comentários dos gestores (Sagicad e Senarc) foram analisados no Apêndice A do relatório.
Feito esse resumo, **passo a decidir**.
Anuo à proposta da unidade técnica, sem prejuízo de tecer considerações.
Inicio pela pesquisa amostral domiciliar de 2026, que constitui a contribuição mais relevante deste ciclo. Com desenho probabilístico nacional (3.223 questionários válidos em 1.502 municípios), os resultados revelaram melhora estatisticamente significativa em indicadores centrais da qualidade cadastral (endereço, composição familiar e renda), impulsionada pela integração mensal com o CNIS e pelas rotinas de qualificação. Destaco a

redução das famílias unipessoais beneficiárias (5,64 para 3,47 milhões), refletindo a eficácia das medidas de controle adotadas contra o crescimento atípico identificado em 2023.

Persistem, contudo, fragilidades que reforçam a importância das verificações domiciliares e da capacidade institucional dos municípios: a omissão de renda informal aumentou e a inconsistência agregada de renda familiar não apresentou variação significativa. O índice de famílias com indícios de não atendimento aos critérios do Bolsa Família manteve-se estatisticamente estável (20,4%), representando dispêndio potencial elevado (cerca de R$ 2 bilhões mensais, excluída a regra de proteção). Reitero que tais estimativas refletem diagnósticos de risco agregado, não representando imputação de irregularidade individualizada, sendo improcedentes as contestações dos gestores quanto à validade científica do procedimento.

Quanto ao atendimento das deliberações, a determinação 9.2 encontra-se cumprida, com o saneamento de quase a totalidade dos registros com indício de óbito e a resolução da vasta maioria das divergências de renda, gerando benefícios financeiros de R$ 1,3 bilhão no primeiro ciclo.

Quanto às recomendações, foram integralmente implementados os subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.8, 9.1.3.2 e 9.1.4.1, que consolidaram avanços estruturantes como a adoção do CPF como chave primária, a universalização do suporte técnico aos municípios e a transparência ativa dos índices de famílias unipessoais. Por outro lado, subsistem desafios na verificação domiciliar, na restrição a cadastros por má-fé, na regulação de equipes mínimas e na autodeclaração de residência. Por isso, permanecem em monitoramento os subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.3 e 9.1.2.6, pois ainda demandam ações adicionais de normatização, estruturação de painéis ou conclusão de estudos.

Em aditamento, encerro o monitoramento dos subitens 9.1.2.1, 9.1.3.1 e 9.1.4.2: o 9.1.2.1 porquanto as estratégias atuais de apoio técnico tendem a universalizar o acesso à informação; o 9.1.3.1, dada a natureza estratégica e recorrente da aferição da fidedignidade dos dados, o que justifica sua migração para processo próprio de fiscalização; e o 9.1.4.2, em razão de o núcleo da governança preventiva ter sido enfrentado com a modernização sistêmica.

Por fim, as peças dos presentes autos podem ser tornadas públicas, uma vez que este processo de monitoramento foi concluído, não remanescendo informações dotadas de sigilo que justifiquem a manutenção de restrição de acesso ao público.

Em síntese, o balanço é positivo, com 72% das deliberações tendo seu monitoramento encerrado. Todavia, em razão da necessidade de acompanhar os desafios estruturais remanescentes, justifica-se a continuidade do monitoramento dos subitens elencados.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2528/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.371/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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 segundo ciclo de monitoramento das deliberações do Acórdão 2342/2023-TCU-Plenário, acerca dos procedimentos relativos ao cadastramento das famílias no Cadastro Único, bem como a confiabilidade dos dados cadastrais;
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. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 243 do Regimento Interno do TCU, e 17, § 1º, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. considerar cumprida a determinação do subitem 9.2; implementadas as recomendações dos subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.8, 9.1.3.2 e 9.1.4.1; parcialmente implementadas as recomendações dos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.1 e 9.1.4.2; em implementação as recomendações dos subitens 9.1.1.3, 9.1.2.3 e 9.1.2.6; e não implementada a recomendação do subitem 9.1.3.1; todos do Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário;

9.2. prosseguir o monitoramento dos subitens 9.1.1.2, 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.1.5, 9.1.2.3 e 9.1.2.6 do Acórdão 2.342/2023-TCU-Plenário, em novo ciclo;

9.3. encerrar o monitoramento do subitem 9.2, por ter sido cumprido; dos subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.8, 9.1.3.2 e 9.1.4.1, por terem sido implementados; e dos subitens 9.1.2.1, 9.1.3.1 e 9.1.4.2, todos do Acórdão 2342/2023-Plenário, tendo em vista que os objetivos do Tribunal foram alcançados por meio de medidas alternativas desenvolvidas pelo gestor, bem como pela assunção das pesquisas amostrais pelo próprio Tribunal;

9.4. autorizar a Secretaria-Geral de Controle Externo a avaliar a conveniência de propor a inclusão, em seu plano operacional, de processo próprio de acompanhamento com o objetivo de verificar a fidedignidade dos dados do Cadastro Único e a focalização do Programa Bolsa Família, utilizando-se de pesquisas amostrais domiciliares nos moldes metodológicos adotados na fiscalização, sem prejuízo de futuras ações de controle específicas que venham a ser instauradas;

9.5. informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) o teor desta deliberação;

9.6. classificar como públicas todas as peças do presente processo; e

9.7. restituir os presentes autos à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), para continuidade do monitoramento.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2528-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE ___ – Plenário
TC 007.866/2025-9
Natureza: Embargos de Declaração (Denúncia)
Órgão: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)
Interessados: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) (34.028.316/0001-03); VTC Operadora Logística Ltda (24.893.687/0001-08)
Representação legal: Paula Echamende Lindoso Baumann (24172/OAB-DF) e Daniel Alves Cavalheiro (40022/OAB-DF), representando VTC Operadora Logística Ltda; Ramon Dantas Manhães Soares (24113/OAB-DF), Vanessa Cristina de Oliveira Santos Pereira (22630/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

SUMÁRIO: DENÚNCIA A RESPEITO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES OCORRIDAS EM CONVITE DE CHAMAMENTO PÚBLICO SOB A RESPONSABILIDADE DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT). CIÊNCIA SOBRE FALHA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO DIRETA COM BASE NO ARTIGO 28, §3ª, INCISO I, DA LEI 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS). INAPLICABILIDADE DE LICITAÇÃO PELO FATO DO SERVIÇO CONTRATADO FAZER PARTE DO OBJETO SOCIAL DA ESTATAL. ACOLHIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DE ITENS DO ACÓRDÃO EMBARGADO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Convite de Chamamento Público 25000001/2025, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com valor total estimado de R$ 5.168.130,55, cujo objeto é a prestação de serviços de operação logística integrada de medicamentos, materiais hospitalares e demais produtos, incluindo o gerenciamento de almoxarifado, o recebimento e atendimento de pedidos, a disponibilização de embalagens, a expedição e a distribuição, para o atendimento de Unidades de Saúde localizadas no Estado do Rio de Janeiro/RJ.

2. O processo foi apreciado na Sessão Plenária de 27/5/2026 por meio do Acórdão 1.327/2026 – Plenário, proferido nos seguintes termos:

"*VISTOS e relacionados estes autos que cuidam de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Convite de Chamamento Público 25000001/2025, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com valor total estimado de R$ 5.168.130,55, cujo objeto é a prestação de serviços de operação logística integrada de medicamentos, materiais hospitalares e demais produtos, incluindo o gerenciamento de almoxarifado, o recebimento e atendimento de pedidos, a disponibilização de embalagens, a expedição e a distribuição, para o atendimento de Unidades de Saúde localizadas no Estado do Rio de Janeiro/RJ.*

Considerando que o procedimento se encontra encerrado e o Contrato 223/2025, dele decorrente e celebrado com a empresa VTC Operadora Logística Ltda. (CNPJ 24.893.687/0001-08), em 5/5/2025, teve vigência até 5/5/2026, com valor total de R$ 3.737.130,06, conforme consulta ao Portal dos Correios.

Considerando as análises empreendidas pela unidade técnica e as conclusões constantes dos pareceres uniformes às peças 46-48.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, "e", do RI/TCU, em:

157.1. ***conhecer*** *da* ***denúncia****, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 53 da Lei 8.443/1992, nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no* ***mérito****, considerá-la* ***parcialmente procedente;***

157.2. *dar* ***ciência*** *à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, identificadas no Convite de Chamamento Público 25000001/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

b.1) exigência editalícia de comprovação de regularidade junto ao Conselho Regional de Enfermagem (Coren), identificada no item 8.1.5, subitem "h", do instrumento convocatório, em afronta ao art. 1º da Lei 6.839/1980;

b.2) exigências editalícias restritivas quando demandadas como condição de habilitação, uma vez passíveis de exigência apenas quando da celebração do contrato, identificadas nos subitens "b" a "g" e "i" a "o" do item 8.1.5 do instrumento convocatório, em afronta à jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1176/2021-TCU-Plenário e 6920/2015-TCU-1ª Câmara);

b.3) dispensa de licitação com enquadramento legal indevido, com base no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, contrariando o entendimento deste Tribunal (Acórdão 666/2024-TCU-Plenário); e

b.4) dispensa de licitação não realizada na forma eletrônica, quando possível disputa, contrariando o previsto no art. 85, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratações dos Correios;

157.3. ***informar*** *à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e ao denunciante sobre o presente acórdão, destacando que a deliberação ora encaminhada pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

157.4. *levantar o sigilo do processo, resguardando-se as peças que identifiquem a pessoa da denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do RITCU c/c os arts. 6.º-A e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;*

157.5. ***arquivar*** *os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra."*

3. Contra a referida decisão a ECT opôs embargos de declaração (peça 57) com o teor a seguir transcrito.

"*A* ***Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT*** *, por meio de seus(as) procuradores(as) infra-assinados, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8443/92 c/c art. 287 RITCU, opor tempestivamente os presentes*

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

em face do Acórdão n.º 1.327/2026 - Plenário, nos autos do TC 007.866/2025-9, ante a constatação de omissão na parte dispositiva da referida deliberação, em razão da ausência de deliberação quanto à manutenção do Contrato 223/2025-CS, bem como de delimitação quanto à aplicação, em razão de termo amplo e genérico, ao tratar de "outras ocorrências semelhantes", bem como uso inadequado ***dos conceitos de qualificação dos procedimentos de contratação - inaplicabilidade, dispensa e inexigibilidade***

I. DA TEMPESTIVIDADE DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

1. *Preliminarmente, à despeito do caráter recomendatório do Acórdão, e decisão de arquivamento, destacamos que, as recomendações exaradas implicam, em verdade, de pontos que visam gerar alterações significativas no processo de contratação da ECT, o que, representa de fato impactos sucumbenciais indiretos, motivo pelo qual, o presente deve ser recebido, à exemplo do ocorrido no pedido de reexame em razão do Acórdão 3252/2020 – Plenário.*

2. *Isso posto, este recurso é tempestivo, uma vez que o prazo para sua interposição – de dez dias contados a partir do primeiro dia útil seguinte ao da ciência do destinatário, ocorrida em 02/06/2026, nos termos do artigo 183, inciso II, c/c o artigo 185 do Regimento Interno do TCU – expirará em 12/06/2026.*

3. *Ante o exposto, cabem os presentes embargos, em razão de omissão e obscuridade relacionada ao Acórdão n.º 1.327/2026 – Plenário, atribuindo se lhes, no mérito, excepcionais efeitos infringentes, conforme razões de fato e de direito que se expõe a seguir.*

II. BREVE SÍNTESE E CONTEXTUALIZAÇÃO

4. *Os Correios firmaram com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH o Contrato Múltiplo de Prestação de Serviços, cujo objeto compreende a prestação de serviços de operação logística integrada de medicamentos, materiais hospitalares e demais produtos, incluindo gerenciamento de almoxarifado, recebimento, separação, expedição e distribuição para o atendimento de Unidades de Saúde localizadas no Estado do Rio de Janeiro/RJ.*

5. *Para viabilizar o atendimento à demanda contratada junto à EBSERH, os Correios realizaram o Convite de Chamamento Público nº 25000001/2025-CS, fundamentado no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 (inaplicabilidade de licitação para atividades especificamente relacionadas ao objeto social), resultando na celebração do Contrato nº 223/2025-CS com a empresa VTC Operadora Logística Ltda., em 05/05/2025,* ***pelo valor global de R$ 3.737.130,06****, valor 27,7% inferior ao* ***orçamento estimado de R$ 5.168.130,55****.*

6. *Quando da análise realizada pelo TCU, destacou quatro pontos principais levantados pelo denunciante: (i) suposta insuficiência de prazo para análise do edital, publicado em véspera de feriados; (ii) exigência de comprovação de regularidade junto aos conselhos profissionais de Enfermagem e Farmácia; (iii) alegada falta de detalhamento técnico quanto aos sistemas que seriam integrados à solução logística; e (iv) suposta indefinição acerca dos softwares que demandariam migração de dados.*

7. *Em análise preliminar, o Tribunal afastou as alegações de irregularidades relativas ao prazo para impugnação e à suposta indefinição sobre os sistemas e softwares, mas identificou plausibilidade jurídica na discussão quanto à exigência de regularidade profissional e à inclusão de diversas licenças e autorizações sanitárias ainda na fase de habilitação, o que poderia configurar restrição indevida à competitividade, à luz do art. 58 da Lei 13.303/2016 e da Súmula 272 do próprio TCU (64516292).*

III. DAS RAZÕES E FUNDAMENTOS DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

III. 1. Omissão sobre a continuidade do Contrato 223/2025 - CS

8. *O Acórdão n.º 1.327/2026 - Plenário apresentou-se omisso quanto à manutenção do Contrato 223/2025-CS.*

9. *Em que pese esse TCU tenha inferido que o Contrato nº. 223/2025 teve sua vigência encerrada em 05/05/2026, informa-se que o referido instrumento foi prorrogado por mais 12 meses, de 06/05/2026 a 06/05/2027, conforme Termo Aditivo nº 01 ao Contrato nº 223/2025-CS (SEI nº 63512460), mantidos os preços*

unitários e o valor global originalmente pactuados. O contrato prevê, em sua Cláusula Sétima, subitem 7.1, período de vigência de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por até 05 (cinco) anos.

10. *Esclarecemos que a prorrogação foi formalizada anteriormente à prolação do Acórdão nº 1327/2026 (27/05/2026) e ciência de seu teor pela ECT (02/06/2026), demonstrando a boa-fé dos Correios na referida manutenção do ajuste, com base na previsão contratual expressa de possibilidade de prorrogação (Cláusula 7.1), na natureza contínua e essencial do serviço de abastecimento hospitalar, na necessidade de preservação da operação logística junto à EBSERH e na aprovação pelas instâncias competentes dos Correios, conforme Notas Técnicas (SEI nº 64516396 e SEI nº 64832157).*

11. *Cumpre rememorar ainda que, quando da emissão do Ofício 34487/2025-TCU/Seproc, que abriu prazo para comentários do gestor, a ECT informou expressamente os riscos da não prorrogação ali aventada, destacamos:*

2.12. Subitem 18.1 alíneas "a.3"

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de este Tribunal determinar:

i) que a entidade se abstenha de prorrogar o Contrato 223/2025, celebrado com a empresa VTC Operadora Logística Ltda. (CNPJ 24.893.687/0001-08), realizando o devido certame, em prazo hábil à duração do contrato em vigor, corrigindo as irregularidades apontadas;

*2.12.1. Diante da essencialidade da logística de insumos de saúde e da natureza concorrencial da atividade desempenhada pelos Correios, entende-se que a prorrogação do Contrato nº 223/2025 com a VTC Operadora Logística Ltda. **é necessária para assegurar a continuidade dos serviços já integrados aos sistemas operacionais dos Correios**. A prorrogação **preserva não apenas os ganhos de eficiência obtidos** com a contratação vigente, cujo valor ficou aproximadamente 28% abaixo do orçamento estimado, **mas também garante que esta estatal continue exercendo diretamente sua atividade-fim prevista no Estatuto Social**, nos termos do art. 28, § 3º, I, da Lei nº 13.303/2016. A manutenção do vínculo atual assegura a estabilidade contratual, **evita custos de transição e assegura que os Correios sigam cumprindo integralmente suas obrigações perante o cliente,** com total controle e responsabilidade sobre a execução logística, **além de evitar que a contratada tenha seu retorno financeiro frustrado pela alteração na expectativa de execução contratual inicial.***

2.12.2. Alternativamente, caso permaneça a determinação de não prorrogar o Contrato 223/2025, sugere-se permitir que a nova contratação seja viabilizada mediante o instituto da inaplicabilidade, fundamentado no art. 28, §3º, inciso I da Lei 13.303/2016, considerando que se trata de serviço postal não exclusivo incluído no rol do Decreto nº. 12.124/2024, que reconhece a preferência dos Correios para atender à Administração Pública Federal em prazos exíguos. Essa modalidade permitiria replicar as condições técnicas já exigidas, com as sugestões de correções acatadas pelos Correios, assegurando que apenas operadores previamente habilitados, com licenças e autorizações sanitárias em ordem, participem da operação. Dessa forma, preserva-se a continuidade da prestação do serviço, mantém-se a observância dos requisitos regulatórios indispensáveis e resguarda-se a eficiência administrativa, em conformidade com a jurisprudência do TCU que admite a exigência excepcional de documentação técnica já na habilitação quando demonstrada a necessidade de pronta execução do contrato e a salvaguarda do interesse público. (g.n)

12. *Ademais, a própria unidade técnica do TCU, na Instrução de 26/03/2026 (item 14.5.3.1), propôs a a manutenção do contrato nas mesmas condições pactuadas, reconhecendo sua essencialidade para a continuidade dos serviços e a vantajosidade econômica da contratação (valor 27,7% inferior ao estimado).*

*14.5.3.1. Tendo em vista a necessidade do Contrato 223/2025, com a empresa VTC Operadora Logística, para **assegurar a continuidade dos serviços já integrados aos sistemas operacionais da ECT,** e que o valor contratado (R$ 3.737.130,06) é 27,7% menor do que o valor estimado (R$ 5.168.130,55), conforme itens 1 e 2 desta instrução, **propõe-se, no caso concreto, a manutenção do contrato nas bases pactuadas,** sem prejuízo da realização de ciência à entidade, nos termos dos itens 14.1.3.3, 14.2.3.4, 14.4.3.15 e 14.4.3.17 desta instrução.*

13. *Assim, reiteramos, eventual não manutenção do Contrato nº 223/2025 acarretará impactos operacionais imediatos e severos, tais como a ruptura na armazenagem e no abastecimento de unidades de saúde no Estado do Rio de Janeiro, comprometendo diretamente o atendimento hospitalar, a regularidade dos pedidos, a gestão de estoque e a rastreabilidade dos produtos, com reflexos imediatos no atendimento à sociedade. Soma-se a isso o risco de perdas por vencimento, avarias, falhas de temperatura e desconformidades regulatórias, bem como a necessidade de nova seleção e nova implantação operacional, com inevitável perda de tempo e curva de aprendizagem. Além de aumento da exposição dos Correios a indenizações, desgaste reputacional e risco comercial perante a EBSERH e outros potenciais clientes do segmento saúde, além de possível inabilitação para participar de outros processos licitatórios por eventuais sanções da EBSERH.*

III. 2. Obscuridade quanto à recomendação - esclarecimento e delimitação de abrangência do Acórdão

14. *O Acórdão nº 1327/2026 determina a adoção de "medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes". Todavia, não houve delimitação objetiva quanto ao conteúdo e à extensão do termo "ocorrências semelhantes", o que enseja incerteza interpretativa relevante e compromete a adequada execução da determinação, sendo portanto, quanto a esse aspecto obscuro.*

15. *A ausência de precisão semântica quanto ao alcance da expressão empregada gera margem a interpretações excessivamente amplas ou heterogêneas, potencialmente dissociadas do caso concreto que ensejou a deliberação. Tal indeterminação afronta os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que dificulta a identificação dos exatos contornos da conduta a ser prevenida, bem como das medidas administrativas a serem efetivamente adotadas.*

16. *Nesse contexto, revela-se necessário o esclarecimento do julgado, a fim de que se explicite, de forma objetiva, que a expressão "ocorrências semelhantes" deve ser compreendida* ***em estrita aderência ao objeto da contratação analisada no caso concreto que fundamentou o Acórdão****. A interpretação teleológica da decisão indica que a determinação visa evitar a repetição de situações análogas àquela especificamente apreciada, e não instituir vedação genérica ou abrangente aplicável indistintamente a outras contratações de natureza diversa.*

17. *A manutenção de redação genérica, sem o devido recorte material, pode resultar em indevida ampliação do alcance da decisão, ocasionando efeitos restritivos que extrapolam o contexto analisado pelo Tribunal. Em particular, a aplicação indistinta da determinação poderia conduzir à interpretação de que quaisquer contratações com fundamento no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 estariam sujeitas a restrições ampliadas, independentemente de similitude fática com o caso examinado, o que não se coaduna com os limites do controle exercido.*

18. *Tal cenário implicaria risco concreto de adoção de medidas excessivas ou indevidamente restritivas no âmbito da gestão administrativa, com potencial impacto negativo sobre a viabilização de projetos estratégicos e relevantes para a sustentabilidade e recuperação da ECT, especialmente aqueles que demandem soluções inovadoras ou específicas, cuja natureza não guarda identidade com o caso objeto do Acórdão.*

19. *Diante disso, os presentes embargos de declaração possuem nítido caráter integrativo, buscando sanar a omissão/obscuridade apontada, mediante o esclarecimento de que a determinação constante do Acórdão nº 1327/2026 deve ser interpretada e aplicada de forma delimitada, circunscrita a contratações com o mesmo objeto ou com efetiva similitude material com a situação examinada, afastando-se, portanto, qualquer interpretação extensiva que possa comprometer a regular atuação administrativa.*

III.3. Obscuridade e contradição quanto à natureza jurídica do instituto utilizado, diferenças entre inaplicabilidade, dispensa e inexigibilidade

20. *O Acórdão consignou ainda, no item b.3),* ***"dispensa de licitação com enquadramento legal indevido, com base no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, contrariando o entendimento deste Tribunal (Acórdão 666/2024-TCU-Plenário)"****. Ao qualificar o procedimento como "dispensa de licitação", o Acórdão incorreu em obscuridade quanto à natureza jurídica do instituto utilizado, e em contradição com o próprio texto da Lei nº 13.303/2016, que distingue claramente as* ***hipóteses do art. 28, §3º*** *(inaplicabilidade),* ***das hipóteses dos arts. 29 e 30*** *(dispensa e inexigibilidade).*

21. *Nesta seara, estamos a rigor, diante de situação que se justifica a aplicação da "inaplicabilidade de licitação", nos termos do art. 28, §3º, I, da Lei 13.303/2016). Trata-se de institutos juridicamente distintos, com pressupostos e consequências também diferenciados. Nesta linha convergem doutrinadores domo Marçal Justen Filho, Ronny Charles Lopes de Torres, Dawison Barcelos, e até mesmo o ex-Ministro do TCU, Eros Grau, que distinguem 'dispensa de licitação' usada em casos em que a licitação é a regra e 'inaplicabilidade', usada nos casos indicados na Lei nº 13.303/2016.*

22. ***A dispensa de licitação pressupõe, como regra, a incidência do dever de licitar,*** *afastado excepcionalmente por autorização legal expressa em razão de circunstâncias fáticas específicas (v.g., emergência, baixo valor, entre outras hipóteses taxativamente previstas). Por outro lado, a inaplicabilidade de licitação decorre da própria natureza da atividade ou do contexto de atuação da empresa estatal, notadamente quando inserida em ambiente concorrencial, no qual a adoção de procedimento licitatório comprometeria a competitividade, a eficiência ou a própria lógica negocial da atuação empresarial, tornando a licitação juridicamente inadequada ou incompatível com o regime da empresa.*

23. *Ademais, impõe-se distinguir, sob os aspectos fático e jurídico, o presente caso — relativo aos Correios (ambiente concorrencial acentuado, especialmente nos segmentos de encomendas e logística integrada, os quais configuram atividade-fim da empresa e demandam elevado grau de flexibilidade contratual, rapidez na*

tomada de decisão e adaptação contínua às práticas de mercado) — daquele examinado no Acórdão nº 666/2024 do Tribunal de Contas da União, referente à Eletronuclear.

24. *Cumpre rememorar que a contratação em questão foi enquadrada em conformidade com o entendimento do TCU no Acórdão nº 1.744/2021 – Plenário, que reconhece ser juridicamente possível a utilização do instituto de inaplicabilidade de licitação, na espécie de contratação relacionada especificamente ao objeto social, desde que observados os princípios da legalidade, transparência e vantajosidade.*

25. *Assim, a contratação em comento, teve o objetivo de suprir a necessidade de atendimento a demanda comercial, para prestação de serviços de intralogística especializada em fármacos, estando diretamente vinculada ao objeto social dos Correios, conforme previsto no art. 4º, inciso II, do Estatuto Social ("explorar os serviços postais de logística integrada").*

26. *No contexto das operações de logística integrada, não seria razoável nem economicamente viável exigir que os Correios imobilizassem previamente infraestrutura, recursos e insumos capazes de comportar toda e qualquer oportunidade de negócio logístico futuro, considerando a diversidade e a especificidade das demandas que caracterizam esse mercado. A operação farmacêutica, por exemplo, exige áreas climatizadas, câmaras frias, segregação de materiais com tecnovigilância e farmacovigilância, controle rigoroso de temperatura e umidade, veículos especializados, softwares de gestão, rastreabilidade de lotes, profissionais habilitados e conformidade sanitária plena, requisitos que variam significativamente conforme o tipo de operação contratada. Assim, para que os Correios possam efetivamente concorrer com os operadores logísticos privados, é imprescindível dispor de um instrumento jurídico que possibilite a estruturação rápida e flexível das operações, viabilizando a mobilização tempestiva dos recursos necessários a cada contrato, sem comprometer a sustentabilidade econômica da empresa com a manutenção permanente de ativos ociosos.*

27. *Ainda que esse Tribunal enquadre a contratação como uma Dispensa de Licitação Emergencial, esclarece-se que o procedimento foi conduzido mediante chamamento público competitivo, isonômico, impessoal e transparente, em conformidade com o RLCC e o MANLIG 8/2, e o enquadramento foi previamente aprovado pela Diretoria Executiva (7ª RODE/2025) e pelo Conselho de Administração (3ª ROCA/2025), em conformidade com a governança corporativa exigida pela Lei de Responsabilidade das Estatais.*

28. *Quanto à alegada impropriedade "**b.4) dispensa de licitação não realizada na forma eletrônica, quando possível disputa, contrariando o previsto no art. 85, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratações dos Correios;** (g.n.)", confira-se o que dispõe o RLCC:*

Art. 85. O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa de licitação, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou do executante; eIII - justificativa do preço.

§ 1º Na hipótese do caput e em qualquer dos casos de dispensa de licitação, se comprovado pelo órgão de controle externo sobrepreço ou superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado quem houver decidido pela contratação direta e o fornecedor ou o prestador de serviços.

*§ 2º A dispensa de licitação deve ser realizada, **preferencialmente**, na forma eletrônica, quando possível a disputa.(g.n.)*

29. *Assim, considerando que o RLCC não veda a possibilidade da forma não eletrônica, por considerar que há contratações em que a disputa eletrônica é inviável em função das características da contratação e das ferramentas disponíveis, a impropriedade apontada apresenta-se incoerente com o fundamento utilizado pelo Tribunal. O RLCC não obriga o uso da disputa eletrônica; trata-se de preferencialidade e não exclusividade.*

IV. DO PEDIDO

30. *Diante do exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 287, § 1º, do Regimento Interno desse Tribunal, requer-se o conhecimento dos presentes **Embargos de Declaração**, opostos em face do Acórdão nº 1327/2026 – Plenário, com a consequente **atribuição de efeito suspensivo**, nos termos do § 3º do art. 287 do RITCU c/c §2º do art. 34 da Lei 8.433/92, ante o risco concreto de produção de efeitos administrativos imediatos, potencialmente irreversíveis e dissociados do exato alcance da deliberação.*

31. *No mérito, requer-se o **provimento dos embargos**, com expressa atribuição de **efeitos integrativos e infringentes**, na medida em que as omissões e obscuridades identificadas não se limitam a vícios formais, mas impactam diretamente a correta compreensão e aplicação da decisão, impondo sua necessária revisão, a fim de:*

*a) **Sanar omissão substancial**, com declaração expressa da **regularidade da continuidade do Contrato nº 223/2025-CS**, mantidas as condições originalmente pactuadas, tendo em vista que o Acórdão, ao deixar de enfrentar os efeitos concretos da deliberação sobre a execução contratual vigente, abre margem indevida à*

interpretação de descontinuidade ou restrição da avença, sem que tenha havido determinação explícita nesse sentido, em afronta aos princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações contratuais;

*b) **Esclarecer, com conteúdo vinculante, a delimitação material da determinação constante do Acórdão**, de modo a explicitar que a expressão "ocorrências semelhantes" se restringe estritamente ao contexto fático-jurídico específico analisado, qual seja, a contratação relacionada ao Contrato nº 223/2025-CS, cujo objeto consiste na prestação de serviços de operação logística integrada de medicamentos, materiais hospitalares e demais produtos, incluindo gerenciamento de almoxarifado, recebimento, separação, expedição e distribuição destinados ao atendimento de unidades de saúde;*

b.1.) Requer-se, nesse ponto, que seja expressamente afastada qualquer interpretação extensiva ou genérica da deliberação, sob pena de indevida ampliação de seus efeitos para situações não examinadas, com potencial restrição ilegítima à atuação administrativa e à execução de contratos e projetos estratégicos da Empresa;

*c) **Suprir obscuridade relevante quanto à qualificação jurídica do procedimento adotado**, com esclarecimento inequívoco acerca da distinção e aplicação das hipóteses de **inaplicabilidade de licitação, dispensa e inexigibilidade**, especialmente no que se refere ao art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016;*

c.1.) Tal esclarecimento se mostra imprescindível para evitar interpretações contraditórias ou ampliativas que possam conduzir à indesejada e indevida restrição do instituto legalmente previsto, inclusive em aparente desconformidade com a jurisprudência consolidada desse Tribunal, notadamente quanto à possibilidade de utilização do referido dispositivo em contratações vinculadas ao objeto social das estatais;

32. *Em razão da relevância e do conteúdo das omissões e obscuridades apontadas, requer-se, de forma expressa, a atribuição de efeitos infringentes aos presentes embargos, uma vez que o saneamento dos vícios identificados impõe não apenas esclarecimento formal, mas a necessária adequação do alcance e dos efeitos da decisão embargada, a fim de evitar interpretação ampliativa indevida e assegurar a conformidade da deliberação com os princípios da segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade."*

33.

Acórdão 666/2024-Plenário

Diante do exposto, como execução direta não envolve contratação de terceiros, as estatais estariam dispensadas da observância do Capítulo I (Licitações) do Título II (aplicável às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mistas). Além disso, tal dispositivo (art. 28, § 3º, inciso I, da Lei das Estatais) não afasta o regime público para a seleção da futura contratada EPC e tampouco dispensa a observância do Capítulo II que trata de contratos, por não possuir relação jurídica com o regime público do conteúdo contratual.

Acórdão 1528/2019-Plenário

Note-se que o art. 28, § 3º, inciso I, busca dar agilidade à atividade fim da empresa, dispensando-a de licitar nos casos em que a ação da estatal se dá de forma direta, ou seja, nos casos em que a comercialização do produto ou prestação do serviço pela estatal se dá em razão de suas finalidades. Essa situação ocorre, por exemplo, quando estatais de geração compram ou vendem a energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre (ACL), ou, por exemplo, quando a Petrobras vende o petróleo por ela extraído para empresas de refino, ou, ainda, quando os Correios prestam o serviço postal. Nesses casos, de comercialização, prestação ou execução direta pela estatal, como definido no art. 28, § 3º, inciso I, é que se dariam os casos de dispensa.

*77. **Assim, estender a interpretação do art. 28, § 3º, inciso I, a qualquer contratação, por mera relação indireta com seu objeto social, conduziria à possibilidade de dispensa de licitação para todas as contratações da empresa, transformando a dispensa em regra**, invertendo por completo a lógica do próprio do art. 28, caput, da Lei 13.303/2016, que define a licitação como regra para as contratações nas empresas estatais.*

Acórdão 1744/2021-Plenário

Feita esta breve introdução aos conceitos básicos do Direito, pode-se analisar o caso de maneira mais assertiva. Conforme largamente exposto ao longo deste trabalho, a Lei 13.303/2016 introduziu no ordenamento jurídico pátrio um novo tipo de dispensa de licitação (lato sensu) - que convencionamos chamar de inaplicabilidade de licitação devido à sua notável diferença frente aos experimentados institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitação -, com duas novas espécies: i) inaplicabilidade de licitação para contratações relacionadas ao objeto social da empresa; e ii) inaplicabilidade de licitação para a escolha de parceiros decorrente de oportunidades de negócio definidas e específicas.

Conforme abordado anteriormente, a Lei das Estatais introduziu no ordenamento jurídico brasileiro nova hipótese de inaplicabilidade dos procedimentos relacionados às licitações e contratos que, em regra, são de observância obrigatória para as empresas públicas e sociedades de economia mista. Trata-se da ausência de obrigação de observância das normas licitatórias estabelecidas pela Lei 13.303/2016, no caso de atividades

relacionadas aos objetos sociais das empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme insculpido no art. 28, §3º, I, do referido diploma legal:
Art. 28. [...] §3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:
I - na comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais. (grifos nossos)
A positivação legislativa dessa hipótese de inaplicabilidade de licitação está em harmonia com a jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União, que apontava na direção de ser dispensável a licitação para as atividades-fim das empresas públicas e sociedades de economia mista, em casos que a realização do procedimento licitatório dificultasse a realização das atividades negociais das empresas estatais.
Todavia, como asseverou o E. Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 2033/2017-TCU-Plenário, a dispensa de licitação das empresas estatais para a prestação de serviços relacionados ao seu objeto social, conforme artigo 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016 não as desobriga de conferir lisura e transparência na seleção do contratado, em deferência aos princípios que regem a Administração Pública, a fim de garantir que a escolha do parceiro ocorra por meio de processo competitivo, isonômico, impessoal e transparente.
Como legislador, para compreender o real alcance e o espírito (a *mens legislatoris*) do artigo 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), devemos nos reportar ao processo de elaboração legislativa — especificamente ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 555/2015, que originou a norma.
O citado dispositivo afasta a obrigatoriedade do rito licitatório comum para a:
"comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais."
A justificativa técnica e a Exposição de Motivos construídas durante a tramitação parlamentar fundamentam esse dispositivo sobre três pilares essenciais:
1. Garantia de Competitividade e Isonomia de Mercado
A principal premissa colocada pelo legislador é a de que as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica concorrem diretamente com o setor privado.
A Exposição de Motivos deixa claro que exigir um procedimento licitatório burocrático e lento para que a estatal venda seus próprios produtos ou preste os serviços de sua atividade-fim retiraria sua agilidade de mercado. O engessamento tornaria a empresa pública inviável perante concorrentes que não se submetem ao regime administrativo comum.

2. Incompatibilidade Lógico-Jurídica (Inaplicabilidade por Definição)
Durante os debates legislativos, consignou-se que as hipóteses do § 3º não representam meras "dispensas" tradicionais (onde há uma escolha discricionária do administrador entre licitar ou não), mas sim casos de **inaplicabilidade lógica do regime de licitações**.
- **O entendimento fixado:** Se a estatal foi criada justamente para vender determinado produto ou prestar determinado serviço (seu objeto social), não faz sentido lógico que ela tenha de licitar para executar aquilo que é a sua própria razão de ser. A licitação serve para contratar terceiros fornecedores, e não para balizar a atuação operacional finalística da própria estatal.

VOTO

Os embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em face do Acórdão 1.327/2026 – Plenário podem ser conhecidos, visto que estão presentes os requisitos previstos no art. 287 do RI/TCU.

2. A decisão embargada apreciou denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Convite de Chamamento Público 25000001/2025, sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com valor total estimado de R$ 5.168.130,55, cujo **objeto é a prestação de serviços de operação logística integrada de medicamentos, materiais hospitalares e demais produtos, incluindo o gerenciamento de almoxarifado, o recebimento e atendimento de pedidos, a disponibilização de embalagens, a expedição e a distribuição**, para o atendimento de Unidades de Saúde localizadas no Estado do Rio de Janeiro/RJ.

3. A embargante requer:

*a) **Sanar omissão substancial**, com declaração expressa da **regularidade da continuidade do Contrato nº 223/2025-CS**, mantidas as condições originalmente pactuadas, tendo em vista que o Acórdão, ao deixar de enfrentar os efeitos concretos da deliberação sobre a execução contratual vigente, abre margem indevida à interpretação de descontinuidade ou restrição da avença, sem que tenha havido determinação explícita nesse sentido, em afronta aos princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações contratuais;*

*b) **Esclarecer, com conteúdo vinculante, a delimitação material da determinação constante do Acórdão**, de modo a explicitar que a expressão "ocorrências semelhantes" se restringe estritamente ao contexto fático-jurídico específico analisado, qual seja, a contratação relacionada ao Contrato nº 223/2025-CS, cujo objeto consiste na prestação de serviços de operação logística integrada de medicamentos, materiais hospitalares e demais produtos, incluindo gerenciamento de almoxarifado, recebimento, separação, expedição e distribuição destinados ao atendimento de unidades de saúde;*

b.1.) Requer-se, nesse ponto, que seja expressamente afastada qualquer interpretação extensiva ou genérica da deliberação, sob pena de indevida ampliação de seus efeitos para situações não examinadas, com potencial restrição ilegítima à atuação administrativa e à execução de contratos e projetos estratégicos da Empresa;

*c) **Suprir obscuridade relevante quanto à qualificação jurídica do procedimento adotado**, com esclarecimento inequívoco acerca da distinção e aplicação das hipóteses de **inaplicabilidade de licitação, dispensa e inexigibilidade**, especialmente no que se refere ao art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016;*

c.1.) Tal esclarecimento se mostra imprescindível para evitar interpretações contraditórias ou ampliativas que possam conduzir à indesejada e indevida restrição do instituto legalmente previsto, inclusive em aparente desconformidade com a jurisprudência consolidada desse Tribunal, notadamente quanto à possibilidade de utilização do referido dispositivo em contratações vinculadas ao objeto social das estatais;

4. Desde já registro que considero haver omissão relevante nas análises e conclusões que embasaram o acórdão de relação embargado, o que impactou diretamente o desfecho do processo quanto ao caso em análise, indo de encontro à jurisprudência predominante desta Corte.

5. O art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 estabelece:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

§ 1º Aplicam-se às licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 .

§ 2º O convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

***§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações**:*

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput , de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo. (grifei).

6. Nesse sentido, a Lei 13.303/2016 parece ter introduzido um novo tipo de "dispensa" de licitação (*lato sensu*) – que convencionamos chamar de inaplicabilidade de licitação devido à diferença frente aos experimentados institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitação –, com duas novas espécies: i) inaplicabilidade de licitação para contratações relacionadas ao objeto social da empresa; e ii) inaplicabilidade de licitação para a escolha de parceiros decorrente de oportunidades de negócio definidas e específicas.

7. A exposição de motivos da Lei 13.303/2016 apresenta justificativa central no sentido de que as empresas estatais que exploram atividade econômica concorrencial não podem ficar amarradas aos trâmites burocráticas e à lentidão de um procedimento licitatório tradicional ao tentar vender ou prestar seus serviços finais ao mercado. O documento destaca, ainda, o imperativo de eficiência fixado pelo artigo 173 da Constituição Federal. O texto original reforça que o estatuto jurídico das estatais deve equilibrar os mecanismos de governança e integridade com regras de contratação flexíveis o suficiente para que não fiquem em desvantagem concorrencial.

8. Em suma, a exposição de motivos consolida o entendimento de que a dispensa prevista no inciso I não é uma "brecha", mas uma **ferramenta de sobrevivência empresarial da estatal**, indispensável para viabilizar que ela atue de forma ágil, dinâmica e competitiva na entrega de seus produtos e serviços ao consumidor final.

Precedentes sobre o tema

9. O Relatório que fundamentou o Acórdão 1.744/2021-P apresenta o resumo da evolução da jurisprudência do TCU sobre o assunto, conforme o excerto a seguir transcrito.

III.2.2.1 - A Jurisprudência do TCU para contratações relacionadas à atividade-fim

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, muito antes da existência da Lei das Estatais, era relativamente pacífica no sentido de considerar válida a ausência de licitação no desempenho da atividade-fim

das empresas estatais. Em decisão inovadora, que data do final da década de 90 do século passado, o Plenário do TCU, em sede do Acórdão 121/1998, excluiu a obrigatoriedade de a BR Distribuidora "realizar processo licitatório para as contratações de transportes que sejam atividade-fim da empresa, como a de transporte de produtos, permanecendo esta obrigatoriedade para as atividades-meio".

Após a prolação do referido leading case, diversas outras decisões foram proferidas pelo Tribunal no mesmo sentido. Nesta seara, destaca-se que, em 2004, em resposta a uma Consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, Senhor Eduardo Campos, a Corte de Contas se manifestou, por meio do Acórdão 1390/2004, de relatoria do Ministro-substituto Marcos Bemquerer, no sentido de considerar que "enquanto não for editado o estatuto a que se refere o art. 173, §1º, da Constituição Federal [Lei das Estatais], as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços devem observar a Lei 8.666/1993 e seus regulamentos próprios, podendo prescindir da licitação para a contratação de bens e serviços que constituam sua atividade-fim, nas hipóteses que a referida norma constitua óbice intransponível à sua atividade negocial".

Em 2007, o Plenário do Tribunal de Contas, em nova oportunidade, voltou a se manifestar, por meio do Acórdão 920/2007, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, afirmando que "quando a aplicação da norma [Lei 8.666/1993] comprometer o objetivo social da empresa pública ou sociedade de economia mista, por prejudicar a agilidade necessária para a prática de atos negociais, em um mercado concorrente, não será exigido o seu cumprimento".

Importante observar na referida decisão que o Plenário da Corte de Contas endossou a proposição de não exigência de cumprimento de procedimento licitatório, quando sua aplicação pudesse comprometer a realização do objeto social da empresa estatal, por embaraçar a eficiência imprescindível à atuação estatal no domínio econômico. Nota-se, neste caso, que o Tribunal foi ainda mais elástico em sua interpretação, ao ponderar que eventual empecilho ao objetivo social da estatal seria suficiente para afastar a aplicação do procedimento licitatório, não se limitando à conhecida justificativa relacionada às atividades-fim da companhia.

Em julgado um pouco mais moderno, o Ministro-relator Valmir Campelo, em sede do Acórdão 566/2012, voltou a defender a inaplicabilidade dos procedimentos licitatórios quando as circunstâncias pudessem acarretar riscos à atividade comercial da empresa, nos seguintes termos:

Empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que exploram atividade econômica, como regra geral, devem se submeter aos princípios licitatórios estabelecidos na Lei 8.666/1993 até edição da norma prevista no art. 173, § 1º, da Constituição Federal [Lei das Estatais], salvo em circunstâncias excepcionais, devidamente motivadas, em que a utilização daquele diploma legal possa acarretar riscos à atividade comercial da empresa.

[Acórdão 566/2012 TCU-Plenário - Min. Rel. Valmir Campelo]

Mais recentemente, no âmbito de tomada de contas especial, a Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União prolatou o Acórdão 2384/2015, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que assentou que "[a] licitação é regra, mesmo para as empresas estatais submetidas a regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal), inclusive em sua área finalística, e só pode ser afastada em situações nas quais for demonstrada a existência de obstáculos negociais, com efetivo prejuízo às atividades da estatal, que impossibilitem a licitação", voltando a aplicar uma interpretação mais restritiva.

Com a referida decisão, pode-se constatar que o standard da Corte de Contas fora erguido a novo patamar, passando a exigir a realização de licitação, como regra, inclusive para as atividades-fim das empresas estatais, que só poderia ser afastada nos casos em que obstáculos negociais fossem de tal monta que impossibilitassem a licitação, ou que acarretassem efetivo prejuízo às atividades da instituição.

Em face do movimento pendular na interpretação da Corte de Contas em relação ao dever de realização de procedimento licitatório para as contratações relacionadas às atividade-fim das empresas estatais, pode-se afirmar que a Lei 13.303/2016 afiançou maior segurança no arcabouço jurídico e jurisprudencial brasileiro, ao positivar que as empresas públicas e as sociedades de economia mista ficam desobrigadas, de fato, da observância da licitação na comercialização, prestação ou execução, de forma direta, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais.

10. Não obstante a evolução jurisprudencial desta Corte de Contas tenha favorecido o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados pelas empresas estatais que atuam no domínio econômico, a aprovação da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) constitui marco fundamental nesse processo de atualização do regime de contratação das estatais.

11. Ao dispor sobre novo estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, a Lei das Estatais trouxe avanços importantes, no capítulo de licitações e contratos, no sentido de tornar mais ágeis e eficientes os processos de compra e contratação de serviços que se inserem no âmbito do

objeto social dessas entidades, em harmonia com o princípio de eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, e em cumprimento ao disposto no artigo 173, § 1º, inciso III, da Lei Maior, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998.

12. O tema, no entanto, se mostra controverso a partir da própria redação do texto legal, que, em leitura literal, remeteria à inaplicabilidade de licitação para a própria estatal produzir seus bens e executar seus serviços e, em leitura teleológica (considerando a lei sempre com propósitos específicos, para além da redundância de dizer sobre a ordem intrínseca e natural das coisas).

13. O Acórdão 2.033/2017 – Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler) reforça que, quando a estatal atua diretamente em seu objeto social com terceiros, as regras tradicionais de contratação pública dão lugar à eficiência empresarial. O TCU ratificou que a incidência da contratação direta ali independe de processo formal de "dispensa" por valor ou emergência, bastando a demonstração de que a operação se confunde ou é intrínseca à atividade-fim comercial da companhia.

14. Naquele julgado também restou consignado que as empresas estatais **estão dispensadas de licitar a prestação de serviços relacionados com seus respectivos objetos sociais**:

Verifica-se que, em conformidade com o inciso I do § 3º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016, acima transcrito, ***as empresas estatais estão dispensadas de licitar a prestação de serviços relacionados com seus respectivos objetos sociais****. Aduzo que o art. 4º do Decreto nº 7.175/2010, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, atribuiu competências à Telebrás no âmbito do referido programa,* ***verbis****:*

Assim sendo, ao prover infraestrutura e redes de suporte para o mercado, independentemente do porte da empresa adquirente, a Telebrás está exercitando a competência prevista no art. 4º, III, do Decreto nº 7.175/2010, acima transcrito. Por via de consequência, a mencionada entidade está prestando um serviço relacionado com seu objeto social, ***o que implica dizer que ela está dispensada de realizar licitação, consoante o disposto no inciso I do § 3º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016, anteriormente citado****.*

Não obstante os argumentos apresentados acima, julgo que a empresa estatal sempre deverá respeitar os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, tais como, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a isonomia e o interesse público. Por via de consequência, embora realizando atividade finalística própria de seu objeto social, a Telebrás não detém uma discricionariedade irrestrita para escolher quem quiser, mesmo sendo dispensável a licitação. Ao contrário deve ser realizado um processo competitivo isonômico, impessoal e transparente, com observância dos princípios constitucionais

15. No Acórdão 2.488/2018 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) foi registrado que, nas situações de não observância das regras licitatórias (como as do § 3º do art. 28), existe maior flexibilidade procedimental do que nas dispensas e inexigibilidades tradicionais.

16. No Acórdão 1.528/2019 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) o Tribunal considerou indevida a aplicação do art. 28, § 3º, inciso I, pela Eletronorte para justificar a contratação direta de obras de linhas de transmissão. Mesmo que o objeto social da empresa contemplasse a construção dessas linhas, a execução de uma obra, por regra, **não é a atividade-fim da estatal**, mas apenas um meio para a prestação do serviço público.

17. No entanto, **o julgado consignou que o art. 28, § 3º, inciso I, busca dar agilidade à atividade fim da empresa, dispensando-a de licitar nos casos em que a ação da estatal se dá de forma direta, ou seja, nos casos em que a comercialização do produto ou prestação do serviço pela estatal se dá em razão de suas finalidades**. Nesses casos, de comercialização, prestação ou execução direta pela estatal, como definido no art. 28, § 3º, inciso I, é que se dariam os casos de dispensa.

18. Por meio do Acórdão 1.744/2021 – Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) o Tribunal **não apenas validou o afastamento do regime licitatório comum, como chamou o dispositivo de "instituto de inaplicabilidade de licitação**". Permitiu, ainda, que a estatal desenhasse um "rito próprio de competição" (regulamento interno), algo incompatível com as amarras processuais de uma dispensa de licitação tradicional.

19. Conforme exegese fixada por essa Corte de Contas no paradigmático Acórdão 1.744/2021-Plenário, **o comando do art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 consubstancia lídimo instituto de <u>inaplicabilidade</u> de licitação**. Trata-se de hipótese de não incidência do regime público de contratação decorrente de imperativo constitucional de mercado (art. 173, §1º, CF), cuja matriz jurisprudencial remonta ao histórico Acórdão 121/1998-Plenário. Desse modo, afasta-se o rito formal-constitutivo exigível para as dispensas de licitação do art. 29 da Lei das Estatais.

20. Mediante o Acórdão 2.941/2021 – Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) o TCU entendeu pela 'inaplicabilidade de licitação" (art. 28, 3º, I, da lei 13.303/2016) pelo fato de o serviço contratado fazer parte do objeto social da estatal'. Não obstante, consta do Voto: 'inaplicabilidade de licitação, fundada no art. 28, § 3º, inc. I, da Lei 13.303/2016, não desobriga as estatais de garantirem lisura, transparência e eficiência na seleção do contratado, em deferência aos princípios fundamentais que regem a Administração Pública'.

21. Por meio do Acórdão 2.269/2024 – Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus) restou consignado que a '**regra do art. 28, § 3º, da Lei 13.303/2016 se aplica ao BB, de modo a dispensá-lo da realização de licitações no âmbito das suas atividades-fim**, como é o caso da operação de cessão de carteira de créditos em análise, pois consiste em transação comum de instituições financeiras com o objetivo de melhorar a liquidez, gerir riscos, liberar capital regulatório e/ou reduzir custos operacionais'.

22. A interpretação mais restritiva se encontra no Acórdão 666/2024 – Plenário (Relator: Ministro Jorge Oliveira), com teor similar ao do Acórdão 2.853/2025 – Plenário (Relator: Ministro Jorge Oliveira). Naquele caso o Relator entendeu que 'o fato de o serviço a ser contratado estar incluído no objeto social da estatal contratante não justifica a não realização de licitação com base na hipótese prevista no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, uma vez que tal dispositivo se refere a obras e serviços executados diretamente pela estatal na sua atividade fim, utilizando-se de mão de obra própria para desenvolvê-los'.

23. Consta do Voto: 'As empresas reguladas pela Lei das Estatais, ao contratarem a execução de obras com terceiros, não podem se valer da previsão de dispensa de licitação para 'execução, de forma direta, de produtos, serviços ou obras' estabelecida no citado artigo 28, § 3º, inciso I. Por óbvio, a contratação de um terceiro para a execução da obra afasta a caracterização de execução direta. (...) No caso da Eletronuclear, essa previsão pode abarcar, por exemplo, a operação das usinas nucleares, prevista no objeto social. Já em relação à construção de novas usinas, embora também seja prevista no objeto social, a execução de forma direta não seria possível, por exigir temporariamente grandes quantidades de insumos (principalmente mão de obra de terceiros), que demandam execução indireta'.

24. O Acórdão 666/2024 – Plenário cita como fundamento o Acórdão 1.528/2019 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler). No entanto, como já dito, naquele caso o Tribunal considerou indevida a aplicação do art. 28, § 3º, inciso I, pela Eletronorte para justificar a contratação direta de obras de linhas de transmissão pelo fato de que mesmo que o objeto social da empresa contemplasse a construção dessas linhas, a execução de uma obra, por regra, **não é a atividade-fim da estatal, mas apenas um meio para a prestação do serviço público.**

25. No presente caso considero que houve omissão relevante nas análises e conclusões que fundamentaram o acórdão de relação embargado, pois foi considerado, apenas, o Acórdão 666/2024 – Plenário, justamente o mais restritivo, não havendo sido consideradas as outras mencionadas decisões que consideraram que o comando do art. 28, § 3º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 consubstancia lídimo instituto de inaplicabilidade de licitação.

26. A análise incompleta e restritiva, contrária aos precedentes majoritários, levou à expedição das ciências que agora, considero não aplicáveis em razão da análise mais completa sobre o tema e por considerar mais adequado o encaminhamento dado pelo TCU nos Acórdãos 2.269/2024, 2.941/2021, 1.744/2021, 1.528/2019, 2.488/2018 e 2.033/2017, todos do Plenário.

27. A contratação em comento teve o objetivo de suprir a necessidade de atendimento à demanda comercial, para prestação de serviços de intralogística especializada em fármacos, estando diretamente vinculada ao objeto social dos Correios, conforme previsto no art. 4º, inciso II, do Estatuto Social ("explorar os serviços postais de logística integrada").

28. No âmbito do mercado de logística integrada, marcado pela volatilidade e especificidade das demandas, revela-se desarrazoado e antieconômico impor à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) o prévio encargo de imobilizar infraestrutura, insumos e recursos materiais para fazer frente a eventuais e incertas oportunidades de negócio. A singularidade de determinados segmentos — a exemplo do setor farmacêutico, que prescinde de conformidade sanitária estrita, áreas climatizadas, câmaras frias, rastreabilidade de lotes e suporte de profissionais habilitados — evidencia que a manutenção permanente de ativos dedicados, sem respaldo em demanda contratada, violaria os princípios da eficiência e da razoabilidade, impondo à estatal o ônus financeiro desproporcional decorrente da ociosidade de capital.

29. Dessa forma, para resguardar a competitividade da empresa pública frente aos agentes privados e assegurar a sustentabilidade econômica de sua atuação empresarial, mostra-se indispensável a utilização de instrumentos jurídicos dotados de flexibilidade e celeridade procedimental. Tal arcabouço normativo possibilita a mobilização tempestiva e customizada dos recursos estritamente necessários a cada contratação específica, alinhando a gestão operacional aos padrões de mercado sem descurar do dever de eficiência e da otimização dos recursos públicos.

30. Importa ressaltar que o módulo 8, capítulo 2, do Manual de Licitações e Gestão dos Correios trata especificamente do objeto em discussão no caso ora analisado (disponível em: https://www.correios.com.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/manual-de-licitacao-e-gestao-manlig).



31. Por meio da Nota Jurídica NJ/DEJUR-SEJUR/SEI-56205599/2025 (peça 37), o Departamento Jurídico da ECT realizou análise minuciosa, em sua proposta de enquadramento da contratação em tela no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, onde se demonstrou a controvérsia, na doutrina e na jurisprudência, a respeito da aplicação desse dispositivo, mais especificamente, se é aplicável a situações em que a entidade estatal atua na condição de contratante.

32. Em face da análise empreendida ao longo do presente Voto, impõe-se o acolhimento parcial dos embargos de declaração em análise, a fim de tornar insubsistentes os itens b.3 e b.4 da decisão embargada.

b) dar ciência à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, identificadas no Convite de Chamamento Público 25000001/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

b.3) dispensa de licitação com enquadramento legal indevido, com base no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, contrariando o entendimento deste Tribunal (Acórdão 666/2024-TCU-Plenário); e

b.4) dispensa de licitação não realizada na forma eletrônica, quando possível disputa, contrariando o previsto no art. 85, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratações dos Correios;

33. Com a insubsistência dos referidos itens, o que atende ao item "c" dos embargos, torna-se despicienda a manifestação sobre regularidade e continuidade do Contrato 223/2025, bem como sobre o requerido esclarecimento em relação à delimitação do termo "ocorrências semelhantes" (itens "a" e "b" dos embargos).

34. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2529/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.866/2025-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Denúncia).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessados: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03); VTC Operadora Logística Ltda (24.893.687/0001-08).
3.2. Embargante: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (34.028.316/0001-03).

4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Paula Echamende Lindoso Baumann (24172/OAB-DF) e Daniel Alves Cavalheiro (40022/OAB-DF), representando VTC Operadora Logística Ltda; Ramon Dantas Manhães Soares (24113/OAB-DF), Vanessa Cristina de Oliveira Santos Pereira (22630/OAB-DF) e outros, representando Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

9. Acórdão:
VISTOS, discutidos e relatados estes autos de Denúncia em que se apreciam embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em face do Acórdão 1.327/2026 – 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. com fulcro no art. 287 do RI/TCU, conhecer dos embargos em análise para no mérito acolhê-los, com efeitos infringentes, a fim de tornar insubsistentes os itens b.3 e b.4 da decisão embargada;
9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão à embargante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2529-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Revisor), Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 002.286/2024-6.
Natureza: Desestatização.
Órgão: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. PROJETO PÚBLICO DE IRRIGAÇÃO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS BASILARES. INVIABILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo de desestatização referente à licitação do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe, localizado no Estado do Piauí, cujo acompanhamento observa o disposto na Instrução Normativa TCU 81/2018.

2. Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), a seguir transcrita:

*"**INTRODUÇÃO***

2. Tratam os autos de processo de desestatização para análise da licitação Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe, no Estado do Piauí, objetivando dar andamento ao acompanhamento do referido processo, de acordo com a Instrução Normativa 81/2018-TCU.

HISTÓRICO

3. Por meio do Ofício 94/2023/SNFI-MIDR, de 31/8/2023, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) encaminhou a esta Colenda Corte o Extrato do Planejamento de Desestatização do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe (PPI), no Estado do Piauí, constante do Processo 59000.011536/2022-17, sob gestão do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), cujos perímetros foram qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por meio do Decreto 11.041/2022 (peças 2 e 3)

4. Segundo o MIDR, após a publicação do edital de chamamento público do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), o Consórcio Irrigação, formado pelas empresas Engeconsult, Quanta, Sanart Construções e Vector Sistemas de Automação, foi autorizado a apresentar projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos que subsidiassem a modelagem de parcerias para a implantação dos empreendimentos (peça 2).

5. Em anexo, o Ministério apresentou o Extrato de Planejamento da Desestatização da Etapa 2 do referido perímetro (SEI nº 4553230) (peça 3).

6. Diante do não envio dos documentos conforme cronograma previsto no referido planejamento, foi realizada diligência a unidade jurisdicionada para obter informações atualizadas do andamento do plano de desestatização por meio do Ofício 49240/2025-Secomp-4, cuja ciência pela Secretaria-Executiva do Ministério ocorreu em 26/11/2025 (peças 8 e 9).

7. Em 18/12/2025, o MIDR encaminhou o Ofício 273/2025/SNFC-MIDR (peça 10), informando manifestação da Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros – SNFI e remetendo novo Extrato de Planejamento da Desestatização da Etapa 2 do Projeto Público de Irrigação do Platô de Guadalupe (peças 10 e 11).

EXAME TÉCNICO

8. A fiscalização de processos de desestatização pelo Tribunal de Contas da União pressupõe a disponibilização, pelo poder concedente, de documentação suficiente para a análise da modelagem, compreendendo, quando pertinente ao caso concreto, os estudos de viabilidade, as minutas do instrumento convocatório e seus anexos, a minuta contratual, o caderno de encargos e demais elementos técnicos, econômico-financeiros, jurídicos e ambientais necessários ao exame da concessão.

9. No caso concreto, embora tenha havido resposta formal do MIDR, não se identifica, até o momento, o encaminhamento da documentação completa referente à concessão, em grau de maturidade compatível com o exame de mérito por esta unidade técnica.

10. No novo Extrato do Planejamento de Desestatização encaminhado pelo MIDR, constou cronograma atualizado do projeto, prevendo a publicação do edital, a realização do leilão e a assinatura do contrato de parceria no exercício de 2026, nos seguintes termos:

ETAPA	***PRAZO***
Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica, Ambiental e Jurídica	*2º Trim/24*
Consulta Pública e Roadshow	*3º Trim/24*
Protocolo dos estudos no Tribunal de Contas da União	*2º Trim/26*
Publicação do Edital	*3º Trim/26*
Realização do Leilão	*4º Trim/26*
Assinatura do Contrato de Parceria	*4º Trim/26*

Fonte: peça 11, p. 6

11. Todavia, o marco essencial de protocolo dos estudos no TCU, previsto pelo próprio MIDR para o 2º trimestre de 2026, não foi cumprido, uma vez que, até o momento, não houve o recebimento da documentação completa da concessão.

12. Esse descumprimento do cronograma informado compromete, por consequência, os marcos subsequentes de publicação do edital, realização do leilão e assinatura do contrato, e reforça a ausência de objeto suficientemente maduro para acompanhamento de mérito pelo Tribunal.

13. Em especial, não constam dos autos, até o presente momento, elementos suficientes para análise de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental, minuta de edital, minuta de contrato, matriz de riscos, caderno de encargos, justificativas de modelagem, estudos de demanda,

regras de remuneração, critérios de julgamento, documentos de consulta ou audiência pública e demais peças necessárias à apreciação da concessão.

14. Dessa forma, a permanência do processo em tramitação, sem objeto suficientemente maduro para exame e sem documentação apta a subsidiar manifestação conclusiva, não se mostra medida eficiente ou útil para o controle externo neste momento.

15. O arquivamento ora proposto não implica aprovação, validação ou manifestação de mérito do Tribunal sobre a futura concessão do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe. Trata-se de medida de racionalização processual, diante da ausência, até o momento, de documentação suficiente para o desenvolvimento da análise técnica.

16. Caso o MIDR decida prosseguir com a estruturação ou com a licitação da concessão, deverá encaminhar tempestivamente ao Tribunal a documentação exigida pela IN-TCU 81/2018, oportunidade em que poderá ser promovida a autuação de novo processo, a critério da unidade técnica competente.

CONCLUSÃO

17. Diante do exposto, conclui-se que não há, até o presente momento, elementos suficientes para a continuidade do acompanhamento de mérito da desestatização relativa ao Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe/PI.

18. A documentação disponível nos autos não permite avaliar a regularidade, a consistência ou a adequação da modelagem da concessão. Ademais, o cronograma atualizado encaminhado pelo MIDR não foi cumprido quanto ao protocolo dos estudos no TCU no 2º trimestre de 2026, permanecendo ausente a documentação completa necessária ao exame técnico.

19. Assim, propõe-se o arquivamento dos autos, sem prejuízo de nova atuação do Tribunal caso a unidade jurisdicionada encaminhe posteriormente os documentos necessários ao acompanhamento da desestatização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em razão da ausência, até o momento, de documentação suficiente para o exame de mérito da concessão;

b) informar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que o arquivamento não constitui manifestação de mérito do Tribunal sobre a futura concessão do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe/PI; e

c) alertar o MIDR de que, caso dê prosseguimento à estruturação ou à licitação da concessão, deverá encaminhar tempestivamente ao TCU a documentação pertinente, nos termos da IN-TCU 81/2018."

É o relatório.

VOTO

Em exame, processo de desestatização destinado ao acompanhamento da futura licitação do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe, localizado no estado do Piauí, sob responsabilidade do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em conformidade com o disposto na Instrução Normativa TCU 81/2018.

2. O MIDR encaminhou a esta Corte o extrato do planejamento de desestatização do referido projeto, constante do processo 59000.011536/2022-17, sob a gestão do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). Aduzo que os perímetros desse projeto foram qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) por meio do Decreto 11.041/2022.

3. O ministério informou que, após a publicação do edital de chamamento público do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), o Consórcio Irrigação, formado pelas empresas Engeconsult, Quanta, Sanart Construções e Vector Sistemas de Automação, foi autorizado a apresentar projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos com o fito de subsidiar a modelagem de parcerias para a implantação do empreendimento.

4. Acrescento que, anexo a isso, o ministério apresentou o extrato de planejamento da desestatização da Etapa 2 do referido perímetro.

5. Considerando o atraso no envio ao TCU dos documentos necessários à continuidade da análise do projeto em tela, foi realizada uma diligência para a unidade jurisdicionada visando obter informações atualizadas do andamento do plano de desestatização. A Secretaria-Executiva do MIDR atestou ter tido ciência do ofício encaminhado pelo TCU no dia 26/11/2025.

6. Em 18/12/2025, o MIDR enviou uma manifestação da Secretaria Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros (SNFI) e um novo extrato de planejamento da desestatização da Etapa 2 do Projeto Público de Irrigação ora sob comento.

7. Friso que a fiscalização de processos de desestatização realizada pelo Tribunal de Contas da União pressupõe a disponibilização, pelo poder concedente, de documentação suficiente para a análise da modelagem, compreendendo, quando pertinente ao caso concreto, os estudos de viabilidade, as minutas do instrumento convocatório e seus anexos, a minuta contratual, o caderno de encargos e demais elementos técnicos, econômico-financeiros, jurídicos e ambientais necessários ao exame da concessão.

8. No caso vertente, não foi encaminhada a documentação completa referente à concessão com um grau de maturidade compatível com o exame de mérito por esta Corte.

9. Por oportuno, esclareço que, no novo extrato do planejamento de desestatização, foi incluído um cronograma atualizado do projeto, transcrito abaixo no essencial:

ETAPA	PRAZO
Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica, Ambiental e Jurídica	2º Trim/24
Consulta Pública e *Roadshow*	3º Trim/24
Protocolo dos estudos no Tribunal de Contas da União	2º Trim/26
Publicação do Edital	3º Trim/26
Realização do Leilão	4º Trim/26
Assinatura do Contrato de Parceria	4º Trim/26

10. Todavia, o protocolo dos estudos no TCU, previsto pelo próprio MIDR para ocorrer no 2º trimestre de 2026, ainda não aconteceu. Esse descumprimento do cronograma informado compromete a ocorrência dos marcos subsequentes de publicação do edital, realização do leilão e assinatura do contrato. Assim sendo, resta corroborada a ausência de objeto bastante maduro para que seja efetivada a análise de mérito pelo Tribunal.

11. Em especial, não constam destes autos, até o presente momento, elementos suficientes para possibilitar a análise de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental, da minuta de edital, da minuta de contrato, da matriz de riscos, do caderno de encargos, das justificativas de modelagem, dos estudos de demanda, das regras de remuneração, dos critérios de julgamento e dos documentos referentes à consulta ou à audiência pública.

12. Nesse contexto, avalio que a permanência deste processo em tramitação, sem objeto suficientemente maduro para exame e sem documentação apta a subsidiar manifestação conclusiva, não configura uma medida eficiente ou útil para o controle externo.

13. Saliento que o arquivamento ora proposto pela unidade técnica não implica aprovação, validação ou manifestação de mérito do Tribunal sobre a futura concessão deste Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe. Trata-se de medida de racionalização processual, diante da ausência, até o momento, de documentação suficiente para o desenvolvimento da análise técnica.

14. Caso o MIDR queira prosseguir com a estruturação e posterior licitação da concessão, deverá encaminhar tempestivamente ao TCU a documentação exigida pela IN-TCU 81/2018, oportunidade em que poderá ser promovida a autuação de novo processo.

15. Em consonância com as considerações acima expendidas, em linha de concordância com a unidade técnica, julgo que o TCU deve:

a) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em razão da ausência, até o momento, de documentação suficiente para o exame de mérito da concessão sob comento;

b) informar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) que o arquivamento destes autos não constitui manifestação de mérito deste Tribunal sobre a eventual futura concessão do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe (PI); e

c) alertar o MIDR de que, caso dê prosseguimento à estruturação ou à licitação da concessão, deverá encaminhar tempestivamente ao TCU a documentação pertinente, nos termos da IN TCU 81/2018.

Diante do exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

1. Processo nº TC 002.286/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este processo de desestatização destinado ao acompanhamento, por este Tribunal, da futura licitação do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe, localizado no Estado do Piauí, sob a responsabilidade do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em razão da ausência, até o momento, de documentação suficiente para o exame de mérito da concessão sob comento; e
9.2. informar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que esse encerramento não constitui manifestação de mérito deste Tribunal sobre eventual futura concessão do Projeto Público de Irrigação Platô de Guadalupe (PI), e que, caso dê prosseguimento à estruturação ou à licitação da concessão em tela, deverá encaminhar tempestivamente a este Tribunal a documentação pertinente, nos termos da Instrução Normativa TCU 81/2018.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2530-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.152/2026-7
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Infra S.A.
Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04)
Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. FERROVIA DE INTEGRAÇÃO OESTE-LESTE (FIOL), TRECHO CAETITÉ–BARREIRAS. LOTE 2. ATRASOS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. INCONFORMIDADES RELACIONADAS À IMPLANTAÇÃO DE OBRA DE ARTE ESPECIAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Infra S.A. com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité – Barreiras, no Estado da Bahia.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária:

"*Apresentação*

73. Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), também denominada EF-334, para dar cumprimento ao plano de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2026. O lote fiscalizado integra a denominada Fiol 2 que compreende o trecho localizado entre as cidades de Caetité e Barreiras, no estado da Bahia. As obras estão sob responsabilidade da empresa estatal Infra S.A. (Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.).

I.1. *Importância socioeconômica*

74. Na área de abrangência desse trecho da ferrovia, as atividades econômicas mais importantes são o agronegócio e a mineração. No polo de Barreiras/BA, além da lavoura e da pecuária, outras atividades estão associadas, tais como o beneficiamento, a armazenagem, o transporte e a comercialização de produtos e insumos. Na região do Oeste Baiano, as culturas que predominam são soja, milho, algodão, feijão e mandioca.

75. Segundo a Infra S.A., a principal finalidade da Fiol será o transporte de minério de ferro a partir de Caetité, onde se localizam as minas da Bahia Mineração (Bamin). A demanda poderá ser incrementada com o transporte de grãos da região de Barreiras a partir da interligação da Fiol 2 com a Fiol 1, para o escoamento até o Porto Sul, complexo portuário previsto para ser construído nas imediações da cidade de Ilhéus/BA.

76. Ainda de acordo com a Infra S.A., o Estudo de Demanda desenvolvido pela Infra S.A. para o Corredor Ferroviário Oeste-Leste evidencia a predominância absoluta de carga de produtos agrícolas. Cerca de 80% da demanda projetada será composta por granéis sólidos vegetais, sendo 46,0% soja, 28,5% milho e 6,2% farelo de soja. O segundo gênero de cargas mais relevante será o de fertilizantes, correspondendo a cerca de 15,3% do volume transportado.

77. Analisando a evolução temporal da demanda, observa-se um salto em 2035, com a conclusão da Fiol 3. Após 2035, projeta-se um crescimento médio de 1,9% ao ano até 2060, quando a demanda transportada pelo Corredor atingirá aproximadamente 41 milhões de toneladas úteis (TU) por ano.

78. Importante observar que a EF-334 foi incluída no Programa Nacional de Desestatização por meio do Decreto 8.094, de 4 de setembro de 2013. Seguindo diretrizes emitidas pelo Ministério dos Transportes (MT), foi avaliada a vantajosidade da conexão da Fiol diretamente às obras da Fico 1 (trecho da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – Fico), no município de Mara Rosa/GO, formando um corredor ferroviário único.

79. Para compreender a relevância das obras do Lote 6F (inserido no trecho Fiol 2) e os riscos associados ao seu cronograma, é imperativo contextualizar o empreendimento na estruturação de todo o Corredor Ferroviário Oeste-Leste.

80. Conforme se observa no sítio eletrônico da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI (Disponível em <https://ppi.gov.br/projetos/corredor-ferroviario-leste-oeste/>. Acesso em 7/5/2026), a qualificação dos trechos 2 e 3 da Fiol no Programa de Parcerias de Investimentos possibilitará que, por meio de uma nova subconcessão, o trecho 2 tenha as suas obras concluídas, conectando o Porto de Ilhéus à região produtora de grãos de Barreiras/BA, bem como, após a conclusão do trecho 3, a Fiol esteja conectada com a Ferrovia Norte-Sul e com a Fico. Portanto a importância da conclusão da Fiol 2 para viabilizar o processo de concessão do corredor ferroviário Fico-Fiol.

81. Na apresentação da proposta da Infra S.A. para o contrato e o edital, o projeto para submissão à ANTT compreende, portanto, a concessão da infraestrutura do Corredor Ferroviário Leste-Oeste, a qual engloba os seguintes trechos das ferrovias EF-334 e EF-354:

a) Fiol 2, conectando Caetité/BA e Correntina/BA, com um ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA;

b) Fiol 3, conectando Barreiras/BA a Mara Rosa/GO; e

c) Fico 1, conectando Mara Rosa/GO a Água Boa/MT.

82. Com extensão prevista de 1.708 km, a concessão cruza os estados da Bahia, Goiás e Mato Grosso e pretende melhorar o escoamento de cargas provenientes das regiões produtoras do oeste baiano, de Mato Grosso e da região do Matopiba em direção ao Porto Sul na Bahia.

83. Segundo se extrai da minuta do contrato de concessão, o objeto da outorga compreenderá a "construção da malha ferroviária da Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de

cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da Fico 1, Fiol 2 e Fiol 3". Ainda, mediante acordo entre a futura subconcessionária e o Poder Concedente, a concessão poderá incluir o trecho Fico 2, assegurando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

84. Nota-se, portanto, que o objeto da concessão está dividido em dois núcleos distintos: a construção do trecho Fiol 3 e a prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura referente à completude do Corredor Ferroviário Leste-Oeste.

85. Por outro lado, é preciso destacar que a funcionalidade do Corredor Ferroviário Leste-Oeste depende da conclusão dos trechos Fiol 1 e Fiol 2, além da disponibilização de infraestrutura portuária competitiva para grãos no Porto Sul. Também a conclusão do trecho correspondente à Fico 1 afigura-se indispensável para a operacionalização do corredor.

II. Introdução

II.1. *Deliberação que originou o trabalho*

86. Em cumprimento ao Acórdão 2.304/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, realizou-se a auditoria na Infra S.A., no período compreendido entre 2/3/2026 e 19/6/2026.

87. As razões que motivaram esta auditoria foram o atendimento aos critérios de materialidade, risco e relevância.

88. Cumpre informar que a relatoria deste processo foi atribuída ao Exmo. Ministro Benjamin Zymler por prevenção, conforme disposto no art. 10 da Resolução-TCU 280/2016.

II.2. *Visão geral do objeto*

89. A Fiol é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.527 km e ligar o futuro porto de Ilhéus/BA à cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008.

90.

Figura 1: Mapa esquemático da Fiol



Fonte: Infra S.A. Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>. Acesso em: 7/7/2026.

91. Conforme a nova configuração, o Trecho II (Fiol 2) compreende o segmento Caetité/BA – Correntina/BA, com extensão de 284,5 km, incluindo o ramal entre o município de Barreiras/BA e Correntina/BA, cujas obras de implantação estão sob responsabilidade da Infra S.A.

92. O novo traçado conectará o corredor Fico-Fiol, sem que haja a utilização do trecho entre Figueirópolis e Mara Rosa da Ferrovia Norte-Sul, já outorgada, privilegiando a logística operacional de forma independente. Ademais, geologicamente, haveria maiores restrições ambientais para a manutenção da configuração de traçado originalmente prevista no segmento entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO.

93. Para realizar as obras de construção da Fiol, a Infra S.A. dividiu a estrada de ferro em trechos e lotes. O trecho denominado Fiol 1 compreende o trecho localizado entre as cidades de Ilhéus/BA e Caetité/BA e possui 537 km de extensão, divididos nos Lotes 1F a 4F. O trecho denominado Fiol 2 está localizado entre Caetité/BA e Barreiras/BA e possui 485 km de extensão divididos nos Lotes 5F a 7F. Já o trecho localizado originalmente entre Barreiras/BA e Figueirópolis/TO (Fiol 3) encontra-se em revisão de projeto e deverá ser alterado para conectar à FNS em Mara Rosa/GO dando acesso direto à Fico.

94. Em 8/4/2021, após processo licitatório de subconcessão realizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o trecho da Fiol 1 foi arrematado pela empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin), pelo valor de outorga de R$ 32,7 milhões, com previsão de investimentos da ordem de R$ 3,3 bilhões, sendo R$ 1,6 bilhão para a conclusão das obras. A subconcessão terá duração de 35 anos e seu objetivo é a construção e

a prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas associado à exploração da infraestrutura da malha ferroviária da EF-334, no trecho compreendido entre Ilhéus/BA e Caetité/BA (Disponível em: <https://www.infrasa.gov.br/ferrovias-da-infra-s-a/ferrovia-de-integracao-oeste-leste/trechos/>. Acesso em: 7/7/2026).

95. O Lote 6F, objeto desta auditoria, integra a Fiol 2 e possui extensão de 159,31 km entre a Estrada Vicinal de acesso à BR-135 (km 645+700) e a ponte sobre o Rio São Francisco (km 807+939,19).

Figura 2: Mapa esquemático do Lote 6F



Fonte: Relatórios de fiscalização 2025.

96. As obras desse lote tiveram início em janeiro de 2011, com a celebração do Contrato 59/2010 entre a antiga Valec e o Consórcio Constran – Egesa – Pedrasul – Estacon – CMT.

97. Por meio do Termo Aditivo 8 ao Contrato 59/2010, assinado em 5/9/2020, a Infra S.A. ajustou o escopo do Contrato 59/2010 de modo a suprimir itens e valores remanescentes referentes ao trecho que seria executado pelo Exército Brasileiro, no valor de R$ 87.043.395,86.

98. Assim, durante a vigência do Contrato 59/2010, a Valec firmou parceria com o Exército Brasileiro mediante celebração do Termo de Execução Descentralizada 1/2020 (TED 1/2020), assinado em 8/9/2020, para que o órgão militar executasse o trecho entre o km 645+700 e o km 664+040 do Lote 6F, com extensão de 18,7 km.

99. A vigência do Contrato 59/2010 encerrou-se em 7/11/2020, por meio da rescisão unilateral promovida pela Infra S.A., sob justificativa de dificuldades enfrentadas pelo consórcio construtor em manter o ritmo de execução dos serviços. De acordo com a medição final, após quase dez anos de vigência contratual, a execução física e financeira foi de 13,9% do total de serviços contratados.

100. Em 31/3/2021, a Infra S.A. publicou aviso de Licitação RDC Eletrônico 11/2021 para a contratação dos serviços remanescentes do Lote 6F, com extensão de 132,11 km, do total de 159,31 km. A licitação foi vencida pelo Consórcio TT-Fiol Lote 6F-A (Consórcio TT-Fiol), composto pelas empresas TCE Engenharia LTDA. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A., com a proposta de preços no valor de R$ 500.218.916,00, que resultou no Contrato 33/2021, celebrado em 24/12/2021, pelo regime de contratação integrada (Evidência 1).

101. Para acompanhar a execução contratual acima, a Infra S.A. firmou, em 17/4/2023, o Contrato 8/2023 com o Consórcio STE/Siscon – Supervisão Fiol, no valor de R$ 19.900.000,00 (data-base: 4/2022), para prestação de serviços especializados de engenharia consultiva para supervisão e apoio à fiscalização da implantação da Fiol 2, segmento entre o Rio São Francisco (km 825+230) e o Rio sem Denominação II (km 665+920) (Lote 6F) (Evidência 4). Após aditivo, o valor contratual passou a R$ 24.693.601,37 (data-base: 4/2022) (Evidência 5).

102. Resta ainda, para complementação da extensão total do Lote 6F, a execução de um trecho de 11,789 km, entre as estacas km 796+150 e km 807+939,19, cuja execução também estava prevista para ser realizada pelo Exército Brasileiro, porém o acordo não foi viabilizado.

103. Portanto, o Lote 6F, para fins de execução das obras, encontra-se dividido em três trechos, conforme descrição abaixo.

104. O primeiro trecho (6F-B) inicia-se na interseção do Lote 7 (km 645+700) e estende-se até o km 664+040, com 18,34 km. Atualmente, está sem contrato para execução das obras ferroviárias.

105. O segundo trecho (6F-A), inicia-se no km 664+040 e estende-se até o km 796+150 e possui 132,11 km. Esse trecho faz parte das obras remanescentes do contrato anterior que, atualmente, estão a cargo do Consórcio TT-Fiol.

106. O terceiro e último trecho, denominado Lote 6FC, está localizado no encabeçamento da ponte sobre o Rio São Francisco, entre o km 796+150 e o km 807+939, com extensão total de 11,789 km, e foi licitado pela Infra S.A. junto ao Lote 5F, por meio do Edital 8/2023. Esse trecho não está no escopo da presente auditoria.

107. Cumpre informar que foram realizadas três auditorias de obras da Fiol pelo TCU. Além do presente trabalho no Lote 6, foi concluída a fiscalização do edital do Lote 5F-C, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, mediante o TC 018.589/2025-1, e está em curso auditoria no Lote 5F, relatada pelo Ministro Antônio Anastasia, mediante o TC 001.733/2026-5, processo que também identificou a utilização do instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado ante recorrentes atrasos verificados na execução das obras contratadas.

***II.3.** Objetivo e questões de auditoria*

108. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção do Lote 6 da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité - Barreiras, no estado da Bahia.

109. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As obras do Lote 6F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 33/2021 e a legislação aplicável ao empreendimento?

b) Questão 2: A Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do Contrato 33/2021?

***II.4.** Metodologia utilizada*

110. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

111. Para a consecução dos objetivos, os métodos empregados na coleta e análise de dados basearam-se na seguinte tríade: análise documental, aplicação de papéis de trabalho estruturados — com destaque para a Matriz de Planejamento — e a realização de vistorias técnicas in loco. A decisão pela inspeção física fundamentou-se na criticidade do acompanhamento da execução contratual, uma vez que inspeções de exercícios anteriores já haviam identificado atrasos persistentes no cronograma físico-financeiro, exigindo uma verificação direta do avanço das obras.

112. Para mensurar o descolamento da execução em relação ao planejado, a metodologia adotou o comparativo do cronograma previsto com o realizado, utilizando-se curvas de desempenho físico e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin). O objetivo do índice (IDfin) é avaliar o andamento financeiro mensal e acumulado obtido pela fórmula: (IDfin = % financeiro realizada / % financeiro previsto).

113. Ou seja, o IDfin é um indicador percentual que mede a aderência da execução financeira do contrato em relação ao cronograma pactuado. Assim, serve para identificar se o ritmo de investimento e medições está alinhado às metas estabelecidas, sendo que o valor igual a 1 representa contrato rigorosamente em dia e, quanto menor o índice, maior o descolamento da execução em relação ao planejado.

114. Por fim, diante do cenário de atrasos identificados, a metodologia englobou a análise crítica do Processo Administrativo 50050.0023333/2025-12, que trata da eventual rescisão contratual ou celebração de um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com o Consórcio TT. A equipe avaliou a viabilidade, as sanções propostas e os riscos do macrocronograma repactuado constante no CAC.

***II.5.** Limitações inerentes à auditoria*

115. Não houve limitações aos trabalhos de auditoria.

***II.6.** Volume de recursos fiscalizados*

116. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 396.985.526,00 (data-base 12/2025), conforme volume de empenho realizado para execução e supervisão da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (não há plano de trabalho específico da obra do Lote 6 na Lei Orçamentária Anual).

***II.7.** Benefícios estimados da fiscalização*

117. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a correção de irregularidades

na execução do contrato e o aprimoramento da gestão do empreendimento por parte da Infra S.A.

III. Achados de auditoria

III.1. Execução de serviços com qualidade deficiente

III.1.1. Tipificação

118. Falhas/impropriedades.

III.1.2. Situação encontrada

119. A inspeção física e a análise documental da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras revelaram um conjunto de irregularidades técnicas relacionadas à modificação do projeto original da obra e à ausência de medidas complementares de contenção e estabilização do terreno.

120. O projeto original da ponte previa uma extensão total de 74,6 metros, dimensionamento compatível com as características hidrológicas e geotécnicas do local apresentadas no edital, permitindo que a estrutura transpusesse o riacho com folga suficiente para que as cabeceiras fossem implantadas em terreno firme e estável, distante do leito e da zona de influência do recurso hídrico.

121. Todavia, verificou-se que o projeto foi modificado de forma a reduzir a extensão total da ponte para apenas 35,0 metros, ou seja, uma redução superior a 50% no comprimento original da estrutura (Evidência 8). O projeto foi aprovado com ressalvas, tendo sido registrada a ausência de vistoria de campo para verificação das condições específicas da obra, sem demonstração técnica de que a alteração proposta seria superior à solução originalmente prevista e sem a adoção de medidas compensatórias de estabilização do terreno.

*122. Em virtude dessa redução, a cabeceira da ponte foi implantada **em corpo de aterro**, em uma posição significativamente mais próxima ao leito do Riacho Desvio de Pedras. Essa situação é agravada pela configuração do terreno no entorno da fundação, onde se identifica a formação de um **talude bastante íngreme**, criado pelo próprio corpo de aterro, sem que tenha sido executada qualquer estrutura de contenção, como muro de gabião, muro de arrimo, cortina atirantada ou similares, para estabilizar e proteger esse talude contra a ação erosiva das águas do riacho e das chuvas.*

123. O exame fotográfico da cabeceira da ponte registrou, de forma inequívoca, a presença de uma fenda ou rachadura bem pronunciada no solo, localizada imediatamente junto à base da estrutura de concreto da fundação.

124. A fenda acompanha a linha da base da estrutura, sendo visível ao longo de toda a extensão da face do concreto analisada. O solo exposto na abertura da fenda apresenta coloração terrosa e avermelhada, e a profundidade da separação é ressaltada pelas sombras produzidas pela iluminação solar direta, indicando que a abertura não é superficial.

Figura 3: Fenda no solo adjacente ao Bloco de Fundação da Ponte – Desvio de Pedras (km 722) Lote 6FA



Fonte: Equipe de Auditoria TCU, 17/6/2026

125. Esse tipo de manifestação patológica pode ser indicativo de processos em curso de recalque de fundação, movimentação lateral do terreno ou erosão interna, todos eles representando potenciais riscos à integridade estrutural da ponte.

126. Complementarmente, o registro fotográfico do contexto geral da obra evidenciou que a construção se encontra em estado de interrupção, com vergalhões de aço totalmente expostos na parte superior do bloco de fundação ou pilar.

127. Além disso, foram identificados perfis metálicos verticais (vigas do tipo I ou H) fincados no solo ao

longo da borda do barranco, os quais aparentam ser elementos de uma estrutura de contenção iniciada, mas que não foi devidamente concluída, permanecendo sem função protetora efetiva sobre o talude.

128. A presença de um marco topográfico ou ponto de monitoramento no centro da área inspecionada sugere ciência da necessidade de acompanhamento das movimentações do terreno, o que reforça o prévio conhecimento sobre a instabilidade local, contudo sem a correspondente adoção de medidas corretivas para proteção do aterro.

129. O entorno da obra apresenta terreno coberto por gramíneas secas, ausência de cobertura vegetal protetora adequada junto ao talude e solo exposto, condições que potencializam o processo erosivo superficial e favorecem a remoção progressiva de material do corpo do aterro, podendo, se mantidas as condições verificadas em campo, comprometer o apoio das fundações da cabeceira da ponte (anexo fotográfico).

III.1.3. Critério

130. A situação descrita contraria um conjunto de dispositivos legais que disciplinam a execução de obras públicas com qualidade, segurança e economicidade, em especial a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais), conforme detalhado a seguir:

a) o art. 42, caput e § 1º, estabelece que as contratações de obras e serviços de engenharia devem ser precedidas de projeto básico ou anteprojeto com elementos suficientes para caracterizar a obra, incluindo os estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental;

b) a modificação do projeto original, reduzindo em 50% a extensão da ponte, sem a revisão completa das condições geotécnicas e sem a previsão de estruturas de contenção adequadas, afronta diretamente a referida exigência de suficiência técnica do projeto;

c) apesar de o art. 81, inciso I, admitir a alteração unilateral dos contratos para a melhor adequação técnica de seus objetivos (desde que preservado o equilíbrio econômico-financeiro), no caso em tela, a redução da extensão da ponte não demonstra adequação técnica. Pelo contrário, evidencia o comprometimento dos objetivos da obra, visto que a estrutura resultante poderá representar riscos estruturais inexistentes no projeto original, não havendo evidências de que a sua substituição fosse a melhor solução; e

d) no mesmo sentido, denota-se comprometido o princípio da eficiência (art. 31, caput), pois a execução de uma obra que, em razão de modificação de projeto, passa a apresentar vulnerabilidades estruturais e risco de colapso, representa grave violação ao dever de eficiência na aplicação dos recursos públicos, na medida em que os investimentos realizados podem ser perdidos em virtude da instabilidade identificada.

III.1.4. Causa

131. A situação de vulnerabilidade identificada decorre da paralisação das obras da OAE sem a conclusão dos serviços de estabilização do aterro (instalação de geogrelhas e enroncamento), possibilitando, assim, a instalação de processos erosivos no limite da estrutura da fundação nas cabeceiras da ponte, com o carreamento do material.

III.1.5. Efeito/Impacto

132. A partir da análise documental e da inspeção in loco, observa-se que a configuração executada para a ponte, com extensão inferior à inicialmente concebida e solução biapoiada sustentada por dois pilares próximos às margens do curso d'água, demanda atenção específica quanto ao seu comportamento diante de eventos hidrológicos e climáticos mais severos. Essa condição reduz a área disponível para o escoamento na seção de travessia e torna especialmente relevante a adequada proteção das fundações, dos aterros de acesso e das margens adjacentes.

133. Conforme verificado na Figura 3, a proximidade do bloco de fundação em relação à borda da calha do recurso hídrico exige acompanhamento contínuo dos processos de erosão fluvial e de eventual solapamento. A evolução desses fenômenos pode afetar a durabilidade e a estabilidade dos elementos situados na interface entre as fundações, as estruturas de contenção e os aterros de acesso, com potencial repercussão sobre as necessidades futuras de conservação e manutenção do empreendimento.

134. A configuração atual, portanto, requer a adoção e a manutenção de soluções de drenagem, proteção hidráulica e contenção compatíveis com as características locais do curso d'água e com os cenários de cheia previstos para a região. A suficiência dessas medidas é relevante para assegurar o livre escoamento das águas, preservar a estabilidade dos taludes dos aterros e mitigar riscos de erosão, de assoreamento localizado e de comprometimento da infraestrutura ferroviária.

135. Esse fator de atenção hidrológica pode produzir reflexos na futura operação da ferrovia, sobretudo em razão da ocorrência recente de chuvas intensas na região, em 2021 e 2022, que motivaram o reconhecimento de situação de emergência no Município. (Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ba/decreto-n-21203-2022-bahia-homologa-o-decreto-municipal-de-situacao-de-

emergencia-que-indica>. Acesso: 22/7/2026).

III.1.6. Conclusão do Achado

136. As evidências coletadas durante a inspeção física da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras revelam um quadro de vulnerabilidade estrutural, que demanda atenção imediata por parte dos responsáveis pela obra e das instâncias de controle competentes.

137. A modificação do projeto original, que resultou na redução da extensão da ponte de 74,6 metros para 35,0 metros, produziu consequências técnicas diretas sobre a segurança da estrutura. Ao aproximar a cabeceira da ponte do leito do riacho e ao implantá-la sobre um corpo de aterro com talude de inclinação acentuada, sem a correspondente execução de obras de contenção e estabilização do terreno, criaram-se condições propícias para o desenvolvimento de processos erosivos que já se manifestam de forma concreta no local inspecionado.

138. A presença de uma fenda bem pronunciada junto à base da estrutura de concreto da fundação, acompanhando toda a linha de contato entre o elemento estrutural e o solo, constitui a evidência mais crítica identificada neste achado. Esse tipo de manifestação patológica, especialmente em uma estrutura localizada nas proximidades de um recurso hídrico e assentada sobre aterro sem contenção adequada, não pode ser tratado como um fenômeno isolado ou de baixo risco. Ao contrário, representa um sinal de alerta inequívoco de que os mecanismos de erosão e movimentação de solo já estão ativos, podendo evoluir ao longo do tempo, sobretudo nos períodos de cheia do Riacho Desvio de Pedras, quando a ação das águas sobre o talude descoberto é significativamente potencializada.

139. Agrava o cenário o fato de que a obra se encontra inacabada, com vergalhões de aço expostos no topo do bloco de fundação e com perfis metálicos verticais fincados ao longo da borda do barranco sem que a estrutura de contenção tenha sido efetivamente concluída. A presença de um marco topográfico ou ponto de monitoramento identificado no campo reforça ainda mais essa conclusão, ao sugerir que os responsáveis tinham ou têm ciência da instabilidade do terreno, tornando ainda menos justificável a ausência de medidas corretivas efetivas.

140. Diante desse conjunto de evidências, conclui-se que a obra da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, na configuração em que se encontra atualmente, apresenta risco de comprometimento estrutural, com potencial de resultar no colapso parcial ou total da estrutura se medidas de estabilização do aterro não forem implementadas, com prejuízo ao erário, em risco à segurança da obra e em dano ambiental ao corpo hídrico adjacente, em razão do carreamento de sedimentos do aterro desprotegido para o leito do riacho.

141. Nesse contexto, as medidas de encaminhamento propostas neste achado são pertinentes, sendo indispensável que a execução das obras de contenção e estabilização ocorra em prazo compatível com potencial risco identificado, de modo a preservar o investimento público já realizado, garantir a segurança da estrutura e cumprir os princípios da eficiência, da economicidade e da segurança que devem nortear toda e qualquer obra pública, nos termos da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.

142. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar à Infra S.A. que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão. Tal medida visa sanar os riscos apontados e de infração ao art. 31, caput (princípio da eficiência), e ao art. 42, caput e § 1º (obrigatoriedade de projeto adequado), ambos da Lei 13.303/2016.

III.2. Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.

III.2.1. Tipificação

143. Falhas/impropriedades.

III.2.2. Situação encontrada

144. A execução do Contrato 33/2021 apresenta um cenário de desequilíbrio entre o planejamento original e a realidade de campo. Com 48 meses transcorridos desde a assinatura do instrumento (dezembro de 2021) e uma primeira prorrogação contratual já concedida, a execução financeira acumulada não atingiu 50% do valor global, revelando uma defasagem superior a R$ 118 milhões em relação ao programado para o período. Este quadro não representa apenas um atraso pontual, mas o agravamento de irregularidades detectadas em fiscalizações anteriores, evidenciando uma deterioração contínua e progressiva da performance contratual, cujo Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) decaiu ininterruptamente ao longo de todo o ano de 2025, alcançando o patamar crítico de 0,69 em dezembro de 2025.

145. A análise detalhada a seguir demonstra que esse descumprimento decorre de causas multifacetadas, que incluem a fragilidade financeira de integrante do consórcio em recuperação judicial, a insuficiente mobilização de recursos para execução das obras, trechos impedidos por interferências externas

não resolvidas e entraves ambientais relacionados à aprovação do projeto da Variante das Cavernas pelo IBAMA.

146. Diante da insuficiência dos processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. para reverter o ritmo das obras, foi celebrado, em 18 de junho de 2026, um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC). No entanto, como será abordado, a eficácia desse instrumento consensual permanece condicionada à superação de vulnerabilidades estruturais e à capacidade do consórcio de cumprir metas que, historicamente, têm sido sistematicamente descumpridas.

147. As obras abrangem o Lote 6F-A da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol 2), compreendendo o segmento do km 664+040 ao km 796+150, com extensão de 132,11 km, trecho Barreiras/BA – Caetité/BA, contratado pelo valor global de R$ 500.218.916,00 (data-base: janeiro/2021), já atingindo R$ 687.389.313,18 a preços reajustados. Foi possível verificar discrepâncias significativas entre os desembolsos previstos no cronograma físico-financeiro e os valores efetivamente medidos e realizados ao longo de toda a execução contratual.

148. Dados mais detalhados revelam que, nos 48 meses de execução até janeiro de 2026, a execução financeira acumulada alcançou apenas R$ 244.072.642,45, enquanto o cronograma físico-financeiro programava para aquele mesmo momento — considerando o prazo prorrogado — um avanço de aproximadamente 72,46% do valor contratual, equivalente a cerca de R$ 362.466.911,00, representando uma defasagem acumulada superior a R$ 118 milhões.

149. Em termos percentuais do valor contratual total, apenas 48,79% do valor havia sido executado em janeiro de 2026, contra uma previsão de aproximadamente 72,46% para o mesmo período, evidenciando um significativo descumprimento do cronograma físico-financeiro. A situação é agravada pelo fato de que, naquela data, o contrato estava a apenas 11 meses do novo prazo de execução (dezembro/2026), com mais da metade das obras ainda a executar.

150. Esse cenário configura o agravamento de uma irregularidade já registrada anteriormente. O Relatório de Fiscalização do Fiscobras 2025 (TC 008.977/2025-9), elaborado pelo TCU, já havia registrado considerável atraso na execução das obras do Contrato 33/2021, inclusive com análise quantitativa do valor estimado para conclusão das obras na ordem de R$ 274,2 milhões. Portanto, a situação não apenas persistiu, como se deteriorou significativamente desde então, conforme demonstra o declínio contínuo do IDfin de 1,00 (janeiro/2025) para 0,69 (dezembro/2025).

III.2.2.1. Fatores identificados do atraso

151. Os fatores do descumprimento do cronograma são múltiplos e de naturezas distintas — técnicas, operacionais, ambientais, de infraestrutura e sociais — conforme detalhado a seguir:

III.2.2.1.1. Pendências na Elaboração e Aprovação de Projetos para Trechos Críticos:

152. Um dos fatores centrais identificados para o atraso é a pendência na elaboração e aprovação de projetos executivos para trechos de alta complexidade, situação que, ao tempo da celebração do CAC, ainda não havia sido integralmente sanada. A Planilha de Metas do CAC (SEI 11414235) registra que a apresentação do projeto da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340) estava prevista apenas para o 1º Trimestre do CAC (jun/26-ago/26), com aprovação somente no 2º Trimestre (set/26-nov/26), evidenciando que, ao tempo da assinatura do instrumento, esse segmento crítico de 10,4 km — equivalente a quase 8% da extensão total do lote — ainda não possuía projeto aprovado.

153. Da mesma forma, os projetos das Passagens Inferiores PI-BA 172 e das interferências elétricas, à exceção das linhas de transmissão, estavam previstos para apresentação e aprovação apenas no 2º Trimestre (set/26-nov/26), e o projeto da Ponte sobre o Rio Formoso também aguardava aprovação para o mesmo período. Esses projetos pendentes condicionam diretamente a execução de serviços de terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes e superestrutura nos respectivos segmentos, comprometendo o cronograma das metas do CAC desde suas primeiras fases.

III.2.2.1.2. Mobilização insuficiente de recursos pela contratada

154. Embora as pendências de projetos e os impedimentos externos sejam fatores relevantes, eles não explicam, por si sós, todos os atrasos verificados. A análise do Cronograma Físico-Financeiro demonstra que os valores mensais realizados se estabilizaram em patamares muito abaixo das metas previstas. Ademais, a partir de fevereiro de 2025, a execução mensal decresceu progressivamente, refletindo-se em indicador de desempenho financeiro (IDfin) cada vez menor, mesmo existindo diversas frentes de trabalho sem impedimento.

155. O processo sancionatório instaurado (Evidências 14 e 15) concluiu pela existência de evidências de que o consórcio não mobilizou equipes e maquinários suficientes para o cumprimento do cronograma contratual, mesmo após os apontamentos realizados pelo TCU em fiscalização anterior. Itens críticos de alta complexidade e relevante peso financeiro, como a superestrutura ferroviária — que representa R$ 116.205.930,54 (23,23% do valor contratual) — permaneceram com execução de apenas 14,16% até janeiro de

2026, sendo que subitens como montagem de grade, socaria e posicionamento final registravam 0% de execução, ou seja, a contratada deixou de mobilizar equipes para a execução desses serviços, que estão em defasagem com o cronograma pactuado.

III.2.2.1.3. Trechos impedidos, interferências externas e questões fundiárias

156. Um fator adicional de relevante impacto nos atrasos diz respeito às interferências externas e à existência de trechos formalmente impedidos para execução. A Planilha de Metas do CAC registra dezenas de segmentos com impedimentos de diversas naturezas:

a) Interferências elétricas da Coelba: Mais de 20 pontos ao longo do trecho (do km 664+350 ao km 787+100) apresentam interferências com a rede elétrica da Coelba, para os quais estão previstas atividades de contratação e execução distribuídas por todos os trimestres do macrocronograma do CAC, com diversas conclusões previstas apenas para o 3º e o 4º Trimestres (dez/26 a mai/27), condicionando a execução de terraplenagem, sublastro e superestrutura nesses segmentos (Evidência 11);

b) Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340 — 10,4 km): Segmento cujo projeto alternativo se encontra em elaboração desde 2021 sem solução, conforme identificado pela Supervisora em correspondência de fevereiro de 2025. O traçado alternativo atravessa área de elevado interesse espeleológico e arqueológico, dependendo de aprovação pelo IBAMA dos estudos espeleológicos e ambientais, bem como de validação pelo IPHAN. A Planilha de Metas do CAC prevê a aprovação do projeto no 2º Trimestre (set/26-nov/26), condicionada expressamente a: "considerando a liberação pela Infra do segmento 706+940 a 717+340 até o 2º trimestre, e considerando a liberação pelo IBAMA do segmento do km 713+800 ao 716+500 até o 3º trimestre" (Evidência 11);

c) Trechos formalmente impedidos por cavidades: Os segmentos do km 669+540 ao km 671+150 (1.610m) e do km 675+440 ao km 679+825 (3.390m) estão classificados como trechos impedidos pela Infra em razão de cavidades, com liberação condicionada a decisão da própria contratante, registrada no CAC com a nota: "Considerando que o trecho será liberado pelo cliente até nov/26" (Evidência 11);

d) Três interferências com linhas de transmissão (km 692+653, km 694+974 e km 695+796) aguardando contratação no 1º Trimestre do CAC e resolução pela Coelba somente no 3º Trimestre (Evidência 11).

III.2.2.2. Processo Administrativo Sancionatório

157. Os recorrentes atrasos no cumprimento do cronograma e as irregularidades documentais levaram à instauração de dois Processos Sancionatórios pela Infra S.A.:

a) Processo 50050.002333/2025-12: autuado para apurar o descumprimento contratual por irregularidade no cronograma e desempenho insatisfatório do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A; e

b) Processo 50050.006601/2024-94: autuado para investigar o descumprimento contratual decorrente do não atendimento das condições de habilitação da contratada, envolvendo pendências de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais.

158. O processo sancionatório 50050.002333/2025-12, instaurado formalmente em abril de 2025, detalhou o descumprimento do cronograma físico-financeiro do Contrato 033/2021, por atrasos na execução de projetos, deficiência na mobilização, paralisações de serviços e não observância de cláusulas contratuais. O processo apontava, ao tempo de sua instauração, avanço físico global de apenas 43,84% após mais de 30 meses de execução, com superestrutura ferroviária em apenas 1,90% de execução, e sinalização e interferências viárias registrando zero por cento de avanço.

159. O processo sancionatório apontou pretensão de rescisão unilateral do contrato, com imposição de multa compensatória da ordem de R$ 61,3 milhões. É relevante observar que a multa rescisória de 15% sobre o saldo contratual atualizado, prevista no CAC (Cláusula Terceira, item 3.5), aplicada sobre o valor estimado para conclusão das obras de R$ 256,1 milhões, geraria multa rescisória da ordem de R$ 38 milhões — valor inferior à multa compensatória de 10% sobre o valor total contratado de R$ 500,2 milhões, que já estava à disposição da Administração (aproximadamente R$ 50 milhões), evidenciando que o CAC pactuou regime sancionatório menos rigoroso do que o já disponível no contrato.

160. Outras medidas cautelares também foram previstas no âmbito dos processos, incluindo retenção cautelar de créditos devidos à contratada e acionamento das garantias contratuais junto à instituição seguradora.

161. O Compromisso de Ajustamento de Conduta, celebrado em 18 de junho de 2026 no âmbito do Processo 50050.002333/2025-12, representa, na prática, uma atenuação das consequências contratuais que já eram exigíveis antes de sua celebração. A renúncia ao reequilíbrio econômico-financeiro prevista na Cláusula Quinta (5.1) do CAC, apresentada como contrapartida da atenuação sancionatória, tem alcance limitado pelo próprio texto do instrumento, que ressalva a possibilidade de a Compromissária sustentar, nas esferas administrativa ou judicial, que os referidos eventos não decorreram de sua responsabilidade. Trata-se,

portanto, de contrapartida de valor econômico incerto, contraposta a uma redução sancionatória concreta e mensurável.

162. O mecanismo de retenção cautelar de 5% previsto na Cláusula Terceira, item 3.3, incide exclusivamente sobre o valor da parcela inadimplida — e não sobre o valor total do período ou do contrato. Tomando-se como referência o 1º Trimestre do macrocronograma (R$ 13.410.132,69), a hipótese de o consórcio executar 84% desse montante geraria parcela inadimplida de aproximadamente R$ 2,1 milhões, sobre a qual incidiria retenção cautelar de apenas R$ 107 mil, valor equivalente a 0,02% do total contratado. Ademais, o mecanismo de reversibilidade da retenção (item 3.3.1), pelo qual o valor retido é restituído ao consórcio caso o período subsequente demonstre recuperação, cria uma dinâmica em que o consórcio pode alternar períodos de desempenho insuficiente e de ligeira recuperação, recebendo de volta os valores retidos sem que haja penalização definitiva. Assim, essa alternância de ciclos pode se repetir ao longo de todo o macrocronograma sem que a Administração disponha de instrumento efetivo de pressão sobre o executante.

III.2.2.2.1. Avaliação da eficácia do processo sancionatório

163. A instauração de processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. não foi suficiente para melhorar o desempenho na execução contratual. O IDfin, que iniciou o ano de 2025 em 1,00 (janeiro/2025), decaiu progressivamente para 0,92 (maio/2025), 0,87 (julho/2025), 0,78 (outubro/2025) e 0,69 (dezembro/2025), demonstrando que o padrão de subdesempenho não foi revertido mesmo após a instauração dos processos sancionatórios e a assinatura do Termo Aditivo 1/2025 em janeiro de 2025.

164. Ademais, diante do histórico de dificuldades financeiras e operacionais e dos reiterados atrasos no cumprimento de etapas fundamentais do cronograma, há elementos suficientes para colocar em dúvida a solução de prorrogar a execução contratual.

165. fiol, vinculado ao Processo 50050.002333/2025-12. Esse instrumento busca uma resolução consensual para os conflitos, prevendo a reprogramação do cronograma físico-financeiro por meio de um macrocronograma com 5 trimestres e 1 quadrimestre, além da definição de metas, penalidades e garantias para a aceleração das obras, com horizonte de conclusão em dezembro de 2027.

III.2.2.2.2. A fundamentação para celebração do CAC

166. O instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta é previsto na Resolução 04/2022/DIREX da Infra S.A., que, por sua vez, possui fundamentação jurídica no art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e nos arts. 71 e 72 da Lei 13.303/2016. Nos seguintes termos relevantes, o art. 31 da Resolução estabelece que "a qualquer tempo no curso do processo administrativo, desde que anterior ao trânsito em julgado administrativo, poderá a parte interessada formular proposta de Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)", exigindo que o instrumento preveja obrigatoriamente sanções imediatas e independentes da instauração de novo processo administrativo pelo seu descumprimento.

167. Em relação ao CAC, a proposta visa regularizar o cumprimento das obrigações contratuais de forma consensual, como evidenciado na Nota Técnica (SEI 10846949), garantindo uma alternativa administrativa às sanções usuais, como multas e suspensão. O instrumento prevê:

a) o macrocronograma físico-financeiro (Planilha Cronograma – Versão Final, SEI 11414235) como obrigação central da Compromissária, vedada sua alteração por razões atribuíveis ao Consórcio;

b) sanções progressivas pelo descumprimento: advertência formal para descompasso ≥ 10%; retenção cautelar de 5% para execução inferior a 85%; rescisão unilateral para descompasso acumulado superior a 20%;

c) renúncia da Compromissária ao reequilíbrio econômico-financeiro, repactuação, revisão ou indenização relativos ao período compreendido entre a validação do cronograma vigente e a celebração do CAC.

III.2.2.2.3. Vantajosidade na celebração do CAC

168. A celebração do CAC apresenta vantagens potenciais relevantes para a continuidade do projeto, que devem ser reconhecidas na avaliação de sua conveniência e oportunidade:

a) potencial aceleração na execução do contrato, viabilizada por meio de uma resolução consensual entre as partes, evitando o vácuo executivo decorrente de um processo de rescisão e nova licitação, cujos prazos estimados poderão ser significativamente superiores ao horizonte restante do contrato;

b) prevenção de litígios nos processos sancionatórios e rescisórios, além de evitar os atrasos e custos decorrentes da necessidade de nova licitação em um trecho cuja plataforma ferroviária já se encontra em fase intermediária a avançada de execução (terraplenagem: 79,81%; obras de arte correntes: 83,77%);

c) estabelecimento de cronograma estruturado para a resolução das interferências externas (Coelba, IBAMA, trechos impedidos), incorporando essas condicionantes como premissas formalizadas e monitoráveis no macrocronograma, ainda que com riscos de descumprimento;

d) continuidade da execução por consórcio já mobilizado no trecho, evitando os custos de

desmobilização, aquisição de novos equipamentos e aprendizado operacional por novo contratado em obra complexa.

III.2.2.2.4. Riscos e Vulnerabilidades do Instrumento (CAC)

169. Diante do histórico de descumprimentos do contratado, a eficácia do CAC é questionável. Os dados do IDfin evidenciam que, mesmo após a repactuação contratual de janeiro de 2025, o Consórcio TT-FIOL não apenas manteve o subdesempenho como o aprofundou continuamente ao longo de todo o ano de 2025, alcançando IDfin de 0,69 em dezembro, o que torna duvidosa a capacidade da Compromissária de cumprir as metas do acordo. O CAC exige a execução de R$ 186.834.124,44 entre junho de 2026 e dezembro de 2027 (18 meses), o que representa uma média mensal de R$ 10.4 milhões, patamar consideravelmente superior ao ritmo recente verificado.

170. O macrocronograma pactuado no CAC apresenta ainda uma vulnerabilidade estrutural relevante: a ausência de exigência de um plano de recuperação formalizado como condição do instrumento. O CAC estabelece o macrocronograma como obrigação de resultado, mas não exige que o consórcio demonstre, no ato da assinatura ou em prazo determinado, de que forma pretende atingir as metas pactuadas — sem exigência de cronograma de mobilização de pessoal e equipamentos, de plano de aquisição de materiais críticos, nem de solução formalizada para os pontos de impedimento já identificados, como a Variante das Cavernas e as cavidades espeleológicas. Sem esse instrumento, o macrocronograma permanece como uma planilha de metas sem metodologia subjacente verificável.

171. Verifica-se, ademais, a ausência de mecanismo de gestão dialógica com os atores externos ao contrato cuja atuação é determinante para o cumprimento das metas pactuadas. O CAC vincula exclusivamente dois atores — Infra S.A. e Consórcio TT-FIOL — quando a execução do objeto depende também da Coelba (dezenas de interferências elétricas ao longo de todo o trecho, do km 664+350 ao km 787+100), do IBAMA (aprovação do traçado alternativo da Variante das Cavernas, processo que se estende desde 2021 sem solução), do IPHAN (validação dos estudos espeleológicos), do DNIT, do DER-BA e das administrações municipais (autorizações de desvio de tráfego para interferências viárias que somam R$ 1.964.957,64 apenas no último quadrimestre do macrocronograma). Nenhum desses atores é parte do CAC. A omissão de mecanismos de gestão dialógica compromete estruturalmente a efetividade do instrumento como solução para o problema que se propõe a resolver.

172. A conclusão extraída das análises é que o CAC é uma opção condicionada, a ser avaliada sob a ótica da conveniência e oportunidade da contratante, porém apenas com a observância integral de condições mínimas: é necessário que todos os pontos de vulnerabilidade do contrato sejam expressamente endereçados no instrumento, que haja monitoramento constante e rigoroso de sua execução e que as medidas punitivas sejam aplicadas de forma automática e imediata nas hipóteses previstas, sem qualquer margem de tolerância adicional além dos limites expressamente fixados no CAC. Falhas na execução por qualquer das partes podem comprometer inteiramente sua eficácia, sinalizando a necessidade de um planejamento robusto e de mecanismos de governança bem estruturados.

173. Somam-se a isso as dificuldades financeiras e jurídicas do consórcio, decorrentes da situação de recuperação judicial da empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A, condição expressamente registrada no próprio texto do CAC e do Termo Aditivo, o que impõe desafios adicionais ao cumprimento das metas previstas, especialmente considerando que a execução se projeta por mais 18 meses, em condições de alta complexidade operacional, com itens de alto valor ainda sem execução iniciada, como as pontes sobre o Rio Correntina, Rio Arrojado e Rio Formoso, as Passagens Inferiores da BR-349 e da BA-172, e a integral superestrutura ferroviária do trecho.

III.2.2.3. Desafios Específicos: Variante das Cavernas

174. O projeto alternativo do trecho entre os km 706+940 e km 717+340, denominado Variante das Cavernas, representa um entrave de natureza ambiental e patrimonial que se estende desde 2021 sem solução, conforme identificado pela Supervisora em correspondência de fevereiro de 2025. O segmento atravessa área de elevado interesse espeleológico e arqueológico, dependendo de aprovação pelo IBAMA dos estudos espeleológicos e ambientais e de validação pelo IPHAN.

175. A complexidade da aprovação regulatória da Variante das Cavernas e a ausência de protocolo formal de interação com o IBAMA e o IPHAN, não previsto no CAC, representam um risco crítico de novo descumprimento dos prazos relacionados a esse segmento, que representa 10,4 km do total do lote e possui terraplenagem prevista de R$ 6.892.840,06 somente no 2º Trimestre do macrocronograma.

176. Ressalta-se que o CAC não prevê qualquer compromisso da Infra S.A. quanto ao calendário de submissão dos estudos ao IBAMA, não institui protocolo de acompanhamento junto ao órgão licenciador e não define consequências para a contratante na hipótese de omissão em adotar providências tempestivas perante os órgãos ambientais, transferindo integralmente para o consórcio o risco de descumprimento das metas nesse

segmento, ainda que a causa do eventual descumprimento seja exógena ao contratado.

177. A aprovação no prazo previsto no CAC (2º Trimestre, set/26-nov/26) é condição para que a terraplenagem da Variante, o sublastro (11,38 km previstos entre o 2º e o 4º Trimestres), a drenagem superficial e a drenagem profunda do segmento possam ser executadas dentro do macrocronograma pactuado. O risco de atraso regulatório nesse ponto pode comprometer o cumprimento das metas de pelo menos três trimestres consecutivos do CAC.

III.2.3. Critério

178. O critério de referência para a avaliação do presente achado é o cronograma físico-financeiro contratual (Evidência 12), que estabelecia a execução integral das obras no prazo de 36 meses (até dezembro/2024), bem como os prazos intermediários de execução das diversas etapas. Adicionalmente, os princípios da eficiência, da economicidade e da boa execução contratual, previstos na legislação pertinente à contratação pública, constituem parâmetros norteadores, como segue:

a) Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), art. 72, quanto às condições e limites para modificação e prorrogação de contratos celebrados por empresas estatais, exigindo fundamentação técnica e jurídica adequada para alterações contratuais;

b) Princípios constitucionais da eficiência e economicidade (art. 37 e art. 70 da CF/1988), que impõem a execução regular, tempestiva e eficiente das obras públicas, garantindo a entrega dos benefícios esperados à sociedade dentro dos prazos e custos planejados;

c) Cronograma físico-financeiro anexo ao Contrato 33/2021 (evidenciado no Cronograma Atualizado), que programava a distribuição mensal dos desembolsos e o avanço físico da obra ao longo do período contratual;

d) Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Infra S.A. (RILC), arts. 114 e 117, que disciplinam as condições para alteração e prorrogação de contratos, exigindo que tais medidas sejam adotadas com fundamento em necessidade devidamente justificada e não como instrumento de regularização de inadimplemento reiterado;

e) Resolução DIREX 4/2022 da Infra S.A., art. 31, que estabelece o CAC como mecanismo de resolução consensual de infrações apuradas em processos sancionatórios, condicionando sua adoção à demonstração de que representa a solução mais eficiente para garantir o cumprimento integral das obrigações contratuais, com previsão obrigatória de sanções imediatas pelo descumprimento;

f) Princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/1988) e o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei 4.657/1942, com redação da Lei 13.655/2018), que autorizam e recomendam a adoção de mecanismos consensuais de gestão de conflitos de forma proativa e preventiva, inclusive com atores externos ao contrato.

III.2.4. Causa

179. As causas identificadas para o descumprimento do cronograma físico-financeiro são:

a) baixa capacidade operacional da contratada;

b) fragilidade financeira e situação jurídica crítica de membro do consórcio: a empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A, encontra-se em recuperação judicial, situação que compromete a capacidade financeira e operacional do consórcio para honrar suas obrigações contratuais e mobilizar os recursos necessários à execução das obras no ritmo exigido;

c) restrições e impedimentos externos não resolvidos tempestivamente: extensos trechos impedidos por interferências elétricas da Coelba ao longo de todo o trecho (km 664+350 ao km 787+100), pela Variante das Cavernas (10,4 km dependente de aprovação do IBAMA há mais de 4 anos) e por trechos com cavidades espeleológicas (5 km impedidos pela Infra);

d) deficiências no monitoramento e controle contratual pela Infra S.A.: o fato de o contrato ter acumulado significativo atraso — com IDfin caindo de 1,00 para 0,69 ao longo de todo o ano de 2025 — sem que medidas efetivas de correção tivessem sido adotadas com tempestividade suficiente para evitar o agravamento, sugere que os instrumentos de acompanhamento não foram suficientemente eficazes, tendo sido necessária a celebração do CAC apenas quando o problema já havia assumido proporções críticas;

e) ausência de plano de recuperação formalizado e de câmara de gestão multipartes: o CAC foi celebrado sem exigir do consórcio a demonstração de como pretende atingir as metas pactuadas, e sem instituir mecanismos formais de articulação com os atores externos — Coelba, IBAMA, IPHAN, DNIT, DER-BA — cujas ações são determinantes para o cumprimento do macrocronograma.

III.2.5. Efeito / impacto

180. O descumprimento do cronograma físico-financeiro e as fragilidades do CAC produzem os seguintes efeitos e impactos:

a) postergação significativa dos benefícios socioeconômicos do empreendimento: a conclusão das

obras está projetada para dezembro de 2027 — 3 anos após o prazo original (dezembro/2024) e 1 ano além do prazo já prorrogado (dezembro/2026) —, retardando os benefícios logísticos, econômicos e sociais esperados da ferrovia para as populações e atividades produtivas das regiões de influência do trecho;

b) risco elevado de novo descumprimento do cronograma: a magnitude dos serviços remanescentes — aproximadamente R$ 186,8 milhões a executar em 18 meses — combinada com as restrições de trechos ainda impedidos, a situação de recuperação judicial da TIISA, a ausência de plano de recuperação formalizado e o histórico de inadimplemento crônico, cria risco real e elevado de que as metas do CAC também não sejam cumpridas, podendo resultar na necessidade de nova prorrogação ou na rescisão contratual;

c) risco de deterioração física das obras já executadas: a exposição prolongada de aterros de terraplenagem, obras de drenagem e obras de arte correntes sem a cobertura da superestrutura ferroviária — que permanece com apenas 14,16% de execução — eleva o risco de degradação, erosão e deterioração dos serviços já concluídos, podendo gerar necessidade de retrabalhos e custos adicionais não previstos;

d) comprometimento da operacionalidade da FIOL como sistema integrado: o Lote 6F-A representa segmento estratégico de 132,11 km no trecho Barreiras/BA – Caetité/BA, e o atraso em sua conclusão impacta diretamente a possibilidade de operacionalização de toda a ferrovia, comprometendo a integração com os demais lotes do empreendimento e o retorno do investimento público realizado;

e) risco à concessão do Corredor FICO-FIOL: o Lote 6F-A compõe trecho que será objeto da futura concessão do Corredor FICO-FIOL, cujo processo de modelagem está em curso perante a ANTT. A não conclusão tempestiva das obras públicas nesse segmento pode comprometer as premissas econômicas e operacionais da futura licitação, afetando a atratividade e a viabilidade do empreendimento.

III.2.6. Conclusão do achado

181. A análise das evidências consolida a ocorrência de descumprimento crônico e progressivo do cronograma físico-financeiro do Contrato 033/2021. Transcorridos 48 meses dos 36 meses originalmente previstos para a execução — e com a primeira prorrogação já concedida — o avanço financeiro não atingiu 50% do pactuado, com o IDfin em declínio progressivo ao longo de todo o ano de 2025, encerrando dezembro com 0,69, e com déficits críticos em itens estruturantes como a superestrutura ferroviária (14,16%), as Obras de Arte Especiais (21,35%) e as interferências viárias (0%). Tal cenário agrava irregularidades já apontadas em fiscalizações pretéritas e fere frontalmente os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como o art. 69, inc. IV, da Lei 13.303/2016.

182. A materialização desse atraso extremo decorre de um somatório de fatores operacionais, técnicos, ambientais e financeiros. A responsabilidade recai tanto sobre o Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A — que não mobilizou os recursos necessários ao ritmo exigido, acumulou irregularidades documentais e tem integrante em recuperação judicial — quanto sobre a Administração contratante, que não adotou medidas efetivas de correção com a tempestividade necessária, tolerou o subdesempenho crônico por mais de um ano antes de instaurar os processos sancionatórios e celebrou o CAC sem exigir plano de recuperação formalizado e sem instituir mecanismos de articulação com os atores externos determinantes para o cumprimento do macrocronograma.

183. Verificou-se que a instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física, com o IDfin continuando a declinar mesmo após a repactuação contratual de janeiro de 2025. O CAC, celebrado em junho de 2026, desponta como alternativa consensual com vantagens potenciais — prevenção de litígios prolongados, dispensa de nova licitação e manutenção de consórcio já mobilizado no trecho —, mas apresenta fragilidades estruturais que comprometem sua efetividade como mecanismo de garantia da conclusão das obras.

184. Conclui-se que a viabilidade do CAC é estritamente condicionada. O histórico de descumprimentos, a dependência de autorizações de órgãos externos sem protocolo formal de articulação, a ausência de exigência de plano de recuperação formalizado, o regime sancionatório menos rigoroso do que o já previsto no contrato e a situação de recuperação judicial da TIISA colocam em dúvida a capacidade do Consórcio de honrar o novo macrocronograma. Para que o instrumento não se torne ineficaz, a continuidade contratual dependerá de planejamento robusto, governança rigorosa, fiscalização efetiva, articulação proativa com os atores externos e a aplicação imediata e automática das medidas punitivas em caso de novas falhas.

185. Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, propõe-se recomendar à Infra S.A. que:

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira

sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento;

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos;

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e de futuros contratos de grande porte, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo.

IV. Análise dos comentários dos gestores

186. Mediante o Ofício 40/2026-TCU/AudPortoFerrovia (peça 14), foi submetido o relatório preliminar de auditoria (peça 12) aos gestores da Infra S.A. oportunizando a prévia manifestação da unidade jurisdicionada com vistas a maior eficiência dos encaminhamentos propostos para as irregularidades relatadas na presente fiscalização.

187. Em resposta, a Infra S.A. encaminhou o Despacho 1021/2026/SUDEM-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 16) e o Ofício 871/2026/ASSDIREM-INFRASA/DIREM-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSAD INFRASA/AG-INFRASA (peça 17) com suas arguições, contudo, por meio do Ofício 243/2026/AUDIN-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 18) solicitou a dilação do prazo "para completa manifestação por meio de comentários adicionais".

188. Entretanto, em razão de prazos e procedimentos internos relacionados às auditorias de obras no âmbito do Fiscobras, resta inviável a concessão de dilação do prazo para manifestações adicionais, devendo prosseguir o curso processual com as análises dos documentos e argumentos apresentados nesta oportunidade.

IV.1. Achado: Execução de serviços com qualidade deficiente

189. O TCU identificou em vistoria de campo de 17/6/2026 a presença de uma fenda, bem pronunciada no solo, localizada imediatamente junto à base da estrutura de concreto da fundação da cabeceira da Ponte sobre o Riacho Desvio das Pedras. A fenda acompanha a linha da base da estrutura, sendo visível ao longo de toda a extensão da face do concreto e indicando que a abertura não é superficial, sugerindo a ocorrência de processos de recalque de fundação, movimentação lateral do terreno ou erosão interna, todos eles representando riscos à integridade estrutural da ponte, caso medidas corretivas não sejam tempestivamente adotadas. Nesse sentido, a equipe propôs determinar medidas corretivas com vistas a execução dos serviços de contenção do aterro e a finalização da ponte, como segue:

***Determinar à Infra S.A.** que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão. Tal medida visa sanar o grave risco de comprometimento estrutural decorrente de inexecução contratual e de infração ao art. 31, caput (princípio da eficiência), e ao art. 42, caput e § 1º (obrigatoriedade de projeto adequado), ambos da Lei 13.303/2016.*

***IV.1.1. Manifestação dos gestores** (peças 16 e 17)*

190. O argumento central da manifestação da Infra S.A. é de que a ocorrência verificada em campo não se trata de deficiência executiva, mas de etapa intermediária e normal de uma obra que ainda está em construção, com serviços pendentes. A empresa discorda explicitamente da caracterização do achado, que qualificou a situação da ponte como "evidência de risco concreto de comprometimento ou colapso estrutural" (peça 16, p. 4). Os principais argumentos apresentados na manifestação:

a) Etapa intermediária da obra: a ponte permanece em execução, e as condições observadas na vistoria (17/06/2026) correspondem a uma fase construtiva não definitiva, na qual ainda faltavam serviços de conclusão da superestrutura, conformação do aterro, estabilização, drenagem e proteção dos taludes (peça 16, p. 5).

b) Manifestações técnicas posteriores à vistoria: a Contratada (Carta CTT 1047/2026) e a Supervisora (Carta 112/2026-Lote 6F/FIOL) apresentaram esclarecimentos técnicos, com registros fotográficos, informando que:

b1) os perfis metálicos observados são escoramento provisório, previsto na sequência executiva, e não estrutura de contenção abandonada (peça 16, p. 5);

b2) as fissuras identificadas se localizam no aterro (não na fundação) e foram caracterizadas "como descolamento vertical do escoramento da face do aterro, associado a condições climáticas adversas, sem impactos estruturais sobre as obras de concreto" (peça 16, p. 5);

b3) inspeção recente da Contratada não identificou fissuras nas estacas e blocos de fundação (peça 16, p. 5).

c) Limites técnicos da inferência de risco: a Infra S.A. argumenta que o Relatório Preliminar se baseou apenas em inspeção visual, sem ensaios, sondagens, provas de carga ou modelagens que comprovassem perda de capacidade estrutural. Destaca que o próprio relatório usa termos como "aparenta" e "sugere", mas conclui de forma categórica sobre risco de colapso, sem lastro técnico equivalente (peça 16, p. 6).

d) Existência de solução de engenharia projetada: documentos técnicos (Relatórios de Análise APFO-134 e APFO-190) demonstram que a redução da extensão da ponte (de 74,6m para 35,0m) foi acompanhada de estudos geotécnicos que resultaram em soluções específicas — reforço com previsão de instalação de geogrelhas e proteção por enrocamento — para garantir a estabilidade dos taludes (peça 16, p. 6 e 7).

e) Monitoramento preventivo, não reconhecimento de risco: o monitoramento da área desde outubro de 2025 (oito meses antes da vistoria do TCU) é apresentado como evidência de atuação preventiva e diligente, e não como prova de instabilidade estrutural conhecida e ignorada (peça 16, p. 8).

f) Fiscalização efetiva: a empresa argumenta que o sistema de medição por eventos concluídos comprovou a atuação da fiscalização, pois serviços incompletos (como lajes de transição e içamento de vigas) não foram pagos integralmente (peça 16, p. 9).

g) Retomada dos serviços via CAC: as etapas pendentes já estão inseridas no macrocronograma vinculante do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), celebrado em 18/06/2026, com previsão de execução entre setembro e novembro de 2026 (peça 16, p. 9 e 10).

191. Ao final, a Infra S.A. conclui que o achado merece revisão, embora a empresa não se oponha a apresentar cronograma de conclusão dos serviços — desde que isso não seja interpretado como reconhecimento de falha estrutural.

IV.1.2. Análise

192. Antes de analisar os argumentos, é imprescindível reposicionar o objeto do achado, pois a manifestação da estatal reconhece um apontamento mais amplo do que aquele efetivamente formulado.

193. O que se verificou em campo foi a existência de processos erosivos na cabeceira da Ponte sobre o Riacho Desvio das Pedras, decorrentes da ausência de soluções definitivas para a contenção do aterro, na medida em que a obra foi interrompida sem a conclusão das estruturas essenciais que dão suporte às estruturas de concreto da fundação da OAE, executadas sobre o aterro.

194. O contexto é relevante e não foi contestado pela estatal. A construtora aprovou modificação no projeto da OAE de modo a reduzir sua extensão e aumentar o aterro nas cabeceiras da estrutura, próximo ao curso d'água, local onde foram executadas as fundações. E, justamente nesse arranjo mais exigente do ponto de vista geotécnico, as obras foram paralisadas antes da realização dos serviços de contenção dos referidos aterros, o que permitiu que processos erosivos se instalassem no local, formando uma fenda entre as estruturas de concreto da fundação e o aterro.

195. Registre-se, ainda, que a equipe de auditoria, ao identificar em campo a paralisação das obras, os perfis metálicos de suporte provisório do aterro e os processos erosivos na base da estrutura, registrou a ocorrência como falha/impropriedade, exatamente por tratar condição de verificação preliminar, sem realizar testes ou ensaios técnicos mais elaborados e sem afirmar a confirmação da extensão do problema. A descrição da situação encontrada faz referência a riscos possíveis, porém concretos, de evolução da ocorrência.

196. Quanto ao argumento de que se trata de etapa intermediária e normal de obra em construção, a Infra S.A. sustenta que a ocorrência não configura deficiência executiva, mas etapa intermediária e normal de uma obra ainda em construção, correspondendo a fase construtiva não definitiva, na qual ainda faltariam serviços de conclusão da superestrutura, conformação do aterro, estabilização, drenagem e proteção dos taludes.

197. O argumento não se sustenta diante dos fatos, por duas razões.

198. Primeira, não se está diante de uma obra em fluxo construtivo regular, mas de uma obra paralisada. A própria manifestação da estatal informa que a obra já está sem qualquer intervenção desde agosto de 2025, circunstância que, longe de afastar o apontamento, é exatamente o que justifica a preocupação da auditoria deste Tribunal. Uma "etapa intermediária" que se prolonga indefinidamente, sem intervenção, e exposta às intempéries, deixa de ser etapa e passa a ser estado de vulnerabilidade.

199. Segunda, a normalidade de uma fase construtiva pressupõe que os serviços de proteção provisória e definitiva sejam executados na sequência tecnicamente adequada. Não é normal — nem tecnicamente defensável — interromper a execução de uma OAE sem finalizar serviços imprescindíveis de estabilização do aterro de encabeçamento, deixando vulnerável a estrutura de concreto da fundação e criando risco de danos ambientais decorrentes do carreamento de material do aterro para o curso d'água, que, como registrado pela equipe de auditoria, ficou muito próximo à estrutura após a alteração de projeto que reduziu a extensão da

OAE.

200. Cabe destacar um ponto fundamental, a estatal não apresentou qualquer explicação para a interrupção da obra sem a execução dos serviços de contenção do aterro, permanecendo a obra, por longo período, em situação de vulnerabilidade e com risco de causar danos ambientais no curso d'água. Esse silêncio é, em si, uma lacuna relevante da defesa.

201. Quanto ao caráter provisório do escoramento e à localização das fissuras, a estatal, com base na Carta CTT 1047/2026 (Contratada) e na Carta 112/2026-Lote 6F/FIOL (Supervisora), sustenta que os perfis metálicos observados constituem escoramento provisório, e não estrutura de contenção abandonada; que as fissuras identificadas se localizam no aterro e não na fundação, caracterizando-se como descolamento vertical do escoramento da face do aterro associado a condições climáticas adversas, sem impactos estruturais sobre as obras de concreto; e que inspeção recente não identificou fissuras nas estacas e blocos de fundação.

202. Tais esclarecimentos são pertinentes e foram incorporados à análise para fins de ajuste redacional do achado. Contudo, não elidem a ocorrência, pelas razões seguintes.

203. Um escoramento é dito provisório justamente porque sua função é temporária e sua vida útil é limitada. Se a solução definitiva não é executada e o escoramento permanece cumprindo função de suporte por período indeterminado — no caso, desde a paralisação em agosto de 2025 —, o que existia como provisoriedade projetada converte-se, na prática, em precariedade estrutural. O registro da auditoria acerca dos perfis metálicos de suporte provisório do aterro e dos processos erosivos na base da estrutura não foi infirmado.

204. Quanto à alegação de que as fissuras se restringem ao aterro e não à fundação, a distinção é tecnicamente correta, mas não neutraliza o risco. O apontamento não afirmou fissuração das peças de concreto, apontou a formação de fenda entre as estruturas de concreto da fundação e o aterro, decorrente de processo erosivo. Ora, o aterro é justamente o elemento que confere suporte ao talude onde foi inserida a cabeceira da OAE. A degradação do aterro é, portanto, o vetor do risco, e não um fenômeno estranho a ele. É indiscutível que a ausência de medidas efetivas para conter tal processo, considerando a interrupção das obras, pode comprometer o talude onde foi inserida a cabeceira da OAE.

205. Quanto aos argumentos relacionados aos "limites técnicos da inferência de risco", a Infra S.A. argumenta que o Relatório Preliminar se baseou apenas em inspeção visual, sem ensaios, sondagens, provas de carga ou modelagens que comprovassem perda de capacidade estrutural, e que o próprio relatório emprega termos como "aparenta" e "sugere", concluindo, no entanto, de forma categórica sobre risco de colapso.

206. Registre-se que o relatório preliminar, em nenhum momento, apresentou diagnóstico que levasse à conclusão do comprometimento da estrutura das cabeceiras. A análise reconhece expressamente que a crítica quanto à ausência de sondagens, provas de carga, medições de recalque ou instrumentação técnica é um argumento valido, e admite que a inspeção visual, ainda que realizada por equipe experiente, tem limitações para diagnosticar fenômenos geotécnicos complexos. Igualmente se reconhece que não foram realizadas sondagens, provas de carga e medições de recalque, ou qualquer instrumentação técnica comprovando o comprometimento da estrutura das cabeceiras da ponte.

207. Todavia, o acolhimento parcial dessa crítica não invalida a observação do processo erosivo verificado na borda da estrutura de concreto executada sobre o aterro e suas possíveis consequências caso a obra permaneça paralisada, ou mesmo sobrevenha uma rescisão contratual sem que os aterros sejam devidamente concluídos com a execução de serviços de contenção apropriados.

208. Em outras palavras: a defesa combate uma afirmação de dano consumado que o achado, em sua natureza de falha/inconsistência preliminar, não formulou. O que se registrou foi risco, e risco não se afasta pela inexistência de ensaios — ao contrário, a ausência de instrumentação técnica é justamente o que impede a estatal de afirmar, com o mesmo rigor que exige da auditoria, que o risco é inexistente. A assimetria probatória que a estatal invoca contra o Tribunal opera, com igual força, contra a própria tese defensiva. E é precisamente por isso que a resposta adequada não é o arquivamento do apontamento, mas a adoção das medidas de contenção apropriadas.

209. Reconhece-se, contudo, a pertinência do ajuste terminológico, motivo pelo qual a equipe de auditoria acata sugestões pontuais quanto à correção da redação do achado, porém mantém o encaminhamento com vistas à correção das impropriedades registradas.

210. Quanto à existência de solução de engenharia projetada, a estatal apresenta os Relatórios de Análise APFO-134 e APFO-190 para demonstrar que a redução da extensão da ponte, de 74,6 m para 35,0 m, foi acompanhada de estudos geotécnicos que resultaram em soluções específicas — reforço com previsão de instalação de geogrelhas (para atingir o fator de segurança normativo) e proteção por enrocamento (para proteção contra erosão) — destinadas a garantir a estabilidade dos taludes.

211. De fato, restou comprovado pela Infra S.A. a previsão de serviços de contenção do aterro com tais

soluções. Esse elemento é relevante e afasta a hipótese de negligência de projeto.

212. Contudo — e aqui reside o ponto decisivo — a própria Infra S.A. reconhece que essas soluções projetadas ainda não foram implementadas na obra até a data da vistoria. Há, portanto, uma grande distinção entre "inexistência de solução" e "solução não implementada". A primeira caracterizaria falha de concepção; a segunda caracteriza falha de execução e de gestão contratual. E, embora a demonstração de que a solução existe seja relevante para afastar a negligência projetual, ela não elimina o risco factual observado em campo naquele momento específico.

213. O que significa que, independentemente de existir solução em papel, a estrutura física, no momento observado pelo TCU, realmente carecia de proteção efetiva contra erosão e instabilidade. A defesa, ao demonstrar a existência da solução, comprova simultaneamente que não restou justificada a interrupção das obras sem a execução desses serviços, que são essenciais à segurança do aterro e fundamentais para evitar danos ambientais ao curso d'água.

214. Em relação ao argumento de que a ocorrência é objeto de monitoramento preventivo, a estatal sustenta que o monitoramento da área desde outubro de 2025 — oito meses antes da vistoria — evidencia atuação preventiva e diligente, e não prova de instabilidade estrutural conhecida e ignorada.

215. O argumento produz efeito contrário ao pretendido. O próprio monitoramento é um forte indício de que a estrutura pode trazer riscos concretos e de considerável monta, pois, se a obra estivesse concluída em prazo razoável, não haveria a patologia descrita. Não se monitora aquilo que é indiferente: monitora-se o que se reputa suscetível de evolução desfavorável.

216. Assim, a alegação de diligência preventiva constitui, na verdade, evidência concreta do potencial da irregularidade. Some-se a isso o fato, já mencionado, de que a obra permanece sem qualquer intervenção desde agosto de 2025, o que demonstra que o monitoramento, isoladamente, não foi convertido em ação corretiva. Monitorar sem intervir é documentar a degradação, não impedi-la.

217. Quanto à alegada fiscalização efetiva pelo sistema de medição por eventos concluídos, a Infra S.A. argumenta que o sistema de medição por eventos concluídos comprova a atuação da fiscalização, pois serviços incompletos — como lajes de transição e içamento de vigas — não foram pagos integralmente.

218. Verifica-se, aqui, uma falha argumentativa importante. O controle financeiro não se confunde com a adoção de medidas de controle de segurança. Reter pagamento por serviço incompleto é, sem dúvida, uma boa prática de gestão contratual, mas não resolve o problema físico de uma obra paralisada e vulnerável a processos erosivos.

219. A manifestação apresenta duas dimensões distintas: (i) a regularidade do pagamento e (ii) a garantia de que uma obra incompleta não representa risco imediato à população, ao meio ambiente ou ao patrimônio público. O achado versa sobre a segunda dimensão. Por isso, a argumentação relativa à retenção de medições não responde diretamente aos quesitos de segurança física da obra e de risco ambiental de carreamento de sedimentos para o riacho, restando sem repercussão quanto à preocupação de segurança estrutural.

220. Acrescente-se um aspecto de ordem patrimonial: parte das estruturas de concreto da fundação já foi executada e paga. A ausência de proteção do aterro que as suporta significa que o Poder Público está exposto ao risco de deterioração de ativos já custeados, o que agrava, e não atenua, a relevância do apontamento.

221. Quanto à retomada dos serviços por meio do CAC, a estatal informa que as etapas pendentes já estão inseridas no macrocronograma vinculante do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), celebrado em 18/06/2026, com previsão de execução entre setembro e novembro de 2026.

222. Este é, provavelmente, o argumento que mais claramente confirma o achado. O Relatório registra que a obra estava interrompida, sem que houvesse indicação clara de cronograma de retomada no momento da vistoria. A Infra S.A. rebate esse ponto apenas indiretamente, vinculando a retomada ao macrocronograma do CAC, que prevê a execução do "Aterro Desvio das Pedras" e da "Ponte Desvio das Pedras" apenas entre setembro e novembro de 2026.

223. A própria defesa confirma que, à época da vistoria (17/6/2026), não havia cronograma vigente e vinculante para a conclusão desses serviços, pois o CAC só foi assinado em 18/6/2026, logo após a vistoria.

224. Mais do que isso, a vinculação da retomada a um cronograma que só prevê a execução dos serviços de aterro e ponte entre setembro e novembro de 2026 é elemento que caracteriza o risco associado ao achado, pois significa que os processos erosivos observados podem sim representar um risco de deterioração ou até o comprometimento das estruturas já executadas, caso não sejam realizadas as obras complementares de contenção do aterro tempestivamente, ou mesmo no caso de uma eventual rescisão contratual.

225. Diante das análises empreendidas, é significativo notar que, mesmo discordando da caracterização do risco, a Infra S.A. concorda em apresentar o cronograma de execução das medidas de

contenção solicitado pelo TCU.

226. Esse comportamento é interpretado como indício de que, embora a estatal busque afastar o reconhecimento formal de culpa ou de risco estrutural, o encaminhamento proposto possui coerência e constitui medida importante para a melhoria da gestão contratual, de modo a permitir a adoção de medidas corretivas tempestivas e a evitar prejuízos maiores decorrentes de paralisações de obras sem providências que confiram segurança às estruturas já executadas e pagas.

227. Embora o Compromisso de Ajustamento de Conduta preveja intervenção entre setembro e novembro, não há indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão, ou seja, não há um cronograma detalhados dos serviços a serem executados. Tais informações mostram-se necessárias para o efetivo acompanhamento da solução definitiva do problema pelo TCU.

228. Diante do exposto, a equipe de auditoria acata as sugestões pontuais quanto à correção da redação do achado, porém mantém o encaminhamento com vistas à correção das impropriedades registradas.

IV.2. Achado: Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento

229. O TCU apontou que a obra está severamente atrasada. Após 48 meses, a execução financeira não chegou a 50%, e o Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) está bastante comprometido. O relatório registrou a tolerância da Infra S.A. diante dos reiterados atrasos da construtora e apresentou análise crítica acerca do Compromisso de Ajustamento de Conduta, questionando a efetividade do instrumento, especialmente ante o histórico de execução do contrato e os problemas de interveniência de órgãos externos (como Ibama e Coelba) que atrasam a obra.

230. O atraso foi atribuído a múltiplas causas, que incluem a fragilidade financeira de integrante do consórcio em recuperação judicial, a insuficiente mobilização de recursos para execução das obras, trechos impedidos por interferências externas não resolvidas e entraves ambientais relacionados à aprovação do projeto da Variante das Cavernas pelo IBAMA. Constatou-se ainda que os processos sancionatórios instaurados pela Infra S.A. foram insuficientes para reverter o ritmo das obras.

231. Nesse sentido, a equipe de auditoria propôs recomendar medidas específicas para dar eficácia ao CAC, como segue:

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos independentes, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando, sem solução de continuidade, as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento;

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos;

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e de futuros contratos de grande porte, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo.

***IV.2.1. Manifestação dos gestores** (peças 16 e 17)*

232. Diferentemente do Achado III.1, a Infra S.A. adota uma postura mais conciliatória, reconhece a existência de atraso relevante no contrato, porém contesta a alegação de que a Administração teria sido inerte ou tolerado o subdesempenho sem adotar providências.

233. A manifestação contesta que tenha sido tolerante em relação aos atrasos, informando ter adotado medidas concretas nesse sentido e apresenta a seguinte argumentação, como segue:

a) Histórico de medidas administrativas: a empresa apresenta cronologia de ações desde 2024, incluindo abertura de processos sancionatórios (setembro/2024 e abril/2025), suspensão da remuneração do item de administração local (dezembro/2025 a junho/2026) e notificação formal por baixo desempenho (julho/2026) (peça 16, p. 16/17).

b) CAC como mecanismo de recuperação, não de flexibilização: o Compromisso foi precedido de estudo de vantajosidade que concluiu pela conveniência de manter a execução contratual em vez de rescindir o contrato. O CAC não eliminou sanções nem controles preexistentes, mas estabeleceu metas objetivas e regime sancionatório progressivo (peça 16, p. 18).

c) Correção de comparação de multas: a empresa contesta a afirmação de que o CAC teria regime

sancionatório "menos rigoroso" que o contrato, esclarecendo que a multa de 15% já constava do contrato original e que a base de cálculo do CAC (saldo atualizado) é maior que a usada no relatório (peça 16, p. 18/19).

d) Alocação de riscos externos: a Matriz de Riscos do contrato atribui à Contratante (Infra S.A.) riscos relacionados a questões espeleológicas, arqueológicas, fundiárias e interferências administrativas — mas a empresa ressalta que, perante órgãos como IBAMA, IPHAN e Coelba, atua apenas como requerente ou partícipe, sem poder coercitivo para impor prazos ou decisões (peça 16, p. 19).

e) Correção de cálculo do macrocronograma: a empresa aponta que o período do CAC é de 19 meses (não 18, como no relatório), o que altera a média mensal de execução exigida (peça 16, p. 19).

234. A Infra S.A. acata as recomendações das alíneas "a", "b" e "d" do item 124.3 do Relatório Preliminar, esclarecendo que os mecanismos solicitados (governança do CAC, sanções progressivas, procedimentos de articulação externa) já estão, em grande parte, positivados no contrato e no CAC, com as seguintes observações:

a) Quanto à alínea "a", acata a recomendação e solicita a alteração da redação de forma a suprimir a expressão "independente" do texto "relatórios periódicos independentes" (peça 16, p. 11);

b) Quanto à alínea "b", registra-se o acatamento (peça 16, p. 12/13).

c) Quanto à alínea "c", a empresa solicita que a matéria seja também submetida à Superintendência de Gestão Ambiental e Territorial (SUGAT), por ser de sua competência específica (peça 16, p. 13).

d) Quanto à alínea "d", a Infra S.A. informa que os instrumentos disponíveis "para atuar sobre concessionárias de serviços públicos, órgãos licenciadores e entes federativos são de natureza articulatória, e não coercitiva" e descreve que já são adotadas tratativas bilaterais e participação de articulação institucional por meio de "Sala de Situação" com a participação da Casa Civil, contudo acata a recomendação com as devidas ponderações (peça 16, p. 14-16).

IV.2.2.1. Análise

235. O ponto central da argumentação apresentada pela Infra S.A. não recai sobre a existência do atraso, mas sobre a suficiência e a eficácia das providências adotadas. E é justamente nesse ponto que a defesa não se desincumbe do seu ônus.

236. Quanto ao histórico de medidas administrativas, a estatal apresenta cronologia de ações desde 2024, incluindo a abertura de dois processos sancionatórios (setembro/2024 e abril/2025), a suspensão da remuneração do item de administração local (dezembro/2025 a junho/2026) e notificação formal por baixo desempenho (julho/2026).

237. Reconhece-se que a Infra S.A. demonstra que não houve inércia total da Administração. Todavia, ela não conseguiu afastar por completo a crítica mais substancial, relacionada à ineficácia das medidas adotadas ao longo do tempo.

238. A razão é objetiva e não decorre de juízo subjetivo da auditoria: os próprios dados do IDfin — que são dados internos e contratuais da Infra S.A., e não uma criação da auditoria — comprovam a deterioração contínua do desempenho contratual mesmo após a instauração dos processos sancionatórios.

239. Com efeito, a análise crítica da cronologia apresentada revela uma fragilidade temporal importante: mesmo com todas essas medidas em curso, o IDfin continuou caindo ininterruptamente ao longo de todo o ano de 2025. Ou seja, a própria tabela cronológica da estatal reconhece que as medidas antecederam o agravamento, mas não impediram a baixa execução contratual, o que sugere que a eficácia dessas ações foi limitada — ponto que este Tribunal já havia identificado no Relatório Preliminar ao afirmar que "a instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física".

240. Registre-se que o apontamento não questiona a legalidade nem a boa-fé das providências; questiona seu resultado. Em gestão contratual, a demonstração de esforço não substitui a demonstração de eficácia — sobretudo quando o indicador oficial de desempenho declina de forma contínua e sem inflexão.

241. Quanto ao CAC como "mecanismo de recuperação, não de flexibilização", a estatal sustenta que o Compromisso foi precedido de estudo de vantajosidade que concluiu pela conveniência de manter a execução contratual em vez de rescindir o contrato, e que o CAC não eliminou sanções nem controles preexistentes, mas estabeleceu metas objetivas e regime sancionatório progressivo.

242. A existência de estudo de vantajosidade é elemento positivo e foi devidamente considerada. Contudo, a celebração do CAC, apresentada como a grande solução, possui vulnerabilidades estruturais apontadas pela auditoria, como segue:

a) Ausência de plano formal de recuperação. O acordo não exigiu que o consórcio apresentasse um plano formal de recuperação, isto é, um documento que demonstrasse como, na prática, a obra seria acelerada. Estabelecer metas sem exigir a demonstração dos meios — mobilização de equipes, equipamentos, frentes de

serviço, suprimentos e fluxo financeiro — transfere para o futuro a verificação de uma viabilidade que deveria ter sido aferida antes da assinatura. Metas sem plano são expectativa, não compromisso executável.

b) Ausência de mecanismos formais de diálogo com entidades externas. Como se verá adiante, o próprio CAC falha ao não incluir mecanismos formais de diálogo com entidades externas, que são fundamentais para o andamento da obra.

243. Vale ressaltar que a auditoria não questiona a opção pela manutenção do contrato em detrimento da rescisão. O que se aponta é que essa opção, para ser efetiva, precisa vir acompanhada de salvaguardas robustas — e essas salvaguardas podem ser melhor dispostas no instrumento de ajuste de conduta.

244. Quanto às correções de cálculo, a estatal contesta a afirmação de que o CAC teria regime sancionatório "menos rigoroso" que o contrato, esclarecendo que a multa de 15% já constava do contrato original e que a base de cálculo do CAC (saldo atualizado) é maior que a utilizada no relatório; aponta, ainda, que o período do CAC é de 19 meses, e não 18, o que altera a média mensal de execução exigida.

245. Tais observações têm natureza técnico-aritmética e redacional, e não afetam a substância do achado. A equipe de auditoria acata as correções textuais sugeridas pela estatal, de forma a aperfeiçoar as recomendações. Registre-se, porém, que a correção do prazo de 18 para 19 meses não altera o quadro material: seja em 18 ou 19 meses, o desafio de execução física remanescente permanece expressivo diante do histórico de desempenho declinante evidenciado pelo IDfin.

246. Quanto à alocação de riscos externos e à ausência de poder coercitivo, a Infra S.A. argumenta que, perante órgãos como IBAMA, IPHAN e a concessionária Coelba, atua apenas como requerente ou partícipe, sem poder coercitivo para impor prazos ou decisões, embora a Matriz de Riscos do contrato lhe atribua os riscos relacionados a questões espeleológicas, arqueológicas, fundiárias e interferências administrativas. Informa, ainda, que os instrumentos disponíveis são "de natureza articulatória, e não coercitiva", descrevendo a adoção de tratativas bilaterais e a participação em articulação institucional por meio de "Sala de Situação" com a participação da Casa Civil.

247. Há aqui um evidente mal-entendido quanto ao alcance da recomendação, que se esclarece.

248. Primeiro, é preciso observar que a Matriz de Riscos do contrato já alocava esses riscos à Contratante justamente por ela ter "melhores condições de administrá-lo" frente à Contratada. Ou seja, a própria modelagem contratual reconhece que a Infra S.A. é o ator melhor posicionado para gerir a interlocução com esses órgãos — o que torna a alegação de impotência argumentativamente frágil, pois a assunção do risco pressupõe a existência de capacidade de administrá-lo.

249. Segundo, e decisivamente, a recomendação do TCU busca somente contribuir para a implementação de estratégias de gestão que empreendam maior celeridade na articulação institucional com órgãos e entidades que, pela natureza de sua atuação, podem impor atrasos à execução contratual. Em momento algum a proposta tem caráter impositivo ou sugere a criação de uma estrutura jurídica de sobreposição de instituições, o que nem seria legalmente coerente.

250. Assim, a defesa combate uma exigência que não foi feita. Não se recomendou que a Infra S.A. exercesse poder coercitivo sobre IBAMA, IPHAN ou Coelba — recomendou-se, sim, que estruture e formalize procedimentos de articulação institucional mais ágeis e eficientes. A existência da "Sala de Situação" com a Casa Civil, aliás, demonstra que a estatal dispõe de instrumentos articulatórios úteis — o que reforça, e não afasta, a pertinência de institucionalizá-los, dotá-los de rotinas, prazos, responsáveis e registro formal, integrando-os ao próprio CAC, que hoje apresenta lacuna nesse aspecto.

251. Como se pode observar, salvo alguns esclarecimentos necessários, no mérito a Infra S.A. acata as recomendações relativas ao Achado III.2, que visam aperfeiçoar o instrumento de Compromisso de Ajustamento de Conduta e os instrumentos de contratação e de gestão de obras ferroviárias. Especificamente, a estatal acata as recomendações das alíneas "a", "b" e "d" do item 124.3 do Relatório Preliminar, esclarecendo que parte dos mecanismos solicitados já está positivada no contrato e no CAC.

252. Portanto, apesar das justificativas apresentadas, a Infra S.A. acatou as recomendações do TCU para aperfeiçoar a governança do CAC e melhorar seus procedimentos de articulação com órgãos externos, sugerindo apenas pequenos ajustes no texto das recomendações. A equipe de auditoria acata as correções textuais sugeridas pela estatal, de forma a aperfeiçoar as recomendações.

V. Conclusão

253. A presente auditoria, realizada nas obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no trecho Caetité – Barreiras/BA, abrangendo o período de 8/8/2025 a 17/6/2026, permitiu responder às duas questões de auditoria formuladas no planejamento do trabalho, com base em análise documental, conferência de memórias de cálculo e vistoria técnica in loco realizada pela equipe de fiscalização.

254. Em resposta à Questão 1 — se as obras do Lote 6F estão sendo executadas de acordo com o Contrato 33/2021 e a legislação aplicável —, conclui-se que a execução contratual apresenta inconformidades relacionadas à implantação e à interrupção da obra de arte especial situada sobre o Riacho Desvio de Pedras. Embora a modificação do projeto da ponte, com redução de sua extensão de 74,6 metros para 35,0 metros, tenha sido autorizada, a inspeção física evidenciou que a solução executada permaneceu paralisada sem a conclusão das medidas necessárias de contenção, estabilização e proteção do aterro e das fundações adjacentes. Essa circunstância expõe a estrutura e o terreno circundante à ação de processos erosivos, à movimentação do maciço e a possíveis comprometimentos de estabilidade, sobretudo em períodos de chuvas intensas.

255. No local, a cabeceira da ponte foi implantada em corpo de aterro com talude acentuado, sem que tenham sido concluídas as estruturas de contenção necessárias à estabilização da solução executada. Verificou-se, ainda, a presença de fenda pronunciada junto à base da fundação de concreto, indicativa de possíveis processos de recalque, movimentação lateral do terreno ou erosão interna. A obra encontra-se interrompida, com vergalhões expostos no topo do bloco de fundação e estrutura de contenção iniciada, porém não concluída. Esse quadro demanda a adoção tempestiva de medidas de proteção, contenção e estabilização, a fim de preservar a integridade da fundação, do aterro e do curso hídrico adjacente, bem como evitar a ampliação de custos de manutenção e de recuperação do empreendimento.

256. Como encaminhamento, propõe-se determinar à Infra S.A. que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal um plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com a indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos respectivos prazos de conclusão (item 70 deste relatório).

257. Em resposta à Questão 2 — se a Infra S.A. adotou as medidas necessárias e suficientes para reverter os reiterados atrasos na execução das obras do Contrato 33/2021 —, conclui-se que as medidas adotadas foram insuficientes e tardias. Transcorridos 48 meses dos 36 meses originalmente previstos para a execução do contrato, o avanço financeiro acumulado não atingiu 50% do valor pactuado, com defasagem superior a R$ 118 milhões em relação ao programado.

258. O Índice de Desempenho Financeiro (IDfin) decaiu de forma ininterrupta ao longo de todo o ano de 2025, passando de 1,00 em janeiro para 0,69 em dezembro, mesmo após a repactuação contratual promovida pelo Termo Aditivo 1/2025, em janeiro daquele ano. A instauração dos processos administrativos sancionatórios pela Infra S.A. mostrou-se ineficaz para reverter a lentidão na execução física, tendo o Compromisso de Ajustamento de Conduta sido celebrado apenas em 18 de junho de 2026 — ou seja, aproximadamente 18 meses após o vencimento original do prazo de execução —, em condições que revelam fragilidades estruturais do instrumento.

259. Entre as vulnerabilidades identificadas no CAC destacam-se: (i) a ausência de plano de recuperação formalizado como condição do instrumento; (ii) a omissão de mecanismos de gestão dialógica com os atores externos — Coelba, IBAMA, IPHAN, DNIT e DER-BA — cujas ações são determinantes para o cumprimento do macrocronograma; (iii) o regime sancionatório menos rigoroso do que o já previsto no próprio contrato; e (iv) a situação de recuperação judicial da empresa TIISA – Infraestrutura e Investimentos S.A., integrante do Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A.

260. Em síntese, a fiscalização identificou dois achados principais, ambos classificados como falhas/impropriedades: (i) a execução de serviços com qualidade deficiente na Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, que demanda intervenção imediata de contenção e estabilização para evitar colapso estrutural e dano ambiental; e (ii) a existência de atrasos crônicos e progressivos que comprometem o prazo de entrega do empreendimento.

261. A responsabilidade pelo quadro identificado recai tanto sobre o Consórcio TT-FIOL Lote 6F-A — que não mobilizou os recursos necessários ao ritmo contratual exigido e tem integrante em recuperação judicial — quanto sobre a Infra S.A., que não adotou medidas efetivas de correção com a tempestividade necessária e celebrou o CAC. Como encaminhamento, recomenda-se à Infra S.A. que adote mecanismos para conferir maior efetividade ao instrumento de ajustamento de conduta com vistas à conclusão da obra conforme contratada (item 113 deste relatório).

262. Por fim, cumpre ressaltar que a conclusão das obras do Lote 6F é condição essencial para a operacionalização do Corredor Ferroviário Leste-Oeste e para o êxito da futura concessão do Corredor FICO-FIOL junto à ANTT, conferindo ao empreendimento relevância estratégica que torna ainda mais premente a adoção imediata das medidas propostas neste relatório.

263. Encaminhado o Relatório Preliminar para comentário dos gestores, a Infra S.A. apresentou manifestação (peças 16 a 18) e, após a competente análise (itens 114-179 deste relatório), a equipe de auditoria acatou diversas alterações na redação dos achados, especialmente em relação às deficiências

observadas na execução da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, porém foram mantidos os encaminhamentos.

VI. Proposta de encaminhamento

264. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

264.1. Responsável: Infra S/A

264.2. Com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, propõe-se ***determinar*** *à Infra S/A que, no prazo de 15 dias, apresente ao Tribunal cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude da Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com indicação das soluções técnicas adotadas, responsáveis e prazos de conclusão (item 70 deste relatório);*

264.3. Com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, propõe-se ***recomendar à*** *Infra S.A. que:*

a) adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do CAC, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas (item 113 deste relatório);

b) monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC firmado em junho/2026, aplicando as sanções progressivas previstas na Cláusula Terceira sempre que verificado descompasso acumulado igual ou superior a 10%, não sendo admitida tolerância além dos limites expressamente previstos no instrumento (item 113 deste relatório);

c) adote medidas proativas e urgentes para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à Coelba para o remanejamento das interferências elétricas, junto ao IBAMA e ao IPHAN para a regularização do licenciamento ambiental da Variante das Cavernas (km 706+940 ao km 717+340), instituindo, se conveniente, câmara de gestão multipartes com reuniões periódicas e registros formais de encaminhamentos e prazos (item 113 deste relatório);

d) estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e em futuros contratos, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos se converta em fator de desequilíbrio contratual e em justificativa para novas prorrogações de prazo (item 113 deste relatório)."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria sobre as obras do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol).

2. A Fiol, como um todo, é uma ferrovia projetada para ter extensão de 1.860 km e ligar o futuro Porto de Ilhéus/BA à cidade de Mara Rosa/GO. A Infra S.A. é a responsável pelo projeto desde 2008, quando recebeu a outorga para construção, uso e gozo da EF-334 (Fiol) por meio da Lei 11.772, de 17 de setembro de 2008.

3. A implantação da ferrovia foi dividida em três etapas principais:

a) Fiol 1, conectando Ilhéus/BA a Caetité/BA, com 537 km de extensão (subconcedida à empresa Bahia Mineração S.A. (Bamin);

b) Fiol 2, conectando Caetité/BA e Correntina/BA, com um ramal entre os Municípios de Barreiras/BA e Correntina/BA, com extensão total do trecho de 485 km (obra executada pela Infra S.A.); e

c) Fiol 3, conectando Correntina/BA a Mara Rosa/GO com 838 km de extensão (traçado ainda em estudo):



4. A execução da Fiol 2 foi dividida nos Lotes 5F, 6F e 7F. O Lote 6F, de Bom Jesus da Lapa/BA a São Desidério/BA possui extensão de 159,31 km e foi dividido em três sublotes. A presente auditoria trata do Sublote 6F-A, com extensão de 132 km.

5. Depois de a Infra S.A. ter rescindido unilateralmente a primeira contratação pertinente a esse sublote, com execução físico-financeira de 13,9% do total, foi efetuada nova licitação sob o regime de contratação integrada com fulcro no então vigente Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

6. Foi, então, em 24/12/2021, celebrado o Contrato 33/2021 com o consórcio formado pelas empresas TCE Engenharia Ltda. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A., no valor de R$ 500.218.916,00.

II

7. O primeiro achado de auditoria diz respeito ao atraso na execução contratual.

8. Com 48 meses transcorridos desde a assinatura do instrumento (dezembro de 2021 a janeiro de 2026) e uma primeira prorrogação contratual já concedida, a execução financeira acumulada não atingiu 50% do valor global (apenas 48,79% do valor havia sido executado em janeiro de 2026, contra uma previsão de aproximadamente 72,46%, evidenciando um significativo descumprimento do cronograma físico-financeiro).

9. As principais decorrências desse atraso foram assim evidenciadas:

a) pendência na elaboração e na aprovação de projetos executivos para trechos de alta complexidade;

b) consórcio não mobilizou equipes e maquinários suficientes para o cumprimento do cronograma contratual; e

c) interferências externas e existência de trechos formalmente impedidos para execução (interferências elétricas e área de elevado interesse espeleológico e arqueológico).

10. Os recorrentes atrasos no cumprimento do cronograma e as irregularidades documentais levaram à instauração de processo sancionatório pela Infra S.A.

11. Como alternativa à proposta do processo sancionatório de rescisão unilateral com multa, a Infra S.A. optou pela continuidade da execução contratual mediante a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), assinado em 23/6/2026, o qual previu (peça 32):

a) novo macrocronograma físico-financeiro como obrigação central da Compromissária (previsão de conclusão das obras em dezembro de 2027); e

b) sanções progressivas pelo descumprimento:

– advertência formal para descompasso maior do que 10%;

– retenção cautelar de 5% para execução inferior a 85%; e

– rescisão unilateral para descompasso acumulado superior a 20% com as seguintes consequências: multa rescisória correspondente a 15% do saldo atualizado do contrato e aplicação de sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública.

12. A respeito disso, a unidade técnica observou, dentre outras considerações, que o CAC teria importante função de prevenção de "*litígios nos processos sancionatórios e rescisórios, além de evitar os atrasos e custos decorrentes da necessidade de nova licitação em um trecho cuja plataforma ferroviária já se encontra em fase intermediária a avançada de execução (terraplenagem: 79,81%; obras de arte correntes: 83,77%)*".

13. Entretanto, apontou-se os riscos de descumprimento do CAC, dentre outros, em razão das dificuldades financeiras e jurídicas do consórcio, decorrentes da situação de recuperação judicial da empresa Tiisa. Também foi apontado que o acordo não previu atuação da Infra S.A. em relação às necessidades de intervenções na rede elétrica e às aprovações dos órgãos competentes acerca da execução do segmento da ferrovia em áreas de elevado interesse espeleológico e arqueológico.

14. Assim, acompanho na essência a proposta da equipe de auditoria no sentido de recomendar à Infra S.A. que "*monitore rigorosamente e de forma periódica o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas no CAC e adote medidas para a resolução das causas externas de impedimento das obras*".

III

15. A equipe de auditoria também verificou inconformidades relacionadas à interrupção da execução de obra de arte especial situada sobre o Riacho Desvio de Pedras. A inspeção física da ponte constatou que a estrutura permanece inacabada, sem a adoção das medidas indispensáveis de contenção, estabilização e proteção do aterro e das fundações adjacentes.

16. Consoante apontado pelos auditores do TCU, "e*ssa circunstância expõe a estrutura e o terreno circundante à ação de processos erosivos, à movimentação do maciço e a possíveis comprometimentos de estabilidade, sobretudo em períodos de chuvas intensas*".

17. Desta feita, entendo ser pertinente a proposta de determinação efetuada pela unidade técnica para que a "*Infra S.A. que apresente ao Tribunal plano de ação contendo o cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude adjacente à Ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras*".

III

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica, o qual incorporo como razões de decidir, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2531/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.152/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
3.2. Responsável: Jorge Luiz Macedo Bastos (408.486.207-04).
4. Órgão/Entidade: Infra 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: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Infra S.A. com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Lote 6F da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), trecho Caetité–Barreiras, no Estado da Bahia,
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, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar à Infra S.A. que, no prazo de 30 dias, apresente a este Tribunal cronograma de execução das medidas de contenção e estabilização do talude da ponte sobre o Riacho Desvio de Pedras, com indicação das soluções técnicas adotadas, dos responsáveis e dos prazos de conclusão;
9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, recomendar à Infra S.A. que, em relação ao Contrato 33/2021, firmado com as empresas TCE Engenharia Ltda. e Tiisa – Infraestrutura e Investimentos S.A.:
9.2.1. adote mecanismos de governança contratual robustos e bem estruturados para o acompanhamento do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), em especial o cumprimento das metas físico-financeiras pactuadas, incluindo indicadores objetivos de desempenho, relatórios periódicos, instâncias de decisão claramente definidas e pagamentos condicionados ao atingimento das metas pactuadas;
9.2.2. adote medidas para a resolução das causas externas de impedimento das obras, atuando formalmente junto à concessionária de energia elétrica para o remanejamento das interferências elétricas e aos órgãos competentes para o licenciamento da execução da ferrovia em trechos com relevância espeleológica e arqueológica; e
9.2.3. estabeleça, no âmbito da gestão do Contrato 33/2021 e em futuros contratos, procedimentos internos mais rigorosos e ágeis para a articulação com concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, de modo a evitar que a mora de atores externos prejudique o cumprimento dos cronogramas pactuados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2531-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 006.358/2026-8
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social
Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. PROTEÇÃO DE DADOS. GESTÃO INADEQUADA DO CICLO DE VIDA DE ACESSOS DOS USUÁRIOS. DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA DA DATAPREV E ATRASO NO TEMPO DE RESPOSTA DA ORGANIZAÇÃO A INCIDENTES DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO. NORMATIVOS DESATUALIZADOS. RISCO DE COMPROMETIMENTO DA EFETIVIDADE DA GOVERNANÇA DE DADOS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

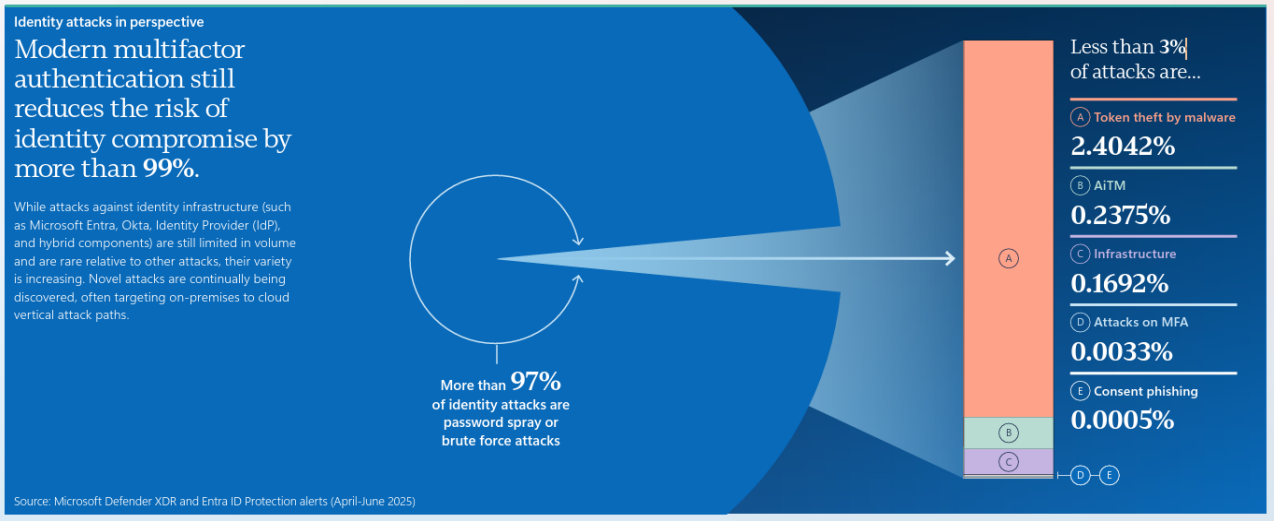
Trata-se de relatório de auditoria operacional, com o objetivo de promover a melhoria da gestão de riscos nos processos de identificação e autenticação de usuários no Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe) do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da avaliação de controles técnicos e administrativos existentes em relação às boas práticas.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório efetuado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação:

"*O objeto da fiscalização é a gestão de identificação e autenticação no sistema Suibe do INSS), que é fundamental para a governança de dados previdenciários e a execução de políticas públicas no Brasil.*

A Microsoft, em seu relatório "Microsoft Digital Defense Report", de 2025, enfatiza a priorização da proteção de identidades, responsável por 80% dos vetores de ataque para obter acesso inicial ao ambiente de tecnologia da informação (TI) das organizações. A diretriz preconiza a imposição de Autenticação Multifator (MFA) resistente a phishing para todas as contas, inclusive as administrativas, destacando que o MFA moderno continua sendo o padrão-ouro de segurança, capaz de bloquear mais de 99% das tentativas de acesso não autorizado e de mitigar riscos como ataques de força bruta e pulverização de senhas (password spray).

Figura 1: MFA moderno reduz em 99% o risco de comprometimento de identidade



Fonte: Microsoft Digital Defense Report (2025).

1. Esse relatório apresenta dados estatísticos que fundamentam a necessidade de controles robustos na gestão de identidade, dentre eles a autenticação multifator. Identificou-se que menos de 0,3% dos ataques observados conseguem contornar o MFA (ex: via Token Theft ou MFA Fatigue), demonstrando que a falha de controle raramente está na tecnologia MFA em si, mas na sua ausência. Além disso, mais de 97% de todos os ataques de identidade observados são do tipo password spray (pulverização de senhas) ou força bruta, explorando a fragilidade do fator único de autenticação (apenas senha).

2. Além disso, o relatório aponta que as fraudes envolvendo biometria e identidade digital apresentam uma evolução crítica impulsionada pelo uso de Inteligência Artificial (IA). O relatório destaca que a IA está ampliando a escala, a velocidade e a sofisticação das fraudes, desafiando os métodos tradicionais de verificação. Segundo o relatório, o avanço dos deepfakes já possibilita burlar testes de vivacidade e autenticações de dois fatores, enquanto a criação de identidades sintéticas cresceu 195%, gerando documentos digitais falsos extremamente convincentes. Esse ecossistema, exemplificado pela atuação de grupos que comercializam ferramentas de IA para fins ilícitos, facilita desde a personificação de vítimas em golpes de engenharia social até a abertura massiva de contas fraudulentas, desafiando a eficácia das verificações biométricas atuais.

*3. Esteve no **escopo** desta fiscalização avaliar:*

3.1. A política de gestão de identidade no sistema Suibe;

3.2. A gestão de riscos de segurança da informação em relação ao sistema Suibe;

3.3. Os processos de identificação, desabilitação e gestão de identidades privilegiadas em relação ao sistema Suibe;

3.4. A gestão de senhas e autenticação no sistema Suibe; e

3.5. O registro e monitoramento dos eventos de segurança no sistema Suibe.

*4. Tudo o que não foi declarado no escopo **está fora escopo** desta fiscalização, em especial:*

4.1. Atestar se o sistema Suibe e os demais sistemas integrados do INSS estão efetivamente seguros contra futuros ataques cibernéticos;

4.2. A análise de vulnerabilidades no código-fonte do sistema Suibe (análise estática ou dinâmica de segurança);

4.3. A avaliação da segurança física ou lógica dos servidores, bancos de dados e data centers onde o sistema Suibe está hospedado;

4.4. Testes de intrusão (pentests) baseados em exploração de vulnerabilidades de rede ou de aplicação no Suibe;

4.5. A validação da integridade, exatidão ou conformidade legal dos dados de benefícios previdenciários processados pelo sistema Suibe;

4.6. A avaliação dos planos de continuidade de negócios, backup e recuperação de desastres (Disaster Recovery) do sistema Suibe;

5. A matriz de planejamento completa da auditoria pode ser consultada na peça 73.

*6. Quanto aos **critérios**, foram utilizados como fontes frameworks e guias amplamente reconhecidos que tratam da gestão de identidades e autenticação. Entre eles, destacam-se:*

6.1. *O Programa de Auditoria de Gerenciamento de Identidade e Acesso da Isaca[44];*
6.2. *NIST SP 800-63 Digital Identity Guidelines;*
6.3. *Norma técnica ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022 – 5.16 Gestão de Identidade; e*
6.4. *Controles CIS Versão 8 - Controles críticos de segurança cibernética do Center for Internet Security (CIS).*

7. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal.

*8. O **método** empregado na auditoria está descrito no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e pode ser sintetizado da seguinte forma:*

8.1. *Na fase de planejamento, a equipe de auditoria estudou a literatura e as boas práticas sobre gestão de identidades e acessos, desenvolvendo uma questão de auditoria abrangente que se desdobrou em procedimentos em cinco áreas críticas.*

8.2. *Essa fase incluiu a criação de papéis de trabalho e métodos de coleta de dados. Os métodos de coleta de dados abrangeram entrevistas, revisão documental, com a preparação dos Questionários de Avaliação de Controles Internos (QACI) para analisar os controles internos da organização.*

*9. Durante a **execução**, a equipe preencheu os QACIs e avaliou os controles a partir de evidências enviadas pelos gestores e outras coletadas diretamente, realizou entrevistas e solicitou evidências adicionais. As conclusões da auditoria foram documentadas em conformidade com as normas do TCU.*

10. As conclusões preliminares das equipes foram compartilhadas com os gestores, que receberam versão com marca d´água "preliminar" (peças 57-67), dando-lhes a oportunidade de analisarem as avaliações feitas pela equipe, enviarem novas evidências e apresentarem comentários.

11. Durante a fase de relatório, ocorreram os eventos descritos a seguir, além da redação deste documento:

12. Em 18/6/2026, a equipe de auditoria realizou reunião de encerramento e apresentou suas conclusões aos gestores do INSS, inclusive com participação de representante da alta administração do órgão, a fim de apresentar o resultado das avaliações e as principais conclusões da fiscalização, e de permitir que eles comentassem sobre o que lhes foi exposto.

13. Em 10/7/2026, o INSS juntou aos autos um plano de ação (peça 75) apresentando como pretende lidar com as deficiências que entende ser de maior risco;

14. Em complemento, a equipe de auditoria propôs recomendações destinadas a institucionalizar a revisão periódica dos acessos, fortalecer o monitoramento autônomo das operações no Suibe e assegurar a atualização tempestiva dos normativos de segurança da informação. Essas medidas contribuem para a prevenção de acessos indevidos, a detecção e investigação de comportamentos anômalos.

15. Espera-se que a implementação das medidas propostas, bem como das ações planejadas no plano de ação, promova o fortalecimento da segurança e da governança do Suibe, assegurando maior controle sobre os acessos, capacidade autônoma de monitoramento e atualização contínua dos normativos internos. Ao enfrentar as fragilidades identificadas na gestão de identidades, na rastreabilidade das operações e na manutenção dos controles de segurança, o INSS reduz os riscos à confidencialidade, à integridade e à disponibilidade de seus sistemas, amplia sua capacidade de prevenção e resposta a incidentes e contribui para a continuidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para a preservação da confiança institucional.

16. Em 28/7/2026, o TCU disponibilizou o relatório preliminar para que os gestores do INSS possam apresentar os comentários sobre as propostas de recomendação. Em 14/8/2026, o INSS anexou os comentários relativos às recomendações (peça 87).

17. Este relatório está organizado em onze capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles.

18. O capítulo dois traz uma visão geral da importância do Suibe no cenário nacional, seu arcabouço normativo e a relevância do tema da gestão de identidade e autenticação.

19. O capítulo três trata brevemente sobre o incidente de segurança da informação que resultou na realização desta auditoria.

20. O capítulo quatro traz o resultado geral das avaliações realizadas a partir dos QACIs desta auditoria, enquanto os capítulos cinco, seis, sete e oito destacam os achados da fiscalização.

21. O capítulo nove apresenta a análise sobre os comentários dos gestores referentes às propostas de encaminhamento.

22. Por fim, os capítulos dez e onze completam a conclusão e as propostas de encaminhamento.

[44] https://store.isaca.org/s/store#/store/browse/detail/a2S4w000005Grc7EAC

23. Ao final, estão apresentados diversos apêndices, destacando-se o ***Erro! Fonte de referência não encontrada.****, que contém um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões deste relatório.*

1 Visão Geral

24. Gestão de Identidade e Acesso (Identity and Access Management - IAM) é um conjunto de processos, políticas, tecnologias e ferramentas que têm como objetivo garantir que as identidades digitais dentro de uma organização ou de um sistema sejam devidamente gerenciadas e que o acesso aos recursos seja controlado de maneira segura, eficiente e em conformidade com as regulamentações.

25. A gestão de identidade e acesso (IAM) é um pilar essencial da cibersegurança, pois centraliza o controle de quem pode acessar quais recursos, reduzindo drasticamente a superfície de ataque por meio de autenticação robusta e permissões granulares. Ao implementar práticas como o controle de privilégios (PAM), a autenticação multifator e o Single Sign-On (SSO), o IAM não apenas mitiga ameaças internas e previne o escalonamento de acessos por fraudadores, mas também otimiza a eficiência operacional através da automação de processos. Além de proteger credenciais contra roubos e phishing, o sistema acelera a resposta a incidentes ao permitir a revogação imediata de acessos e o fornecimento de registros detalhados para auditoria, equilibrando uma segurança rigorosa com uma experiência de usuário fluida.

26. Uma solução completa de IAM integra componentes fundamentais que gerenciam todo o ciclo de vida do usuário, desde o registro e provisionamento de contas até a exclusão definitiva. O sistema opera através de mecanismos de autenticação (como MFA e SSO) para validar identidades, e de autorização (via RBAC ou ABAC) para definir permissões específicas baseadas em funções ou atributos. Complementarmente, a solução abrange o gerenciamento seguro de credenciais, o controle rigoroso de acessos privilegiados (PAM) e a revisão constante de direitos para garantir o princípio do privilégio mínimo. Todo esse ecossistema é sustentado por processos de monitoramento e auditoria, que rastreiam atividades e geram relatórios essenciais para a conformidade e a detecção de anomalias.

27. As principais diretrizes globais para a implementação de IAM fundamentam-se nos frameworks do CIS, NIST e na norma ISO/IEC 27002:2022, que estabelecem padrões rigorosos para o controle de acesso e proteção de dados. Enquanto os controles 5 e 6 do CIS v8.1 priorizam o gerenciamento técnico de contas e privilégios para reduzir riscos imediatos, o framework do NIST oferece uma abordagem estratégica e detalhada, desde o domínio de "Proteção" no NIST Cybersecurity Framework (CSF) até normas específicas como a NIST SP 800-63, focada em identidades digitais e autenticação multifator. Complementarmente, a ISO/IEC ABNT NBR 27002:2022 fornece uma estrutura normativa para a governança da segurança da informação, reiterando princípios como o mínimo privilégio e a necessidade de revisões periódicas de acesso para garantir a confidencialidade e integridade organizacional.

28. No âmbito desta auditoria, foi realizada avaliação de IAM no Suibe, que é o Sistema Único de Informações de Benefício do INSS. O Suibe é um sistema que centraliza informações sobre requerimento, concessão e manutenção de benefícios, viabilizando uma base integrada que permite tanto a consulta em tabelas quanto em registros dos dados de milhões de beneficiários, abrangendo informações sensíveis de caráter pessoal e financeiro. Essa estrutura é essencial para a operação do INSS, visto que fornece os insumos de informação necessários para a execução eficaz de políticas de gestão de benefícios.[45]

29. A intervenção estatal na política de previdência e assistência social no Brasil é um imperativo constitucional que visa garantir proteção social e distribuição de renda, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Dada a complexidade e a escala continental do país, o Estado necessita de soluções tecnológicas para gerenciar e auditar dados massivos, como o Suibe. O Suibe não se destina à operacionalização direta da concessão e manutenção de benefícios, mas sim ao suporte estratégico e informacional para essas atividades. Sua função é centralizar, organizar e disponibilizar dados sobre os beneficiários e os benefícios, permitindo que outras ferramentas e processos do INSS sejam executados de forma eficiente e segura. Ele atua como uma infraestrutura de apoio, viabilizando a formulação de políticas públicas, o controle fiscal e a proteção contra fraudes, além de garantir a integridade e a auditabilidade das informações necessárias para a gestão da seguridade social.

30. O INSS, como órgão central da administração pública no que tange à gestão de benefícios e serviços do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além dos benefícios de prestação continuada da assistência social e outras prestações de legislação especial, detém um dos maiores volumes de dados pessoais do Governo Federal. Este acervo inclui informações de segurados, beneficiários, dependentes e servidores, sendo fundamental que o tratamento desses dados esteja em conformidade com os princípios estabelecidos pela

[45] https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/auditoria/2024___AUDGER___Gestao_da_Protecao_de_Dados_Pessoais__1_.pdf

Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). A magnitude dos dados processados e a natureza sensível das informações demandam uma gestão rigorosa, que respeite os direitos dos titulares e minimize os riscos associados a possíveis exposições indevidas. Para tanto, a implementação de medidas de segurança e governança adequadas ao volume e à complexidade dos dados pessoais tratados é imperiosa.

31. O papel de trabalho "PT0 - Visão Geral do Objeto" (peça 61) detalha os conceitos fundamentais de Gestão de Identidade e Acesso (Identity and Access Management - IAM), destacando sua importância para a cibersegurança e eficiência operacional, além de listar os critérios técnicos e normativos utilizados, como os padrões do NIST, CIS Controls e a norma ISO/IEC 27002:2022. Adicionalmente, descreve a estrutura do Suibe, seu arcabouço legal, a governança exercida pelo INSS e a execução tecnológica pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

2 Incidente de segurança da informação no Suibe

32. Um ataque ao sistema Suibe gerou o Incidente de Segurança 1736442, com registro oficial às 13:03:20 de 30 de abril de 2024. A investigação envolveu a coordenação técnica entre a Comissão de Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos (CTIR Dataprev), a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes (ETIR INSS), a Divisão de Produtos de Informações Gerenciais (DVIP) e a Divisão de Atendimento de Business Intelligence (DIAB). (peça 42)

33. O incidente repercutiu de forma negativa em diversos canais da mídia. Com base nessas notícias, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) representou ao TCU por meio do processo TC 016.356/2024-1, de autoria do Dr. Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral do MPTCU), para que para que o TCU adotasse medidas de sua competência para:

[...] apurar a notícia de que milhões de dados de beneficiários do INSS foram acessados sem controle, bem assim a verificar as medidas adotadas pela instituição para o reestabelecimento do respeito à privacidade dos seus segurados e aos princípios da eficiência e da moralidade administrativas e para a responsabilização dos eventuais envolvidos na irregularidade.

34. As diligências realizadas naquele processo não foram suficientes para responder os pedidos do representante. A equipe propôs o sobrestamento do referido processo de representação e realização de auditoria para avaliar os processos de gestão de identidades e de autenticação do Suibe. A proposta foi aprovada pelo Plenário do TCU (Acordão 2.215/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler) e resultou na constituição de um novo processo para realização da presente auditoria.

3 Avaliação estruturada dos controles de IAM do Suibe

35. Na Tabela 1 consta a consolidação da pontuação da avaliação realizada no sistema Suibe.

Tabela 1 - Resultado da avaliação dos QACIs aplicados no Suibe

Grupo de controle	***Pontuação obtida***	***Pontuação total possível***	***Nota obtida no grupo de controle***	***Interpretação***
1. Política de gestão de identidade	*19*	*40*	***48%***	***Pouco alinhado às boas práticas***
2. Gestão de riscos	*13*	*30*	***43%***	***Pouco alinhado às boas práticas***
3. Gestão de identidade	*30*	*40*	***75%***	***Alinhado às boas práticas***
4. Identificação	*17*	*30*	***57%***	***Parcialmente alinhado às boas práticas***
5. Desativação/exclusão de contas de usuário encerrada/inativa	*6*	*20*	***30%***	***Não alinhado às boas práticas***
*6. Contas privilegiadas**	*-*	*-*	***-***	***-***
7. Processo de autenticação	*17*	*30*	***57%***	***Parcialmente alinhado às boas práticas***
8. Gestão de Senhas	*14*	*30*	***47%***	***Pouco alinhado às boas práticas***
9. Autenticação multifator	*20*	*20*	***100%***	***Muito alinhado às boas práticas***

10.	*Registro*	*3*	*10*	***30%***	***Não alinhado às boas práticas***
11.	*Monitoramento* **	*-*	*-*	*-*	*-*

Fonte: elaborada pela equipe de auditoria

** O grupo de controle "Contas privilegiadas" não foi avaliado porque o INSS não possui contas privilegiadas (admin) no Suibe. O gerenciamento de autorização, que permite ou não o acesso de um usuário ao sistema, é feito pela inclusão/remoção de usuários em um grupo no AD mantido pela Dataprev.*

*** O grupo de controle "Monitoramento" não foi avaliado com base nos questionários da equipe de auditoria, pois sua análise demandaria procedimentos adicionais envolvendo a Dataprev. Considerando o escopo e o cronograma da auditoria, não foi possível examinar o quesito em profundidade suficiente para alcançar nível de asseguração adequado.*

36. Os achados de auditoria derivam das análises das avaliações dos QACIs (peças 57 a 60) e dos resultados das avaliações nos papéis de trabalho (peças 62-66) relacionados às questões de auditoria seis, sete e oito da matriz de planejamento (peça 73).

37. Considerando que a Dataprev é a responsável pelo desenvolvimento, manutenção e administração do Suibe, a equipe de auditoria absteve-se de avaliar a implementação de controles relacionados às contas privilegiadas e do monitoramento sobre os quais não foi possível obter evidências, no prazo e escopo da fiscalização, para fazer uma afirmação com nível de asseguração adequada.

4 Gestão inadequada do ciclo de vida de acessos dos usuários

38. Devido ao processo de desativação de usuários externos no sistema Suibe depender exclusivamente da notificação de órgãos parceiros, de ser realizado manualmente e de forma não periódica, e devido à dependência da transição da base tecnológica para garantia da rastreabilidade das ações realizadas no Suibe, poderá ocorrer a manutenção inadequada de acesso de usuários, o que poderá levar a acessos indevidos, vazamento de dados e facilitação de fraudes contra beneficiários, impactando os cidadãos.

39. Para modernizar o Suibe e substituir tecnologias defasadas, o INSS migrará a extração de dados da plataforma Dardo Web para o WebFocus e para a Infraestrutura Nacional de Dados. A transição contempla novos extratores, painel de automação e componentes estruturais para a gestão de benefícios (PT10, peça 80, p. 16, item 140-143).

40. A transição aprimora a rastreabilidade de acessos e operações mediante o registro (log) de consultas e códigos. Esse grau de detalhe fortalece a mitigação de riscos e a prevenção de vazamentos, além de assegurar ganhos de tempestividade, escalabilidade e confiabilidade às informações.

5 A garantia da rastreabilidade de todas as ações realizadas nos sistemas depende da mudança da base tecnológica

41. A garantia da rastreabilidade das consultas e extrações de dados no sistema Suibe encontra-se limitada pela arquitetura de sua ferramenta legada, o DardoWeb. O DardoWeb é uma tecnologia obsoleta utilizada como interface para a consulta analítica, tabulação e extração de grandes volumes de informações previdenciárias. Essa plataforma carece de recursos modernos de interoperabilidade, ciência de dados e de auditoria nativa. Na prática, as limitações técnicas do DardoWeb fazem com que o sistema registre apenas logs básicos de acesso, limitando-se a capturar a identificação do usuário, a data, a hora, o grupo (assunto) da consulta e a quantidade de registros retornados (PT10, peça 80, p. 16, item 146).

42. Consequentemente, o sistema legado é incapaz de fornecer a granularidade necessária para identificar as consultas exatas realizadas ou as variáveis e parâmetros específicos que foram utilizados pelos usuários durante uma extração de dados. Essa limitação arquitetural torna-se um risco substancial quando se considera a natureza do Suibe, que consolida e integra dados altamente sensíveis. A extração de dados em nível de registro pode expor informações pessoais sigilosas de milhões de cidadãos, como CPF, NIT, nome, filiação e endereço residencial. Sem o detalhamento da ferramenta, os órgãos gestores ficam impossibilitados de determinar qualitativamente quais dados foram acessados ou se ocorreu um vazamento específico em caso de incidentes cibernéticos (PT10, peça 80, p. 15, itens 111, 144 e 146).

43. A mitigação definitiva dessa vulnerabilidade e a implementação de uma trilha de auditoria robusta dependem da transição da base tecnológica para a nova plataforma WebFocus (também referenciada internamente como BG-SUIBE). O WebFocus é uma ferramenta moderna de análise de dados (analytics) e OLAP (Online Analytical Processing) que está substituindo o DardoWeb, oferecendo capacidades de governança superiores. Diferentemente da plataforma legada, o WebFocus possui uma capacidade de auditoria granular que permite visualizar, com precisão, as variáveis utilizadas nas consultas e oferece rastreabilidade exata das consultas realizadas, facilitando o controle contra vazamentos de dados (PT10, peça 80, p. 15, itens 111, 144 e 146).

44. Enquanto essa mudança tecnológica (migração) não for totalmente concluída para todos os grupos de acesso e o sistema legado não for definitivamente desativado, a capacidade de investigação, monitoramento e resposta a incidentes do INSS e da Dataprev permanecerá restrita. A dependência da plataforma legada prolonga a janela de exposição a acessos indevidos e usurpação de credenciais, aumentando o risco de vazamento de dados e de fraudes.

6 Processo de desativação ou remoção de usuários é manual e não há periodicidade regular

45. O fluxo de desativação ou remoção de credenciais no Suibe carece de automação e depende fortemente de procedimentos humanos, baseando-se em solicitações manuais formalizadas pelas chefias ou gestores de acesso para a revogação de privilégios de servidores e colaboradores (PT2, peça 58, p. 8, itens 4 e 9). Segundo os normativos, até que sejam implementadas rotinas automatizadas definitivas, a manutenção das bases cadastrais exige envio periódico de dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) para a Dataprev (peça 20, p. 4, art. 5º).

46. A equipe de auditoria constatou que não há uma política de revisão periódica e formal de acessos implementada que atue de forma contínua, fazendo com que a gestão dependa de comunicações sobre o desligamento ou movimentação das equipes. Além disso, a ausência de um monitoramento sistêmico automatizado que identifique e desabilite proativamente credenciais ociosas agrava a situação encontrada (PT2, peça 58, p. 8, itens 4 e 9).

47. No caso do vazamento de dados do sistema Suibe, a organização acumulou um estoque de 2.163 credenciais ativas, todas removidas após o incidente, o que demonstra a ausência de processos ou ferramentas para garantir, tempestivamente, a revogação de credenciais que não deveriam acessar o sistema (peça 42, p. 20).

48. O processo de desativação manual e não periódico pode resultar na manutenção inadequada de acessos de usuários internos e externos inativos.

7 Ausência de controle efetivo sobre a gestão de usuários externos no Suibe, ficando dependente das informações repassadas pelos órgãos parceiros

49. A gestão de usuários externos apresenta fragilidades estruturais, uma vez que o INSS não possui controle direto sobre o ciclo de vida funcional dos colaboradores das entidades parceiras. Conforme estabelece a Norma de Controle de Acesso Lógico do INSS (NCAL-INSS), recai inteiramente sobre a organização externa a obrigatoriedade contratual de informar previamente quaisquer alterações em seu corpo de colaboradores que impactem na exclusão das contas de acesso. A norma delega ao "gestor de acesso externo" – uma pessoa indicada pela própria entidade parceira – a responsabilidade pelo cadastro e gestão desses usuários (PT2, peça 58, p. 15, item 8).

50. Historicamente, o sistema Suibe acumulou um estoque de centenas de credenciais concedidas a usuários externos (como servidores da Advocacia-Geral da União, Polícia Federal, Controladoria-Geral da União, TCU e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome). O sistema é amplamente utilizado por esses órgãos para obter subsídios para ações judiciais, gerar estatísticas ou administrar benefícios assistenciais. No entanto, essas concessões ocorreram ao longo de décadas sem que houvesse uma revisão sistêmica de conformidade dessas autorizações. Sem mecanismos de validação cruzada contínua com as bases de recursos humanos dos órgãos parceiros, o INSS tornou-se incapaz de assegurar, de forma autônoma, que os usuários externos continuassem vinculados à administração pública. O próprio presidente da autarquia admitiu publicamente[46] que o órgão nunca havia revisado a autorização desses acessos e não possuía controle exato sobre quem detinha as credenciais para o repositório de dados (PT10, peça 80, p. 20, item 189).

8 Evidências, critérios e causas

*51. As **evidências** que suportam o achado estão no questionário de autoavaliação dos controles internos (QACIs) 2 e 4 (PT2, peça 58; PT4, peça 60) e ata de reuniões com gestores (PT10, peça 80).*

*52. A fontes dos **critérios** que serviram de base para a análise estão relacionadas nos QACIs e, em resumo, foram o CIS Controls v8, ABNT NBR ISO/IEC 27001:2023, e ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022.*

*53. As possíveis **causas** identificadas para o achado e as situações encontradas são:*

53.1. Uso de tecnologias legadas: a plataforma baseada no sistema Dardo e no protocolo LDAP possui limitações de rastreabilidade e de gerenciamento de identidades (seção 18).

---

[46] https://www.noticiasaominuto.com.br/economia/2165948/milhoes-de-dados-de-beneficiarios-do-inss-ficaram-expostos-e-foram-acessados-sem-controle

53.2. *Processo de modernização em progresso: a transição do sistema para a plataforma WebFocus encontra-se em execução, o que exige a manutenção da ferramenta em operação. Além disso, os processos ainda estão sendo desenhados à medida que o sistema volta a atender mais usuários (PT10, peça 80).*

53.3. *Dependência, pelo INSS, da gestão de organizações que usam o Suibe: a exclusão de acessos de usuários externos vincula-se ao envio de notificações pelos órgãos parceiros.*

9 Conclusão

54. A gestão do ciclo de vida dos acessos ao Suibe apresenta fragilidades tecnológicas, processuais e de governança de usuários externos. Essas deficiências já se materializaram no incidente de 2024, após o qual foram removidas 2.163 credenciais ativas, evidenciando a ausência de controles capazes de identificar e revogar tempestivamente acessos indevidos ou desnecessários. Também se constatou que as autorizações concedidas a usuários de órgãos parceiros não haviam sido submetidas a revisão sistemática.

55. No aspecto tecnológico, o DardoWeb registra apenas informações básicas, sem detalhamento suficiente para identificar as consultas, variáveis e parâmetros utilizados. Essa limitação reduz a rastreabilidade e a capacidade de investigação de incidentes. Como sua superação depende da migração para o WebFocus, já em andamento, não se propõe encaminhamento específico, sem prejuízo do acompanhamento da conclusão da transição e da desativação da plataforma legada.

56. Nos aspectos processual e de governança, a causa central é a inexistência de rotina formal, periódica e, sempre que possível, automatizada de revisão de acessos. A dependência de procedimentos manuais e de comunicações dos órgãos parceiros não assegura a revogação tempestiva de credenciais internas e externas, ampliando o risco de acessos indevidos, vazamentos e fraudes.

57. Assim, a proposta de encaminhamento concentra-se na gestão de riscos de manutenção de contas inativas ou órfãs no Suibe, incluindo, por exemplo, a instituição de revisão periódica dos acessos de usuários internos e externos, com critérios para desativação ou remoção tempestiva de credenciais em casos de inatividade, desligamento ou outras condições definidas pelo INSS. A medida busca evitar contas inativas ou órfãs e fortalecer a confidencialidade e a integridade das bases previdenciárias.

10 Propostas de encaminhamento e benefícios

58. Para resolver o problema de desativação ou remoção de usuários, especialmente nos casos de acesso de usuários externos, considerando a análise no documento Análise de Propostas de Encaminhamento (PT11, peça 81), a AudTI propõe:

58.1. *Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para gerir os riscos relacionados à desativação ou remoção de usuários, especialmente nos casos de acesso de usuários externos, incluindo, por exemplo, a revisão periódica de acessos de usuários internos e externos, a fim de garantir que os identificadores de usuários sejam tempestivamente desativados ou removidos em casos de, por exemplo, inatividade, desligamento e demais condições que a organização entender relevante, de acordo com os itens 5.16 e 5.18 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022;*

58.2. *Como **benefício** do controle pelo TCU, espera-se que a adoção da medida pelo INSS reduza a vulnerabilidade do Suibe a acessos não autorizados decorrentes de contas inativas ou órfãs. Consequentemente, a ação amplia a segurança, a integridade e a confidencialidade das bases de dados previdenciários, mitigando a ocorrência de fraudes ou vazamentos de informações sensíveis, o que garante maior confiabilidade e proteção na prestação dos serviços públicos aos cidadãos.*

11 Validação limitada da implementação dos controles de segurança

12 Falha no monitoramento e validação limitada da implementação dos controles de segurança

59. Devido à falha no monitoramento e à validação limitada da implementação dos controles de segurança, poderá ocorrer permanência de vulnerabilidades e riscos não tratados, o que poderá levar a incidentes de segurança da informação, impactando a segurança dos dados dos beneficiários, a disponibilidade do acesso ao Suibe e a continuidade de programas e políticas públicas.

60. Há uma assimetria de informação inerente à prestação de serviços de tecnologia pela Dataprev ao INSS, uma vez que a operação e a implementação dos controles de segurança ocorrem em ambiente administrado pela Dataprev, limitando a visibilidade direta do INSS sobre sua efetiva execução. O ambiente crítico da organização e o Suibe são providos integralmente por meio de contratos de prestação de serviços com a Dataprev. O INSS não possui data center próprio para a operação desses ativos críticos; toda a sua infraestrutura tecnológica, sistemas e bases de dados estão hospedados em ambiente de nuvem e nos data centers operados exclusivamente pela Dataprev. (PT8, peça 62, p. 3, item 15)

61. O desenho institucional desse modelo de contratação impõe uma divisão de papéis onde o INSS atua como o definidor das regras de negócio e controlador do ambiente, enquanto a Dataprev provê toda a infraestrutura tecnológica, desenvolvimento da solução, sustentação e o processamento sistêmico. Essa terceirização da infraestrutura em um formato de serviço (Software as a Service - SaaS) transfere a

responsabilidade primária pela segurança da plataforma para o provedor, o que, na prática, afasta a governança direta do INSS sobre a camada de infraestrutura.

62. Como consequência direta dessa dependência estrutural, o INSS enfrenta limitações práticas para exercer sua competência formal de acompanhamento e fiscalização dos controles de segurança. A equipe de auditoria constatou, por exemplo, que a autarquia não tem acesso direto aos logs de acesso do Suibe, dependendo do envio de ofícios à equipe de sustentação da Dataprev quando necessita investigar ou extrair essas informações para investigação. (PT4, peça 60, p. 8, item 2)

63. Embora o contrato exija a manutenção de logs centralizados, com proteções robustas (hardening) e restrição contra modificações não autorizadas, a organização não valida a efetiva implementação desses controles. Devido ao modelo de terceirização (INSS e Dataprev), cria-se uma assimetria de informação natural entre quem contrata e quem executa, restando dúvidas sobre se e como esses controles de segurança da informação são implementados. (PT4, peça 60, p. 8, itens 2 e 3)

13 Ausência de ferramentas próprias de monitoramento do Suibe

64. Em decorrência dessa arquitetura de dependência tecnológica, a equipe de prevenção e resposta a incidentes do INSS depende do envio de solicitações formais, requerimentos técnicos e ofícios institucionais à Dataprev para obter a extração e os dados brutos de logs sempre que há necessidade de investigar atividades suspeitas ou auditar credenciais. Esse fluxo de requisição externalizado, manual e muitas vezes assíncrono pode atrasar o tempo de resposta da organização a incidentes de segurança da informação. (PT4, peça 60, p. 13, itens 4 e 5)

65. A ausência de ferramentas próprias e diretas de monitoramento do Suibe, subordinando a extração dos registros de logs ao envio de solicitações formais às empresas contratadas, prejudica a capacidade e tempestividade na detecção e resposta de incidentes.

14 Evidências, critérios e causas

*66. As **evidências** que suportam o achado estão no questionário de autoavaliação dos controles internos (QACIs) nº 4 (PT4, peça 60) e ata de reuniões com gestores (PT10, peça 80).*

*67. A fontes dos **critérios** que serviram de base para a análise estão relacionadas nos QACIs e, em resumo, foram o CIS Controls v8, ABNT NBR ISO/IEC 27001:2023, e ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022.*

*68. Quanto às possíveis **causas** que teriam levado à situação encontrada, destaca-se:*

68.1. Modelo de computação em nuvem Sofware as a Service (SaaS): a implementação dos controles de segurança da informação e a análise e o tratamento de anomalias em registros de auditoria são operacionalizados pela Dataprev, situação que prejudica a governança direta do INSS sobre a infraestrutura e exige o acionamento formal da contratada para o aprofundamento de investigações.

15 Conclusão

69. As fragilidades no monitoramento e na validação dos controles de segurança do Suibe decorrem, em parte, do modelo de prestação do serviço pela Dataprev. Como a empresa administra a infraestrutura, a sustentação e o processamento do sistema, o INSS possui visibilidade limitada sobre a implementação e a operação dos controles de segurança.

70. Embora o contrato preveja registros centralizados, protegidos e resistentes a alterações não autorizadas, o INSS não dispõe de acesso direto aos logs nem de ferramentas próprias para monitorar o ambiente e validar esses controles. A obtenção de informações para auditorias ou investigações depende de solicitações formais à Dataprev, em fluxo manual e potencialmente assíncrono. Além disso, as limitações de escopo e de evidências impediram a auditoria de avaliar, em profundidade, determinados controles operados pela contratada.

71. Esse cenário reduz a tempestividade da detecção, da análise e da resposta a incidentes, além de manter incertezas quanto à efetiva execução dos controles definidos contratualmente. Os riscos alcançam a proteção dos dados dos beneficiários, a disponibilidade do Suibe e a continuidade dos serviços previdenciários.

72. A proposta de encaminhamento não questiona o modelo de contratação, mas busca mitigar a assimetria de informação mediante monitoramento contínuo dos acessos e das operações. Pretende-se assegurar ao INSS capacidade para detectar, analisar e investigar comportamentos anômalos sem depender exclusivamente do acionamento da Dataprev.

16 Propostas de encaminhamento e benefícios

73. Para resolver as falhas no monitoramento do Suibe, considerando a análise no documento Análise de Propostas de Encaminhamento (PT11, peça 81), a AudTI propõe:

73.1. Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para gerir os riscos relacionados a falhas no monitoramento contínuo dos acessos e operações no Suibe, incluindo, por exemplo, a implementação de controles que viabilizem a detecção, a análise

e a investigação autônoma de comportamentos anômalos, mitigando a dependência exclusiva dos processos investigativos pela Dataprev, de acordo com os itens 8.15 e 8.16 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022.

73.2. *Como **benefício** do controle pelo TCU, espera-se que a adoção da medida confira ao INSS maior autonomia e tempestividade na identificação e na resposta a incidentes de segurança e atividades suspeitas no Suibe. Essa capacidade investigativa própria reduzirá o tempo de exposição a fraudes e vazamentos decorrentes de acessos indevidos, assegurando maior proteção aos dados dos segurados, além de garantir a integridade e a confiabilidade dos processos de concessão e manutenção de benefícios previdenciários.*

17 Descontinuidade administrativa com impacto na gestão estratégica de segurança da informação

18 Morosidade na adoção da plataforma WebFocus como substituto da plataforma Dardo Web

74. Devido à alta rotatividade de servidores e da alta administração, poderá ocorrer descontinuidade administrativa, comprometimento do planejamento estratégico de longo prazo e a execução das atividades de gestão de SI de forma reativa, o que poderá levar à ocorrência de incidentes de segurança da informação, impactando a segurança dos dados dos beneficiários e a consolidação da modernização tecnológica.

75. A alta rotatividade na alta administração da organização é evidenciada por sete substituições entre janeiro de 2019 e abril de 2026, resultando em uma permanência média de apenas 377 dias por titular, cerca de 1 ano e 12 dias. Nesse período, os mandatos variaram de um mínimo de 0,4 ano (aproximadamente 4,8 meses) a um máximo de 659 dias (aproximadamente 1 ano e 8 meses), conforme a Tabela 2. (PT8, peça 62, p. 2, item 11)

Tabela 2 - Relação de presidentes do INSS entre 2019 e 2026

Presidente	Início	Término	Dias no cargo
Renato Rodrigues Vieira	15/01/2019	28/01/2020	378
Leonardo José Rolim Guimarães	28/01/2020	04/11/2021	646
José Carlos Oliveira	04/11/2021	30/03/2022	146
Guilherme Gastaldello Pinheiro Serrano	30/03/2022	01/02/2023	308
Glauco André Fonseca Wamburg	01/02/2023	04/07/2023	153
Alessandro Antonio Stefanutto	04/07/2023	23/04/2025	659
Gilberto Waller Júnior	30/04/2025	13/04/2026	348

Fonte: elaborado pela equipe

76. A equipe de auditoria também identificou a rotatividade nos cargos de gestão na Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), caracterizada por nove trocas de gestão no período compreendido entre abril de 2019 e maio de 2026, resultando em uma permanência média de apenas 285 dias (aproximadamente 9,4 meses) por diretor. (PT8, peça 62, p. 2, item 12)

77. A constante instabilidade na liderança impacta o patrocínio institucional e a continuidade das diretrizes estratégicas. Essa descontinuidade administrativa prejudica a execução do planejamento tecnológico de longo prazo, resultando na manutenção prolongada de soluções legadas em operação no ambiente de produção. (PT8, peça 62, p. 2, item 13)

78. No contexto do Suibe, as evidências apontam lentidão do INSS na substituição da plataforma legada Dardo Web (seção 5). O processo de migração tecnológica encontra-se em ritmo lento, com apenas cerca de 50% de conclusão, restando diversos módulos, como o de reconhecimento de direitos, pendentes de homologação e transição definitiva. (PT10, peça 80, p. 16, item 153)

79. A morosidade na adoção plena da plataforma WebFocus, atrelada à dependência prolongada da ferramenta Dardo Web, compromete a consolidação da modernização tecnológica do INSS. O retardo contínuo para desativar sistemas legados expõe o ambiente de TI a vulnerabilidades operacionais da arquitetura antiga e compromete a evolução dos controles de segurança da informação.

19 Execução das atividades relacionadas à Gestão de Segurança da Informação de forma reativa

80. O comprometimento recorrente do planejamento de longo prazo fomenta uma cultura organizacional na qual a governança e a gestão de segurança da informação (SI) são operadas de maneira proeminentemente reativa. A equipe de auditoria constatou que a atuação do INSS em relação à segurança sistêmica se pauta, geralmente, por movimentos pontuais motivados por denúncias, atuações de órgãos de controle ou pela materialização de falhas de segurança, em detrimento de uma postura de tratamento contínuo de riscos de segurança. (PT8, peça 62, p. 2, item 7-9)

81. A abordagem reativa é evidenciada pelo estágio inicial e moroso na implementação de projetos estruturantes de defesa cibernética, como a contratação de um Centro de Operações de Segurança (SOC) próprio, iniciativa que ainda transita por fases de levantamento de mercado e ajustes de artefatos de contratação (PT2, peça 58, p. 15, item 6).

82. Além disso, a aplicação de controles básicos de controle de acesso ao Suibe, a exemplo da correção de falhas de configuração de rede, uso obrigatório de Redes Privadas Virtuais (VPN) e adoção de certificados digitais do tipo A3, foi executada apenas como medida de contenção ("fechar a porta") após a ocorrência de um grave incidente que expôs indevidamente as informações de beneficiários (PT3, peça 59, p. 12, item 7).

83. A execução de atividades de segurança da informação de forma sistematicamente reativa aumenta o risco de permanência de vulnerabilidades ou riscos não tratados e de ocorrência de novos incidentes de segurança da informação.

20 Evidências, critérios e causas

*84. As **evidências** que suportam o achado estão no questionário de autoavaliação dos controles internos (QACIs) nº 1 (PT1, peça 57) e ata de reuniões com gestores (PT10, peça 80).*

*85. A fontes dos **critérios** que serviram de base para a análise estão relacionadas nos QACIs e, em resumo, foram o CIS Controls v8, ABNT NBR ISO/IEC 27001:2023, e ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022.*

*86. As possíveis **causas** que levaram as situações encontradas são:*

86.1. *Alta rotatividade nos cargos de gestão: a sucessão de gestores na presidência da autarquia e na Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) interrompe o patrocínio institucional e afeta a continuidade das diretrizes, o que prejudica a consolidação das políticas de modernização tecnológica e a execução do planejamento das iniciativas de TIC; e*

86.2. *Limitações orçamentárias: a ausência de dotação específica para a segurança da informação, em concorrência com as demais demandas do órgão, gera incerteza sobre a aquisição, a renovação e a evolução de soluções tecnológicas, além de restringir a execução de projetos estruturantes.*

21 Conclusão

87. A elevada rotatividade da alta administração e da direção de tecnologia evidencia risco de descontinuidade administrativa no INSS. Entre 2019 e 2026, ocorreram sete substituições na presidência, com permanência média de 377 dias por titular, e nove trocas na direção de tecnologia, cuja permanência média foi de 285 dias. Essa instabilidade compromete o patrocínio institucional, a definição de prioridades e a continuidade do planejamento tecnológico do órgão.

88. Seus efeitos são observados na morosidade da substituição do DardoWeb pelo WebFocus, ainda com módulos relevantes pendentes, e na condução predominantemente reativa das ações de segurança da informação. A ausência de dotação orçamentária específica para a área também restringe a execução de projetos estruturantes e a evolução dos controles. Em conjunto, esses fatores prolongam o uso de soluções legadas, dificultam o tratamento preventivo de riscos e ampliam a possibilidade de novos incidentes.

89. Contudo, o INSS apresentou plano de ação e iniciou processo de migração do Suibe para uma plataforma de computação em nuvem. Além disso, a auditoria não aprofundou suficientemente as medidas destinadas a mitigar a rotatividade e as limitações orçamentárias. Por essas razões, e em observância à proporcionalidade dos encaminhamentos, não será proposta recomendação específica para este achado.

90. Permanece necessário, entretanto, acompanhar a execução das iniciativas, especialmente quanto à definição de responsáveis e marcos intermediários, à continuidade do patrocínio institucional, à conclusão da modernização e à desativação das soluções legadas. Essa cautela é reforçada pelos prazos extensos do plano de ação e pelo risco de que novas mudanças na gestão atrasem ou interrompam as medidas previstas.

22 Propostas de encaminhamento e benefícios

91. Considerando a elaboração de plano de ação pelo INSS e o processo de migração do sistema Suibe para uma terceira plataforma baseada em nuvem (PT11, peça 81), a AudTI propõe deixar de expedir recomendações para tratar as situações referentes à morosidade na adoção da plataforma WebFocus em substituição ao Dardo Web e à execução reativa das atividades de Gestão de Segurança da Informação.

23 Deficiências na conformidade normativa de segurança da informação

92. Devido à força de trabalho deficitária e aos normativos de segurança da informação pendentes de atualização, poderá ocorrer o descumprimento de requisitos normativos e fragilidades na gestão de riscos de SI, o que poderá levar à permanência de vulnerabilidades não tratadas e à ocorrência de incidentes de segurança da informação, impactando a segurança dos dados dos beneficiários, a disponibilidade do acesso ao Suibe e a continuidade de programas e políticas públicas.

93. O INSS possui normativos abrangentes voltados para segurança da informação e gestão de riscos:

93.1. *A Portaria 3.213/2019 instituiu o Sistema de Governança do INSS (SG-INSS), estruturado pelo Comitê Estratégico de Governança (Cegov), comitês de apoio, Auditoria-Geral e Corregedoria-Geral. O Cegov consiste em órgão de deliberação sobre diretrizes, planejamento, tecnologia, segurança da informação, riscos, integridade e orçamento. A atuação da unidade garante o alinhamento das ações das diretorias à missão da autarquia.*

93.2. *A Resolução 5/2020 regulamenta a Política de Gestão de Riscos, base de funcionamento do Sistema de Gestão de Riscos (SGR-INSS). A Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação (Digov) estabeleceu normas de operação e fluxos de trabalho para o sistema, mediante a adoção da Metodologia de Gestão de Riscos, do Sistema de Gerenciamento de Riscos (SISGR/INSS) e do Manual de Gerenciamento de Riscos. A consolidação do mapeamento de processos ocorre por meio de painel de gestão para subsidiar decisões de controle.*

93.3. *A Política de Segurança da Informação (POSIN-INSS) determina regras de proteção de dados e atua em integração com os instrumentos de planejamento da instituição, a exemplo do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTIC) e do Plano Diretor de Segurança da Informação (PDSI). O monitoramento do setor ocorre via Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), coordenado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), com a consolidação de indicadores de risco. Em adição, a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) desenvolve sistema de gestão de demandas e de tratamento de incidentes para substituição do programa de código aberto atualmente em uso (peça 37).*

94. Embora o INSS possua um direcionamento formal estabelecido para a governança e gestão de riscos de segurança da informação, o processo no nível operacional encontra-se em estágio inicial de maturidade. A prática atual é marcada por avaliações baseadas em critérios eminentemente subjetivos e por uma baixa integração institucional entre as áreas técnicas, o que dificulta a consolidação de um repositório centralizado e padronizado de riscos operacionais. (PT1, peça 57, p. 9, item 5)

95. A evolução efetiva da gestão de riscos cibernéticos na organização depende de uma formalização e integração mais robusta desses processos de avaliação às rotinas diárias da área de tecnologia. Segundo os gestores do INSS, o instituto busca a consolidação de instrumentos metodológicos que permitam a identificação, a avaliação, o tratamento e o monitoramento contínuo dos riscos associados à gestão de identidades e acessos (peça 8, p. 6, seção Conclusão).

96. A ineficiência na aplicação dos normativos e a gestão incipiente de riscos operacionais prejudicam o estabelecimento de controles preventivos eficazes. Essa fragilidade estrutural propicia a permanência de vulnerabilidades não tratadas, o que aumenta o risco de incidentes de segurança da informação, impactando a proteção dos dados dos beneficiários.

24 Força de trabalho deficitária

97. As ações do INSS para a melhoria de pessoal abrangem o dimensionamento do quadro e a capacitação da força de trabalho. O dimensionamento na Diretoria de Tecnologia da Informação emprega o método do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) para definir parâmetros de referência. Essa etapa contempla a análise de perfil dos profissionais com o intuito de direcionar alocações e embasar as iniciativas de desenvolvimento (peça 56).

98. No âmbito da capacitação, a autarquia estrutura trilhas de aprendizagem em tecnologia da informação e promove o levantamento de requisitos técnicos para a ocupação de cargos de coordenação e direção. As ações de ensino englobam processos de aperfeiçoamento, qualificação e especialização, além do treinamento de equipes de licitações e contratos. O tema de segurança da informação possui normatização de programas de conscientização, com a execução de cursos em escola virtual, envio de comunicados por correio eletrônico, realização de palestras e estruturação de planos de sensibilização (peça 56, p. 6).

99. No entanto, o dimensionamento do pessoal dedicado às atividades de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e à gestão de segurança no INSS apresenta um déficit. A Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) conta com uma força de trabalho de 153 colaboradores, dos quais 127 atuam diretamente nos processos de negócio da Diretoria, para prestar suporte a um universo de 24.009 usuários de recursos de TIC. Esse quantitativo revela uma distorção quando comparado ao Método de Dimensionamento do Quadro de Pessoal de TIC. (peça 56, p. 9-10)

100. O INSS não demonstrou possuir iniciativas de capacitação para as suas equipes dedicadas à Gestão de Segurança da Informação.

101. Além disso, a estrutura voltada especificamente para o mapeamento e controle das ameaças é insuficiente, como evidenciado na Coordenação de Gerenciamento de Riscos, que opera com apenas três servidores. Essa restrição de pessoal torna um desafio a realização de um mapeamento abrangente de riscos em todas as diretorias e atividades de TIC do INSS. (PT10, peça 80, p. 4, item 20)

102. A força de trabalho deficitária compromete a execução adequada dos processos de suporte, governança e defesa cibernética. Essa deficiência de recursos humanos limita a capacidade de resposta a incidentes e o aprimoramento de sistemas críticos, o que aumenta o risco de indisponibilidade do acesso ao Suibe e de paralisação de políticas públicas.

25 Normativos de segurança da informação pendentes de atualização

103. O INSS apresenta pendência em seu arcabouço normativo de defesa cibernética, descumprindo os prazos regulamentares estipulados pelos próprios documentos institucionais. A Política de Segurança da Informação (Posin), aprovada em 31 de agosto de 2020, e a Norma de Controle de Acesso Lógico (NCAL), instituída em 1º de abril de 2022, estabelecem a obrigatoriedade de revisão periódica em um prazo máximo de três anos (peças 20 e 37).

104. A equipe de auditoria constatou, contudo, que a Posin e a NCAL não são revisadas e publicadas definitivamente há mais de seis e quatro anos, respectivamente. Apesar de existirem minutas e processos de revisão iniciados pelas áreas técnicas, os trâmites pendem de finalização e aprovação oficial da alta administração (PT1, peça 57, p. 8, item 3).

105. A defasagem temporal dos normativos de segurança da informação, ao não acompanhar a rápida evolução das ameaças tecnológicas e das melhores práticas de mercado, resulta na ineficácia da aplicação dos controles de acesso lógico atuais. Essa obsolescência normativa enfraquece a arquitetura de governança, o que leva à permanência de vulnerabilidades de autenticação e aumenta o risco de violações aos dados de beneficiários.

26 Evidências, critérios e causas

*106. As **evidências** que suportam o achado estão no papel de trabalho "PT8 - Recursos" (peça 62) e ata de reuniões com gestores (PT10, peça 80).*

*107. A fontes dos **critérios** que serviram de base para a análise estão relacionadas nos QACIs e, em resumo, foram o CIS Controls v8, ABNT NBR ISO/IEC 27001:2023, e ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022.*

*108. Quanto às possíveis **causas** que levaram às situações encontradas, destacam-se:*

108.1. *Ausência de ações de capacitação: o INSS não dispõe de programas de treinamento para gestores em atuação nas divisões de segurança da informação, e os trâmites de solicitação de capacitação apresentam burocracia;*

108.2. *Quadro de pessoal deficitário: a quantidade de servidores em atuação nas divisões de segurança da informação e na gestão de riscos diverge da recomendação de dimensionamento do Sisp, o que gera acúmulo de tarefas e impede a execução de controles.*

27 Conclusão

109. A efetividade da governança e da gestão de riscos de segurança da informação do INSS é limitada por duas fragilidades: insuficiência de pessoal especializado e desatualização dos normativos internos.

110. Quanto à força de trabalho, a Coordenação de Gerenciamento de Riscos dispõe de apenas três servidores, e não foram demonstradas ações específicas de capacitação das equipes responsáveis pela gestão de segurança da informação. O quadro limita o mapeamento abrangente de riscos, a resposta a incidentes e o aprimoramento dos controles de sistemas críticos.

111. No aspecto normativo, a Política de Segurança da Informação e a Norma de Controle de Acesso Lógico permanecem sem revisão e publicação definitivas além do prazo máximo de três anos previsto nos próprios instrumentos. Embora existam minutas e processos de revisão, sua conclusão e aprovação pela alta administração permanecem pendentes. A defasagem reduz a aderência às ameaças atuais e às boas práticas, fragilizando a governança e favorecendo a permanência de vulnerabilidades.

112. Essas deficiências comprometem a adoção de controles preventivos e ampliam os riscos à confidencialidade dos dados, à disponibilidade do Suibe e à continuidade dos serviços previdenciários. Contudo, apenas a atualização normativa pode ser diretamente promovida por ato de gestão da autarquia no âmbito deste trabalho.

113. Assim, a proposta de encaminhamento concentra-se na instituição de processo contínuo e tempestivo de revisão, aprovação, publicação e atualização dos normativos de segurança da informação, alinhado às diretrizes governamentais e ao guia da SGD/MGI. A insuficiência de pessoal permanece registrada para conhecimento e eventual acompanhamento, pois sua solução depende de medidas de provimento, capacitação e alocação de recursos que extrapolam a governabilidade imediata da unidade de tecnologia.

28 Propostas de encaminhamento e benefícios

114. Para resolver os problemas de gestão incipiente de riscos operacionais e defasagem temporal dos normativos de segurança da informação, considerando a análise no documento Análise de Propostas de Encaminhamento (PT11, peça 81), a AudTI propõe:

114.1. *Recomendar ao INSS, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para:*

114.1.1. instituir processo de revisão e atualização tempestiva de seus normativos internos de segurança da informação, garantindo o alinhamento contínuo às diretrizes governamentais vigentes, utilizando como referencial o "Guia para Elaboração de Políticas, Normas e Procedimentos" expedido pela SGD/MGI.

114.2. *Como **benefício** do controle pelo TCU, espera-se que a adoção das medidas fortaleça a governança de segurança da informação do INSS, conferindo à autarquia capacidade proativa na identificação e no tratamento de riscos, com destaque para a gestão de identidades e acessos. Consequentemente, a ação assegura o alinhamento contínuo às diretrizes governamentais e amplia a resiliência operacional dos sistemas previdenciários, em especial do Suibe.*

29 Comentários dos gestores

115. Para a construção participativa das deliberações, a Resolução - TCU 315/2020 prevê:

Seção III

Da Construção Participativa das Deliberações

*Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, **informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas**.*

§ 1º A manifestação a que se refere o caput deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

(grifamos)

116. As propostas de recomendação apresentadas ao longo do relatório são as seguintes (peça 82, parágrafos 126.1.1, 126.1.2, 126.3 e 126.2 respectivamente):

***Recomendar ao INSS**, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para gerir os riscos relacionados à desativação ou remoção de usuários, especialmente nos casos de acesso de usuários externos, incluindo, por exemplo, a revisão periódica de acessos de usuários internos e externos, a fim de garantir que os identificadores de usuários sejam tempestivamente desativados ou removidos em casos de, por exemplo, inatividade, desligamento e demais condições que a organização entender relevante, de acordo com os itens 5.16 e 5.18 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022;*

***Recomendar ao INSS**, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para gerir os riscos relacionados a falhas no monitoramento contínuo dos acessos e operações no Suibe, incluindo, por exemplo, a implementação de controles que viabilizem a detecção, a análise e a investigação autônoma de comportamentos anômalos, mitigando a dependência exclusiva dos processos investigativos pela Dataprev, de acordo com os itens 8.15 e 8.16 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022;*

***Deixar de expedir recomendações ao INSS**, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, em relação à descontinuidade administrativa com impacto na gestão estratégica de segurança da informação, uma vez que a alta administração do INSS assumiu a responsabilidade pelos riscos, ao encaminhar plano de ação para lidar com as deficiências que avaliaram ser de maior risco, com medidas a serem implementadas até dezembro de 2030, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;*

***Recomendar ao INSS**, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para instituir processo de revisão e atualização tempestiva de seus normativos internos de segurança da informação, garantindo o alinhamento contínuo às diretrizes governamentais vigentes, utilizando como referencial o "Guia para Elaboração de Políticas, Normas e Procedimentos" expedido pela SGD/MGI.*

(grifamos)

117. Em 28/7/2026, o TCU disponibilizou o relatório preliminar para que os gestores do INSS pudessem apresentar os comentários sobre as propostas de recomendação. Em 14/8/2026, o INSS anexou os comentários relativos às recomendações que passam a ser analisados abaixo (peça 87).

30 Desativação ou remoção de usuários

118. Em relação à recomendação sobre a desativação ou remoção de usuários (parágrafo 58.1), os gestores informaram que sugerem a realização de monitoramento trimestral com o objetivo de identificar possíveis desligamentos de usuários decorrentes de exoneração ou demissão, aposentadoria ou óbito, remoção de ofício ou alteração de lotação, afastamento legal ou licença, incluindo férias prolongadas, licença para tratamento de saúde ou afastamento cautelar. Informaram, ainda, que serão identificadas e inativadas contas órfãs, inativas ou sem utilização recente, considerando-se, para esse fim, a ausência de acesso por período superior a dois meses (peça 87, p. 5).

119. A manifestação apresentada pelos gestores demonstra concordância com a necessidade de realização de revisão periódica dos acessos e apresenta, de forma objetiva, a periodicidade e os eventos que serão considerados no monitoramento. Considerando que a recomendação proposta pela equipe de auditoria contempla expressamente a revisão periódica de acessos de usuários internos e externos, entende-se que a medida informada pelo INSS constitui providência compatível com o encaminhamento proposto e representa forma de tratamento do risco identificado.

120. A periodicidade trimestral informada pelos gestores não demanda alteração da redação da recomendação, uma vez que o encaminhamento foi formulado para permitir que o próprio INSS estabeleça a periodicidade e os procedimentos que considere adequados, observados os riscos envolvidos e a necessidade de assegurar a tempestiva desativação ou remoção dos identificadores de usuários nas situações pertinentes.

*121. Dessa forma, os comentários dos gestores são **acolhidos**, por apresentarem medida concreta de tratamento do risco relacionado à desativação ou remoção de usuários, sem a necessidade de alteração da proposta de encaminhamento, que permanece mantida em sua redação original.*

31 Monitoramento dos acessos e operações no Suibe

122. Quanto à recomendação do monitoramento dos acessos ao Suibe (parágrafo 73.1), os gestores informaram que, com a migração para a ferramenta WebFocus, será possível monitorar a utilização da máquina hospedeira pelos usuários e, na hipótese de serem identificadas consultas fora do padrão esperado, realizar o devido rastreamento e proceder à auditoria individualizada, mediante consulta por matrícula ou CPF (peça 87, p. 5).

123. A providência apresentada pelos gestores constitui medida de tratamento do risco relacionado às falhas no monitoramento dos acessos ao Suibe, na medida em que busca ampliar a capacidade de identificação de consultas fora do padrão esperado, possibilitando o rastreamento das operações e a realização de auditorias individualizadas. A medida informada está aderente ao objetivo da recomendação de aprimorar a capacidade de detecção, análise e investigação de comportamentos anômalos.

124. Embora a solução apresentada não corresponda necessariamente à única ou à mais abrangente forma de tratamento do risco, entende-se que cabe ao INSS, no âmbito de sua gestão de riscos, definir as medidas que considere mais adequadas e oportunas para mitigá-lo, observadas as características de seu ambiente tecnológico e operacional.

*125. Assim, os comentários dos gestores são **acolhidos**, por apresentarem providência destinada ao tratamento do risco relacionado ao monitoramento dos acessos e operações no Suibe, sem a necessidade de alteração da proposta de encaminhamento, que permanece mantida em sua redação original.*

32 Demais itens da proposta de encaminhamento

126. Os comentários apresentados pelos gestores não fazem referência às propostas de encaminhamento dos parágrafos 126.2 e 126.3 da peça 82. Dessa forma, não foram apresentados novos elementos que demandem alteração do entendimento da equipe de auditoria quanto a esses itens.

127. Quanto à proposta de encaminhamento do parágrafo 126.3 da peça 82, permanece o entendimento da equipe de auditoria de deixar de expedir recomendação em relação à descontinuidade administrativa com impacto na gestão estratégica de segurança da informação, uma vez que a alta administração do INSS assumiu a responsabilidade dos riscos ao encaminhar plano de ação para tratamento das deficiências que avaliou como de maior risco, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação das medidas e os impactos delas resultantes.

128. Em relação à proposta do parágrafo 126.2 da peça 82, permanece o entendimento de recomendar ao INSS que institua processo de revisão e atualização tempestiva de seus normativos internos de segurança da informação, de modo a assegurar o alinhamento contínuo às diretrizes governamentais vigentes, utilizando como referencial o "Guia para Elaboração de Políticas, Normas e Procedimentos" expedido pela SGD/MGI.

33 Conclusão da análise dos comentários

129. Em síntese, os gestores do INSS não apresentaram comentários contrários às propostas de encaminhamento. Os comentários apresentados tratam de medidas concretas propostas pelo INSS para a mitigação dos riscos identificados. Em relação à desativação ou remoção de usuários, a realização de monitoramento trimestral mostra-se compatível com a revisão periódica prevista na recomendação. Quanto ao monitoramento dos acessos e operações no Suibe, a conclusão da migração da plataforma WebFocus para identificação, rastreamento e auditoria de consultas fora do padrão esperado constitui medida de gestão do risco relacionado à deficiência identificada.

130. Assim, os comentários dos gestores são acolhidos, sem que deles resulte necessidade de alteração das propostas de encaminhamento, que permanecem mantidas em sua redação original.

34 Conclusão

*131. A **conclusão** do relatório é:*

131.1. *A dependência de processos manuais e não periódicos para a desativação de credenciais, somada à ausência de controle efetivo sobre a gestão de usuários externos no Suibe, pode causar um acúmulo de contas ociosas. Esse cenário, aliado às limitações de rastreabilidade de extração de dados da plataforma legada em operação, resulta no aumento do risco de acessos indevidos, vazamentos de dados sensíveis e fraudes, risco que foi materializado em recente incidente de segurança no Suibe (parágrafos 32 a **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).*

131.2. *O modelo de terceirização (SaaS) junto à Dataprev afasta a governança direta do INSS sobre a infraestrutura tecnológica, gerando assimetria de informação. Como o INSS atua apenas como definidor das regras de negócio, mas não valida a operação do ambiente, restam incertezas e riscos operacionais sobre se e como os controles de segurança são efetivamente implementados para satisfazer essas diretrizes contratuais. Além disso, a ausência de ferramentas próprias para acesso direto aos registros de auditoria (logs) subordina a investigação de atividades suspeitas ao envio manual de ofícios à contratada. Esse fluxo prejudica a tempestividade na detecção e resposta a incidentes, o que gera o risco de desalinhamento com regras de negócio e permanência de vulnerabilidades que ameaçam a segurança dos dados dos beneficiários e a continuidade das políticas públicas.*

131.3. *A rotatividade nos cargos de gestão no INSS, inclusive de cargos de tecnologia, compromete o patrocínio institucional e interrompe o planejamento estratégico de longo prazo. Essa descontinuidade resulta na manutenção prolongada de sistemas legados - evidenciada pela morosidade na migração de plataformas - e fomenta uma cultura em que a segurança da informação é operada de maneira reativa. Em última análise, esse ciclo de instabilidade dificulta a consolidação da modernização tecnológica e atua como uma barreira para o amadurecimento da governança e para a evolução institucional do órgão.*

131.4. *O déficit quantitativo e de capacitação nas equipes de tecnologia, aliado à defasagem de normativos essenciais - como a Política de Segurança da Informação (Posin) e a Norma de Controle de Acesso Lógico (NCAL) -, enfraquece a arquitetura de governança de SI da organização. Essa fragilidade estrutural resulta em uma gestão incipiente de riscos operacionais e torna ineficiente a aplicação de controles de segurança da informação. Como consequência, observa-se, por exemplo, a limitação da organização em ter acesso aos logs de acesso do Suibe que restringem a capacidade de resposta a incidentes cibernéticos, ameaçando a segurança dos dados dos beneficiários, a disponibilidade de sistemas críticos (como o Suibe) e a continuidade das políticas públicas.*

132. Em resposta às questões de auditoria propostas na matriz de planejamento, tem-se:

132.1. *(QST-01: Em que medida as práticas de governança que impactam a gestão de identidade e autenticação (IAM) estão alinhadas às boas práticas?) As práticas de governança que impactam a gestão de identidade estão* ***pouco alinhadas*** *às boas práticas (PT1, peça 57)*

132.2. *(QST-02: Em que medida o processo de gestão de identidade está alinhado às boas práticas?) O processo de gestão de identidade está* ***parcialmente alinhado*** *às boas práticas (PT2, peça 58);*

132.3. *(QST-03: Em que medida o processo de autenticação está alinhado às boas práticas?) O processo de autenticação está* ***parcialmente alinhado*** *às boas práticas (PT3, peça 59);*

132.4. *(QST-04: Em que medida o monitoramento dos processos que envolvem a gestão de identidade e autenticação (IAM) está alinhado às boas práticas?) O monitoramento dos processos que envolvem a gestão de identidade está* ***pouco alinhado*** *às boas práticas (PT4, peça 60);*

132.5. *(QST-05: Em que medida os recursos para a gestão de segurança da informação estão disponíveis?) Os recursos de segurança da informação apresentam déficit de pessoal, escassez de orçamento e obsolescência de tecnologia (PT8, peça 62);*

132.6. *(QST-06: Qual é a extensão e gravidade do acesso aos dados de beneficiários do INSS no Suibe?) O incidente consistiu na extração de informações de Estado por processos de automação para possível estruturação de bases de dados com a finalidade de fraudes contra beneficiários. As informações sob risco incluem o cadastro de cidadãos, laudos de saúde e dados de finanças. O registro de volumetria de rede demonstra a transferência de mais de 2,5 Gigabytes de dados. Contudo, limitações técnicas do Suibe à época impedem a identificação do conteúdo exato extraído e dos beneficiários afetados (PT5, peça 64);*

132.7. *(QST-07: Quais falhas sistêmicas e de governança permitiram que essa vulnerabilidade ocorresse e perdurasse?) As falhas identificadas compreendem: ausência de regra de desativação para contas sem uso, mantendo, indevidamente, mais de 2.000 credenciais de acesso ao Suibe; configuração de rede com NAT, que ocultou a origem das conexões; tráfego de convidados na rede de organização parceira sem controles de segurança; e registro de logs limitado na ferramenta de operação, que captura usuário, data e volume de retornos, mas omite o conteúdo dos dados consultados (PT6, peça 65);*

132.8. *(QST-08: Em que medida as providências tomadas pelo INSS são suficientes e efetivas para sanar as vulnerabilidades, restabelecer a proteção à privacidade dos segurados e garantir a segurança no acesso ao sistema Suibe?) Para restabelecer o controle de acesso institucional, o INSS adotou medidas de contenção, acesso, governança e estrutura. As ações compreendem: bloqueio de credenciais e de IPs; suspensão temporária do sistema Suibe; exclusão de acessos de todos os usuários e criação de grupo mais restrito; exigência de VPN e certificado A3 para acesso ao sistema; centralização dos registros de auditoria; notificação à Polícia Federal; e continuidade da modernização do sistema para superar as limitações de rastreabilidade da ferramenta. (PT7, peça 66);*

133. Embora os controles adotados impliquem na melhoria da postura de segurança do ambiente e contribuam para mitigar o risco de novas invasões, reforça-se a necessidade de o INSS utilizar uma abordagem que implemente várias camadas de controles de segurança (defesa em profundidade), unindo esforços técnico e humano para criar uma barreira robusta e eficaz para se proteger contra potenciais ataques.

134. Após a realização de reunião da equipe com gestores do Suibe para apresentação dos achados no dia 18/6/2026, a organização enviou plano de ação informando como pretende lidar com as deficiências que entende ser de maior risco, com previsão de que todas as ações estejam concluídas até dezembro de 2030 (peça 75).

135. Com o recebimento do plano de ação, em alinhamento às previsões do inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, a equipe de auditoria deixou de propor encaminhamentos gerais, conforme "PT11 - Análise de propostas de encaminhamento" (peça 81), e elaborou propostas de recomendações que foquem na resolução de problemas de maior risco e cujos controles informados poderiam se mostrar insuficientes na visão da equipe, conforme análise contida no papel de trabalho "PT11 - Análise de propostas de encaminhamento" (peça 81).

136. Quanto aos benefícios da auditoria, para tratar os riscos identificados no processo de gestão de identidades e autenticação no Suibe, a Unidade Técnica apresentou os resultados preliminares da auditoria à alta administração da organização, que já assumiu a responsabilidade pelos riscos ao enviar seu plano de ação com as respectivas medidas de tratamento. Para reduzir o risco de sucesso de eventuais ataques que explorem vulnerabilidades na gestão de identidades e autenticação, o INSS elaborou plano de ação com previsão de implementação de medidas de tratamento corretivas e evolutivas, com o prazo até dezembro de 2030.

137. Em complemento, a equipe de auditoria propôs recomendações destinadas a institucionalizar a revisão periódica dos acessos, fortalecer o monitoramento autônomo das operações no Suibe e assegurar a atualização tempestiva dos normativos de segurança da informação. Essas medidas contribuem para a prevenção de acessos indevidos, a detecção e investigação de comportamentos anômalos.

138. Espera-se que a implementação das medidas propostas, bem como das ações planejadas no plano de ação, promova o fortalecimento da segurança e da governança do Suibe, assegurando maior controle sobre os acessos, capacidade autônoma de monitoramento e atualização contínua dos normativos internos. Ao enfrentar as fragilidades identificadas na gestão de identidades, na rastreabilidade das operações e na manutenção dos controles de segurança, o INSS reduz os riscos à confidencialidade, à integridade e à disponibilidade de seus sistemas, amplia sua capacidade de prevenção e resposta a incidentes e contribui para a continuidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para a preservação da confiança institucional.

35 Proposta de Encaminhamento

139. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

*140. **Recomendar** ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para:*

140.1. *gerir os riscos relacionados:*

140.1.1. à desativação ou remoção de usuários, especialmente nos casos de acesso de usuários externos, incluindo, por exemplo, a revisão periódica de acessos de usuários internos e externos, a fim de garantir que os identificadores de usuários sejam tempestivamente desativados ou removidos em casos de, por exemplo, inatividade, desligamento e demais condições que a organização entender relevante, de acordo com os itens 5.16 e 5.18 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022;

140.1.2. a falhas no monitoramento dos acessos e operações no Suibe, incluindo, por exemplo, a implementação de controles que viabilizem a detecção, a análise e a investigação autônoma de comportamentos anômalos, mitigando a dependência exclusiva dos processos investigativos pela Dataprev, de acordo com os itens 8.15 e 8.16 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022; e

140.2. *instituir processo de revisão e atualização tempestiva de seus normativos internos de segurança da informação, garantindo o alinhamento contínuo às diretrizes governamentais vigentes, utilizando como referencial o "Guia para Elaboração de Políticas, Normas e Procedimentos" expedido pela SGD/MGI.*

*141. **Deixar de expedir** recomendações ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, em relação à descontinuidade administrativa com impacto na gestão estratégica de segurança da informação, uma vez que a alta administração do assumiu a responsabilidade pelos riscos, ao encaminhar plano de ação para lidar com as deficiências que avaliaram ser de maior risco, com medidas a serem implementadas até dezembro de 2030, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.*

*142. **Classificar como sigiloso em grau reservado**, com fulcro no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução-TCU 294/2018, o seguinte:*

142.1. *as peças 42-54 enviadas pelos auditados, referendando a classificação dada pelo auditado; e*
142.2. *as peças 57-60, 62, 64-66, e 80-81 contendo as análises que evidenciam o descrito neste relatório.*
143. 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 autorizar o monitoramento das recomendações propostas neste relatório.
144. ***Informar*** *ao Instituto Nacional do Seguro Social do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório, o voto e os apêndices que fundamentam a deliberação ora encaminhada poderão ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.*
144.1. ***Encaminhar*** *cópia do relatório da equipe de fiscalização ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social.*
145. Arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a gestão de riscos associada aos processos de identificação e autenticação de usuários do Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), mantido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

2. O Suibe consiste em sistema cujas principais funções são centralizar, organizar e disponibilizar informações sobre requerimento, concessão e manutenção de benefícios previdenciários e assistenciais, servindo como base de dados estratégica para a gestão dos benefícios. Reúne, portanto, expressivo volume de dados pessoais e sensíveis de milhões de cidadãos.

3. Por certo, a adequada proteção dessas informações é requisito indispensável não apenas para a continuidade dos serviços prestados pelo INSS, mas também para a preservação da confiança da sociedade na atuação estatal e para a observância dos princípios e garantias estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

4. A presente fiscalização teve origem em incidente de segurança da informação ocorrido em abril de 2024, que resultou no acesso indevido a milhões de dados mantidos no Suibe. O incidente culminou na remoção de 2.163 credenciais ativas, evidenciando a materialidade do risco identificado.

5. Diante da relevância do tema, este Tribunal determinou a realização da presente auditoria, voltada à avaliação dos controles de identidade e autenticação do sistema.

II

6. Como referencial teórico da análise, utilizou-se o processo de Gestão de Identidade e Acesso (IAM), o qual consiste no consiste no conjunto de políticas e tecnologias destinado a controlar identidades digitais e regular o acesso a recursos organizacionais.

7. Trata-se de um componente fundamental da cibersegurança, pois reduz riscos por meio de, dentre outros:

- Controle de privilégios: conjunto de mecanismos destinados a definir quais recursos cada usuário pode acessar e quais ações pode executar dentro de um sistema ou rede;

– Autenticação multifatorial (MFA): processo que exige dois ou mais fatores de autenticação, como senha e reconhecimento facial, para validar a identidade do usuário;

– **Single Sign-On** (SSO): tecnologia que permite ao usuário realizar uma única autenticação para acessar múltiplos sistemas e aplicações integradas, eliminando a necessidade de inserir credenciais repetidamente.

8. Uma solução completa de IAM integra componentes fundamentais que gerenciam todo o ciclo de vida do usuário, desde o registro e provisionamento de contas até a exclusão definitiva.

III

9. Os resultados da auditoria revelam quadro que demanda aprimoramento contínuo.

10. O primeiro achado consiste na gestão inadequada do ciclo de vida de acessos dos usuários, caracterizada pela deficiência dos controles relacionados à criação, alteração, revisão e revogação de perfis de acesso aos sistemas corporativos.

11. Constatou-se a ausência de procedimentos formais e tempestivos para conceder acessos conforme a necessidade funcional, revisar periodicamente as permissões atribuídas ou remover acessos de usuários desligados, transferidos ou que tiveram suas atribuições modificadas. Como consequência, permanecem acessos excessivos, incompatíveis com as funções desempenhadas ou indevidamente ativos, elevando o risco de utilização não autorizada de sistemas.

12. Destaco, a respeito, que o sistema Suibe acumulou um estoque de centenas de credenciais concedidas a usuários externos (como servidores da Advocacia-Geral da União, Polícia Federal, Controladoria-

Geral da União, TCU e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome). Contudo, sem mecanismos de validação cruzada contínua com as bases de recursos humanos dos órgãos parceiros, o INSS tornou-se incapaz de assegurar, de forma autônoma, que os usuários externos continuassem vinculados à administração pública.

13. Assim, entendo adequada a recomendação proposta ao INSS para que aperfeiçoe a gestão dos riscos relacionados à manutenção de acessos indevidos, mediante a implementação de rotinas periódicas de revisão de credenciais e a adoção de mecanismos capazes de assegurar a tempestiva desativação ou remoção de contas inativas, órfãs ou vinculadas a usuários que já não possuam necessidade legítima de acesso.

IV

14. O próximo achado refere-se ao fato de que o INSS não consegue verificar, de forma direta e independente, se os controles de segurança previstos para o ambiente do Suibe estão efetivamente implementados e funcionando como esperado. Tal situação decorre do fato de que a infraestrutura tecnológica é operada pela Dataprev em modelo de prestação de serviços.

15. Em razão dessa dependência tecnológica, a equipe de prevenção e resposta a incidentes do INSS depende do envio de solicitações formais, requerimentos técnicos e ofícios institucionais à Dataprev para obter a extração e os dados brutos de acesso sempre que há necessidade de investigar atividades suspeitas ou auditar credenciais. Esse fluxo de requisição externalizado, manual e muitas vezes assíncrono pode atrasar o tempo de resposta da organização a incidentes de segurança da informação.

16. Diante disso, acolho a proposta de recomendação para que o INSS adote as medidas necessárias para enfrentar a questão, incluindo, por exemplo, a implementação de controles que viabilizem a detecção, a análise e a investigação autônoma de comportamentos anômalos, mitigando a dependência exclusiva dos processos investigativos pela Dataprev.

V

17. O quarto achado diz respeito às deficiências de conformidade normativa em matéria de segurança da informação. A auditoria constatou que importantes instrumentos normativos do INSS, entre eles a Política de Segurança da Informação e a Norma de Controle de Acesso Lógico, permanecem sem atualização definitiva há período superior ao previsto em seus próprios dispositivos, comprometendo a aderência do arcabouço normativo às ameaças contemporâneas e às melhores práticas de governança.

18. Posto isso, acolho a proposta de recomendação para que o INSS institua processo de revisão e atualização tempestiva de seus normativos internos de segurança da informação.

VI

19. Registro, ademais, que, submetidos previamente às propostas de recomendação, os gestores não infirmaram as conclusões alcançadas pela equipe de auditoria. Ao contrário, demonstraram concordância com os principais riscos identificados e apresentaram medidas concretas destinadas a aperfeiçoar a revisão periódica de acessos e ampliar a capacidade de monitoramento das operações realizadas no Suibe.

20. Outrossim, acolho a proposta do INSS em classificar como sigilosas determinadas peças encaminhadas pelo órgão a esta Corte de Contas.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2532/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.358/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de auditoria operacional
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: 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 Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional, com o objetivo de promover a melhoria da gestão de riscos nos processos de identificação e autenticação de usuários no Sistema Único de Informações de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social,

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. recomendar ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. adote as medidas necessárias para gerir os riscos relacionados:

9.1.1.1. à desativação ou remoção de usuários, especialmente nos casos de acesso de usuários externos, incluindo, por exemplo, a revisão periódica de acessos de usuários internos e externos, a fim de garantir que os identificadores de usuários sejam tempestivamente desativados ou removidos em casos de, por exemplo, inatividade, desligamento e demais condições que a organização entender relevantes, de acordo com os itens 5.16 e 5.18 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022;

9.1.1.2. a falhas no monitoramento dos acessos e operações no Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), incluindo, por exemplo, a implementação de controles que viabilizem a detecção, a análise e a investigação autônoma de comportamentos anômalos, mitigando a dependência exclusiva dos processos investigativos pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), de acordo com os itens 8.15 e 8.16 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022; e

9.1.2. institua processo de revisão e atualização tempestiva de seus normativos internos de segurança da informação, garantindo o alinhamento contínuo às diretrizes governamentais vigentes;

9.2. classificar como sigilosas em grau reservado, as peças 42-54, 57-60, 62, 64-66 e 80-81, com fulcro no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, da Resolução-TCU 294/2018;

9.3. encaminhar cópia deste relatório, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social;

9.4. autorizar o monitoramento das recomendações aqui expedidas; e

9.5. arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2532-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 007.563/2022-1 [Apensos: TC 007.648/2022-7, TC 007.636/2022-9]
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Base de Administração do Quartel General do Exército
Responsáveis: Ampy Company produtos para Escritório Ltda. (08.992.442/0001-73); Carlos Duarte Pontual de Lemos (808.844.237-00); Cartoon Psi - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda. (38.069.225/0001-77); Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda. (06.932.926/0001-00); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (01.913.813/0001-35); Daniela de Lorenzo Hoffmann (959.846.740-68); Edomar

Wiedtheuper (585.915.240-04); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (26.365.896/0001-04); Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (18.114.096/0001-84); Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (336.865.128-58); José Robson Diniz (569.986.604-30); Leticia Almeida Albuquerque (016.792.231-94); Linear Móveis Ltda. (00.586.842/0001-77); Lovath Mobiliário e Divisórias Ltda. (02.810.540/0001-66); Otavio Fontoura Souto Maior (911.384.857-72); Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda. (09.635.397/0001-62); Tri Signal Ind. e Com de Móveis Ltda. (14.662.505/0001-26); Vertikal Office Representações Eireli (17.026.335/0001-81); Viviane Rocha Aguiar Zanotti (954.959.911-68); Wcene Comércio de Móveis e Cadeiras Ltda. (05.476.161/0001-70); Wendel Costa Parente (766.028.853-91); Work Station Comércio de Móveis Ltda. (08.982.256/0001-53).
Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Moveis e Interiores Ltda; Gustavo Mota Guedes (95346/OAB-RJ), representando Claumat Comércio e Serviços de Moveis e Equipamentos Ltda.; Saulo Malcher Ávila (52190/OAB-DF), representando Edomar Wiedtheuper; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Dinauar Douglas de Alencar; Monica Nunes Silva Borges, representando Wcene Comércio de Móveis e Cadeiras Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Linear Móveis Ltda; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Tekflex Comércio de Móveis para escritório Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Otavio Fontoura Souto Maior; Sergio da Silva Mendes (79339/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF), representando Forma Style Seating Ergonomic Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Viviane Rocha Aguiar Zanotti; Luís Felipe Carvalho Bocayuva (50829/OAB-DF) e Marcela Carvalho Bocayuva (41954/OAB-DF) e outros, representando Cartoon Psi - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda.; Gabriela Baracho Moreira (44217/OAB-DF) e outros, representando Carlos Duarte Pontual de Lemos; Alexandre Mattão da Silva (13074/OAB-DF), representando Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Ampy Company Produtos para Escritório Ltda; Vitor Lucas Seixas Fidelis (236450/OAB-RJ) e outros, representando Gustavo Godoy Ribeiro da Silva; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE) e outros, representando Wendel Costa Parente.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A COMPRA DE MOBILIÁRIO. AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. FRAUDE NA PESQUISA DE PREÇOS. EXCESSO DE DETALHAMENTO DA ESPECIFICAÇÃO E DE EXIGÊNCIAS DE CERTIFICAÇÃO. INJUSTIFICADO AGRUPAMENTO DE ITENS HETEROGÊNEOS. EXIGÊNCIA INJUSTIFICADA DE DECLARAÇÃO DO FABRICANTE. USO DE ADJUDICAÇÃO POR GRUPO EM CERTAME DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FRAUDE À LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 475:

"***INTRODUÇÃO***

1. *Esta Representação constitui processo apartado do originador* ***TC 045.261/2020-2****, em cumprimento à deliberação do relator Min. Benjamin Zymler, acolhendo proposta da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), conforme o seguinte trecho do seu despacho (peça 1882 do TC 045.261/2020-2):*

11. Diante do exposto, aprecio nesta oportunidade a instrução da Selog inserta à peça 1.879, por meio da qual a unidade técnica formulou as seguintes propostas de encaminhamento:

(...)

b) constituir processos apartados de representação para cada um dos objetos a seguir elencados:

(...)

b.2) atuação geral da ***Base Administrativa do QGEx*** *em diversos certames/contratações examinados neste feito;*

(...)

(...)

14. Quanto à proposta de constituição de apartados, acolho integralmente a medida sugerida pela Selog, que procurou centrar esforços do TCU em ações de controle que atendam aos critérios de relevância, risco e materialidade, conforme prescreve o art. 106 da Resolução-TCU 259/2014.

2. *Esclarece-se que esse processo originador TC 045.261/2020-2, por sua vez, resultou da necessidade de ampliar a apuração das irregularidades constatadas no* ***processo de denúncia*** *TC 022.372/2019-9, que abordou apenas os Pregões Eletrônicos para Registro de Preços (PE SRP) 1/2019 e 11/2018, então em andamento, promovidos pelo Comando da 11ª Região Militar e pelo Comando de Operações Terrestres (Coter), tendo como beneficiárias as empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), doravante indicada pela forma reduzida "****Forma Office****" e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ 26.365.896/0001-04), doravante "****Forma Style****". As referidas empresas constituem o denominado Grupo Forma.*

3. *No mérito, o Tribunal considerou essa* ***denúncia*** *(então convertida em representação da unidade técnica)* ***procedente*** *e deliberou o seguinte, nos termos do Acórdão 4547/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler:*

c) determinar ao Comando da 11ª Região Militar, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que não adquiram mais itens das ARP decorrentes do Pregão Eletrônico – SRP 1/2019, em razão das seguintes irregularidades:

c.1) ausência de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida e mencione as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo, referência que atenda todas as exigências constantes dos itens 1 e 5.9 a 5.13 do termo de referência do referido Pregão Eletrônico – SRP 1/2019;

c.2) exigência de apresentação, para fins de habilitação, de declaração do fabricante autenticada em cartório, constante disposto nos itens 6 do termo de referência e 8.8.11 do edital do Pregão Eletrônico – SRP 1/2019, a qual viola o estabelecido no Acórdão 1805/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Weder de Oliveira;

d) determinar ao Comando da 11ª Região Militar que informe ao TCU, no prazo de 60 dias, as medidas adotadas para dar cumprimento às determinações relacionadas no item acima deste acórdão;

e) recomendar ao Comando da 11ª Região Militar e ao Comando de Operações Terrestres que avalie a conveniência e a oportunidade de rever a composição dos lotes/grupos em licitações para contratação de empresa especializada em fornecimento de mobiliários, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula 247 do TCU, para que o agrupamento somente passe a abranger itens de natureza semelhante, levando em consideração as peculiaridades do mercado, de forma a buscar uma maior disputa no certame e o alcance da proposta mais vantajosa, que é o objeto maior da licitação;

f.1) ausência de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida e mencione as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo, referência que atenda todas as exigências constantes do item 1.5.2 do edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 11/2018 do Comando de Operações Terrestres;

4. *Oportuno noticiar que as referidas determinações contidas nos itens "c" e "d" do acórdão mencionado foram consideradas cumpridas (Acórdão 7185/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler), tendo em vista a informação de que o pregão em questão havia sido revogado e o gerenciador havia providenciado a comunicação de participantes e aderentes para que não dessem continuidade à realização de despesas com base no certame mencionado (peças 74 e 76 do TC-022.372/2019-9). As demais deliberações foram dispensadas do monitoramento (Acórdão 12663/2020-TCU-1ª Câmara).*

5. *Considerando esse contexto, a Selog, em conjunto com a então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), ampliou e aprofundou a apuração da matéria nos autos do* ***originador*** *TC 045.261/2020-2, para abranger um maior número de pregões promovidos pelas Organizações Militares do Exército, ocorridos entre os anos de 2013 a 2019, com indícios de amplo esquema de direcionamento às empresas Forma Office e Forma Style.*

6. *Após realizadas as apurações no processo* ***originador,*** *o qual assumiu a natureza de Relatório de Levantamento, o ministro-relator Benjamin Zymler deliberou em despacho a constituição de* ***cinco apartados*** *(listados na tabela a seguir), requerendo-se desdobramentos e aprofundamento dos exames técnicos, observados os critérios de relevância, risco e materialidade (instruções às peças 130 e 1879, e despacho do relator à peça 1882, todas do TC 045.261/2020-2):*

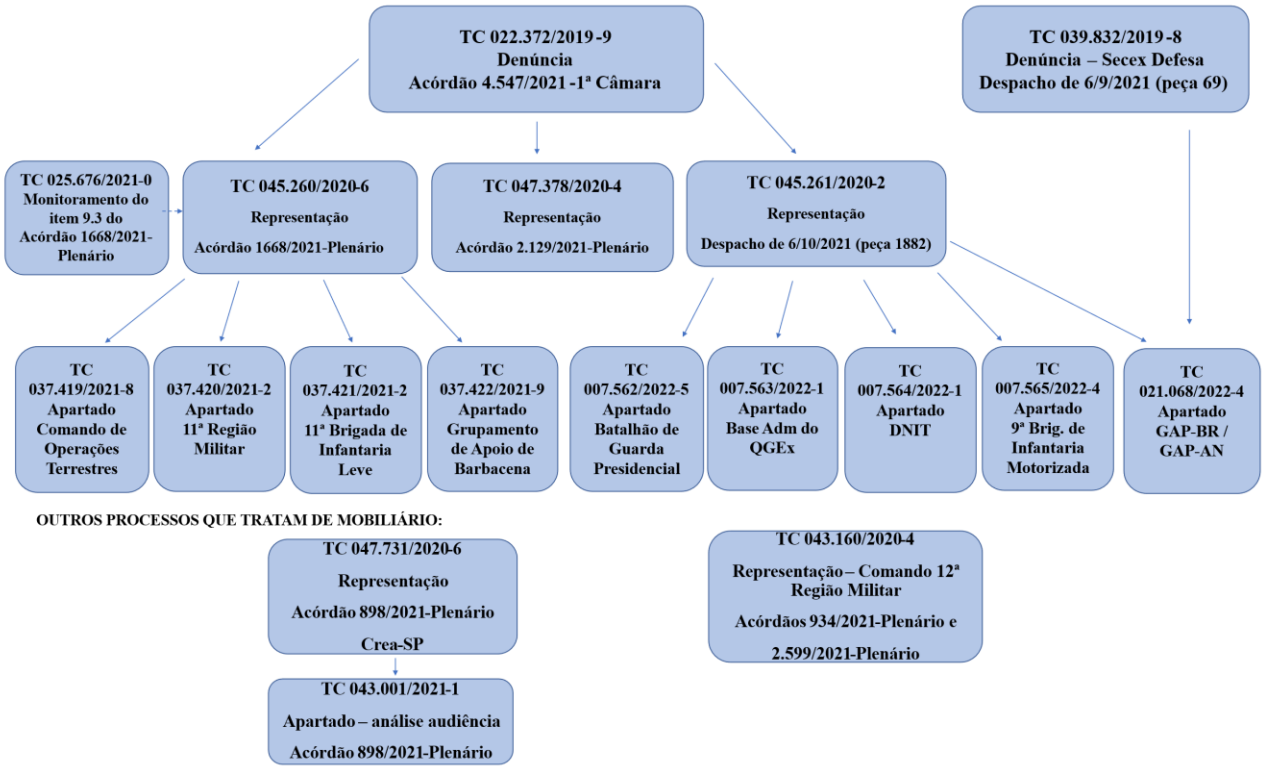
7.

Tabela 1 - *Processos apartados do TC 045.261/2020-2*

Processo	***UJ***	***Ministro-Relator***
TC 007.562/2022-5	*Batalhão da Guarda Presidencial*	*Benjamin Zymler*
TC 007.563/2022-1	*Base Administrativa do QGEx*	*Benjamin Zymler*
TC 007.564/2022-8	*DNIT*	*Benjamin Zymler*
TC 007.565/2022-4	*Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada*	*Benjamin Zymler*

8. *O mapa a seguir resume a relação entre os processos indicados acima, bem como outros processos que se encontram na situação em aberto, relativos a pregões de mobiliários, todos envolvendo irregularidades no âmbito da Administração Pública Federal (APF) cometidas pelas empresas Forma Office e Forma Style, doravante identificadas como Grupo Forma quando não for necessário individualizá-las:*

Figura 1. Organograma dos processos de mobiliário



9. *Convém salientar que, no âmbito do processo originador, o supramencionado Relatório de Levantamento (peça 130 do TC 045.261/2020-2, peça 4 do presente processo) propôs a realização das seguintes diligências (proposta autorizada pelo Ministro relator por meio de despacho acostado à peça 132 do TC 045.261/2020-2):*

m) diligenciar o Base Administrativa do QGEx, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para solicitar-lhe que, em trinta dias, encaminhe, de modo a subsidiar fiscalização a ser realizada por este Tribunal de Contas da União, a íntegra dos processos administrativos, incluindo também as pesquisas de preços, trocas de e-mails com licitantes, contratos assinados, empenhos emitidos, ordens bancárias pagas, medições (em caso de serviços), notas fiscais e registros dos bens adquiridos em sistema de patrimônio (número de patrimônio), conforme discriminação abaixo:

m.1) adesão (órgão carona) ao pregão 7/2014 – Batalhão de Guarda Presidencial;

m.2) adesão (órgão carona) ao pregão 17/2014 – Centro de Inteligência do Exército;

m.3) adesão (órgão carona) ao pregão 15/2014 – Comando de Operações Terrestres;

m.4) adesão (órgão carona) ao pregão 68/2014 – VI Comar Comando Aéreo Regional;

m.5) participação (órgão participante) no pregão 10/2015 – Estado-Maior do Exército;

m.6) adesão (órgão carona) ao pregão 2/2015 – Comando de Operações Terrestres;

m.7) adesão (órgão carona) ao pregão 12/2015 – Grupamento de Apoio de Brasília;

m.8) participação (órgão participante) no pregão 6/2016 -Prefeitura Militar de Brasília.

m.9) encaminhe a íntegra dos processos administrativos referentes aos pregões 7/2015, 3/2016, 1/2018 e 5/2018, incluindo o estudo técnico preliminar, as solicitações consolidadas, com os respectivos documentos que as justifiquem, dos órgãos participantes do pregão, as pesquisas de preços, trocas de e-mails com licitantes, contratos assinados, empenhos emitidos, ordens bancárias pagas, medições (em caso de serviços), notas fiscais, registros dos bens adquiridos em sistema de patrimônio (número de patrimônio) e eventuais autorizações a solicitações de adesões ao pregão por outros órgãos;

m.10) informe o período em que o Sr. Wendel Costa Parente atuou como pregoeiro na unidade militar ou que esteve lotado na seção de compras/licitações, bem como se houve alguma apuração em relação a possíveis irregularidades da atuação do referido militar em licitações.

10. *Em resposta, a Base Administrativa do QGEx encaminhou o Ofício 3-SALC/Div Adm/B Adm*

QGEx, datado de 20/5/2021 (peça 477 do TC-045.261/2020-2, peça 5 do presente processo), por meio do qual informa o envio em anexo da documentação solicitada.

11. *Quanto às informações solicitadas em relação ao Major Wendel Costa Parente, o então Comandante da Base Administrativa do QGEx, Coronel Armindo Nunes de Medeiros Junior, informa que o Sr. Wendel atuou como pregoeiro nessa OM no período de 27/2/2015 a 31/12/2017, e que esteve lotado na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), na qualidade de Chefe da Seção, no período de 27/2/2015 a 21/12/2018. Acrescenta que, durante esse período, houve apuração em relação a possíveis irregularidades da atuação do referido militar em licitações através do Inquérito Policial Militar 000043-03.2017.7.11.0111.*

12. *A documentação solicitada em sede de diligência foi juntada aos autos do processo originador às peças 464 a 476 e 1137 a 1412, contendo processos de aquisição de mobiliários, seja como carona seja como gerenciador de ARP, razão pela qual se considera que a diligência foi atendida; os elementos trazidos pelo gestor foram analisados, organizados e juntados ao presente processo sendo acostados às peças 6 a 15.*

13. *No que diz respeito à prescrição, o processo originário (TC 045.261/2020-2), o qual trouxe ao conhecimento do TCU as irregularidades ocorridas nos PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018 só foi autuado em 26/11/2020 (peça 1). Logo, essa data seria o marco inicial.*

14. *Ademais, de acordo com o que preconiza o art. 5º da Resolução - TCU 344/2022, esta foi interrompida na data da autuação do presente processo (26/4/2022); logo, considerada a ausência de qualquer outro ato que evidencie o andamento regular do processo, conforme prevê o art. 8º da supramencionada resolução, a prescrição intercorrente relativa ao processo em destaque teria como prazo a data de 26/4/2025.*

15. *Ainda, pontue-se que, em 24/4/2025, a Unidade Técnica (UT) concluiu a instrução de proposta de audiências dos responsáveis (peça 138), com os pronunciamentos de acordo da Subunidade e da Unidade (peças 139-140), com o consequente encaminhamento do processo ao Gabinete do Ministro relator.*

16. *Ato contínuo, em 29/4/2025, o Ministro relator acolheu e determinou a realização de audiências constantes da instrução inserta à peça 138, a promoção das demais medidas acessórias propostas, bem como, em caráter excepcional, o envio de cópia da referida instrução à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal, alertando os destinatários de que se tratava de exame preliminar, ainda pendente de apreciação de mérito por esta Corte de Contas (peça 141).*

17. *Nessa esteira, entende-se que houve a prática de ato inequívoco de apuração do fato, interrompendo a prescrição intercorrente antes que ela se concretizasse, conforme art. 5º, inc. II, da Resolução - TCU 344/2022.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

18. *Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.*

19. *Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.*

20. *Além disso, o Tribunal de Contas da União, por meio da Sejus - AudContratações, cuja qualificação é pessoa jurídica de Direito Público, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237 do Regimento Interno/TCU.*

21. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de não ser selecionada a proposta mais vantajosa obtida no certame.*

22. *Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS (PESSOAS JURÍDICAS)

Responsável: Forma Style (CNPJ 26.365.896/0001- 04)

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da

Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).
Conduta: Atuou em conluio com os agentes públicos da B Adm QGEx, com propósito de fraudar o certame, comprometendo o caráter competitivo, de maneira que fossem direcionados aos produtos do Grupo Forma, mediante inserção de excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano.
Manifestação da empresa Forma Style (peça 449):
23. *A empresa argumenta que as pretensões sancionatórias e ressarcitórias do TCU estão prescritas, com base em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e na legislação aplicável. Cita os Temas 666, 897 e 899 da Repercussão Geral do STF, que estabelecem que ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, salvo quando fundadas em atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa. A defesa também menciona precedentes do STF, como o MS 37.941/MG-AgR/DF, que reforçam o princípio da unicidade da interrupção prescricional, segundo o qual apenas o primeiro marco interruptivo é válido para fins de contagem do prazo prescricional.*
24. *Sustenta que, no caso concreto, o marco interruptivo representativo da unicidade seria a oitiva realizada em 23/10/2019 no âmbito da denúncia TC 022.372/2019-9. Como já transcorreram mais de cinco anos desde essa data sem que a representação tenha sido julgada, a prescrição absoluta estaria configurada. A empresa também aponta que o acesso à íntegra do processo TC 045.261/2020-2 é essencial para verificar os marcos interruptivos e sua relação com os fatos imputados, mas relata dificuldades de acesso ao sistema, o que prejudica o exercício do contraditório e da ampla defesa.*
25. *No mérito, a Forma Style refuta as imputações feitas pela UT do TCU, destacando que não se pronunciará sobre fatos atribuídos a terceiros ou sobre elementos de outras apurações que não tenham relação direta com o PE SRP 1/2018.*
26. *A empresa argumenta que as provas de supostas fraudes devem ser específicas e diretamente ligadas à licitação em questão, e não baseadas em presunções ou em fatos de outros processos. Por exemplo, a defesa critica a utilização de fatos ocorridos em 2014 e 2015 como base para imputações relacionadas ao pregão de 2018, considerando que tais elementos não possuem conexão temporal ou lógica com os atos investigados.*
27. *A defesa também questiona a metodologia utilizada pela UT para identificar supostos conluios entre empresas com base na proximidade de preços. A Forma Style argumenta que a proximidade de preços pode ser explicada por fatores como o uso de catálogos similares, margens reduzidas de lucro e proximidade geográfica entre as empresas, e que a análise matemática apresentada pela unidade técnica não considera essas variáveis. Além disso, a empresa critica a interpretação da UT, que considera tanto a proximidade quanto a distância de preços como indicativos de fraude, tornando impossível qualquer defesa nesse cenário interpretativo.*
28. *A Forma Style aponta exageros na interpretação de fatos pela UT, como a atribuição de ilicitude a conversas e visitas realizadas por seus funcionários a órgãos públicos. A defesa argumenta que as mensagens e visitas mencionadas na instrução não indicam qualquer prática ilícita, sendo apenas parte do trabalho de vendedores que buscam identificar necessidades do mercado e preparar suas empresas para participar de licitações. A empresa também refuta a interpretação de que a resolução de problemas relacionados a armários na casa de um comandante seria indicativa de irregularidades, destacando que não há elementos nos autos que comprovem qualquer ilegalidade nesse contexto.*
29. *Ao final, a Forma Style formula três pedidos principais. Primeiro, requer o reconhecimento da prescrição das pretensões sancionatórias e ressarcitórias, com base na legislação e na jurisprudência do STF, e o consequente arquivamento do processo. Segundo, solicita o acolhimento das razões de justificativa para arquivar o processo no mérito, reconhecendo a ausência de irregularidades em suas condutas e o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa devido ao longo tempo decorrido. Por fim, alternativamente, pede que o relator determine à UT que especifique as irregularidades imputadas à empresa, permitindo o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa.*
Análise da Unidade Técnica (UT):
30. *Primeiramente, é cediço pelo TCU que as ações civis de ressarcimento ao erário são prescritíveis, como dispõem os Temas 666/MG, 897/SP e 899/AL do STF. Tanto é que esta Corte de Contas editou a Resolução - TCU 344/2022 para tratar do assunto no que se refere aos trâmites processuais internos.*
31. *No que tange à alegação de prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, registre-se que o marco normativo que rege a matéria no âmbito deste Tribunal é a Resolução - TCU 344/2022, a qual assim dispõe:*

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:
(...)
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;
(...)
Art. 5º A prescrição se interrompe:
I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;
II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;
(...)
§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.
§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.
(...)
Art. 6º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (NR)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)
(...)
Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.
§ 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.
§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

32. *Explica-se que o prazo inicial para a contagem da prescrição no TCU não é a prática do ato propriamente dito, mas sim a da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade, conforme a Resolução - TCU 344/2022, art. 4º, inc. IV.*

33. *O processo originário (TC 045.261/2020-2), o qual trouxe ao conhecimento do TCU as irregularidades ocorridas nos PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018 só foi autuado em 26/11/2020 (peça 1). Logo, essa data seria o marco inicial.*

34. *Diferentemente do que sustenta a empresa, o cálculo prescricional não pode ser simplificado pela contagem linear de tempo desde a prática do ato, uma vez que o processo administrativo foi alvo de atos inequívocos de apuração, já detalhados na introdução desta instrução, capazes de interromper a prescrição, nos termos do art. 5º da referida Resolução.*

35. *Ademais, de acordo com o que preconiza o art. 5º da Resolução - TCU 344/2022, esta foi interrompida na data da autuação do presente processo (26/4/2022); logo, considerada a ausência de qualquer outro ato que evidencie o andamento regular do processo, conforme prevê o art. 8º da supramencionada resolução, a prescrição intercorrente relativa ao processo em destaque teria como prazo a data de 26/4/2025.*

36. *Ainda, pontue-se que, em 24/4/2025, a UT concluiu a instrução de proposta de audiências dos responsáveis (peça 138), com os pronunciamentos de acordo da Subunidade e da Unidade (peças 139-140), com o consequente encaminhamento do processo ao Gabinete do Ministro relator.*

37. *Ato contínuo, em 29/4/2025, o Ministro relator acolheu as propostas e determinou a realização de audiências constantes da instrução inserta à peça 138, a promoção das demais medidas acessórias propostas, bem como, em caráter excepcional, o envio de cópia da referida instrução à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal, alertando os destinatários de que se tratava de exame preliminar, ainda pendente de apreciação de mérito por esta Corte de Contas (peça 141).*

38. *Assim, a contagem dos prazos, inclusive a prescrição intercorrente, foi interrompida adequadamente, desde seu início em 26/11/2020, pela prática de atos inequívocos de apuração do fato, interrompendo a prescrição intercorrente antes que ela se concretizasse, conforme art. 5º, inc. II, da Resolução - TCU 344/2022, sendo inviável o reconhecimento da ocorrência da prescrição no presente feito.*

39. *Especificamente quanto à prescrição intercorrente, cujo termo recairia em 26/4/2025, o marco interruptivo hábil é a conclusão da instrução de audiências (peça 138), lavrada em 24/4/2025 — ato inequívoco de apuração do fato, nos termos do art. 5º, inc. II, da Resolução - TCU 344/2022 —, anterior, portanto, ao termo, de modo que o subsequente despacho do relator (29/4/2025) apenas ratificou apuração já em curso.*

40. *Apenas a título explicativo, expõe-se que nem todos os atos inequívocos de apuração dos fatos necessitam ser comunicados aos responsáveis, mas somente aqueles que demandam sua manifestação, como está sendo o caso destas audiências.*

41. *Nessa linha, os prazos prescricionais podem ser interrompidos por um ato inequívoco que não demanda a participação do responsável, a exemplo de uma diligência a UJ, ou a outro órgão que detenha informações necessárias ao TCU para o deslinde do caso concreto.*

42. *Ademais, é improcedente a tentativa da empresa de estender os efeitos das decisões proferidas pelo STF nos Mandados de Segurança (MS) 37.941/MG-AgR/DF, 34.705 AgR para além de seus casos concretos.*

43. *A dicção do art. 22 da Lei 12.016/2009 diz que em um MS, ainda quando coletivos, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante, porquanto possuem eficácia inter partes (somente para as partes envolvidas naquele processo), não detendo o efeito erga omnes ou força de vinculação geral exigida para a alteração da sistemática prescricional aplicada pelo Tribunal.*

44. *A insistência da defesa em aplicar entendimentos específicos de forma genérica ignora o princípio da independência das instâncias e a autonomia administrativa desta Corte para regular o seu rito processual dentro dos limites constitucionais.*

45. *A empresa questiona a metodologia utilizada pela UT para identificar supostos conluios, argumentando que a proximidade de preços entre as empresas participantes do certame pode ser explicada por fatores legítimos, como o uso de catálogos similares e margens reduzidas de lucro. Contudo, essa justificativa não é suficiente para afastar os indícios de conluio. A análise técnica realizada pela UT não se baseou exclusivamente na proximidade de preços, mas considerou um conjunto de fatores, incluindo a troca de informações entre as empresas, a padronização de propostas e a atuação coordenada para influenciar os termos do edital.*

46. *Além disso, a empresa critica a interpretação da UT, que considera tanto a proximidade quanto a distância de preços como indicativos de fraude. No entanto, essa crítica desconsidera que a análise de conluio não se limita a um único critério, mas envolve a avaliação de um conjunto de elementos que, analisados em conjunto, indicam a existência de práticas anticompetitivas. A metodologia adotada pela UT está alinhada com as melhores práticas internacionais de combate a cartéis e fraudes em licitações, sendo amplamente reconhecida por órgãos de controle e organismos internacionais.*

47. *A empresa alega que houve exagero na interpretação de fatos pela UT, como a atribuição de ilicitude a conversas e visitas realizadas por seus funcionários a órgãos públicos. Contudo, a análise dos autos demonstra que tais interações não se limitaram a práticas legítimas de mercado, mas envolveram ações coordenadas para influenciar os termos do edital e direcionar o certame. A resolução de problemas relacionados a armários na casa de um comandante, por exemplo, não pode ser analisada de forma isolada, mas no contexto mais amplo das evidências que indicam a existência de conluio, visto que não é um indício isolado, mas sim uma evidência dentro de miríade de outros sinais que caminham para fraude em diversos certames (peça 138, p. 5, 7-8, 30-32, 38):*

20. As análises desses referidos pregões constataram ocorrências de diversos indícios de irregularidades que favoreceram o Grupo Forma, compondo padrão direcionador dos certames, especialmente adotado pelos editais das Organizações Militares do Exército e da Aeronáutica, nos quais se sagraram vitoriosas 64 vezes nesse período de análise, sendo 56 em unidades sediadas no Distrito Federal.

(...)

m) constatação de adesão por 20 unidades militares distintas, entre 2014 e 2020, a 6 ou mais pregões vencidos pelas empresas Forma Office e Forma Style, além de adesões, participações e gerenciamentos cruzados e, por vezes, concomitantes para uma mesma organização militar;

(...)

I.1 Da superestimativa de itens para comercialização de atas

38. A análise desenvolvida nesta instrução apresenta indícios de que os PE SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018, promovidos pela Base Administrativa do QGEx, não foram planejados apenas para atender às necessidades das unidades gerenciadores e participantes, mas também para servir de "catálogo comercial" às empresas Forma Office e Forma Style, que oferecem a outros órgãos da administração púbica a oportunidade de contratações diretas, por meio de adesões à ARP decorrente do pregão, constituindo mecanismo de burla ao regular procedimento licitatório.

(...)

40. Além disso, no período de 2013 a 2020, a Base Administrativa do QGEx teve atuação em dez pregões vencidos pelas empresas Forma Office/Forma Style (...)

(...)

152. Tal afirmação advém dos seguintes elementos indiciários que são listados a seguir:

(...)

b) conforme dados obtidos por meio do compartilhamento da quebra de sigilo bancário da empresa Forma Office, entre 2016 e 2020, a empresa Linear Móveis e seu sócio à época, Sr. João de Deus Madureira Neto, receberam R$ 286.513,84 da Forma Office e da Forma Style (peça 25);

(...)

162. O relacionamento entre a empresa Linear Móveis e a empresa Forma Office, por sua vez, foi explorado na instrução da peça 130 do TC 045.261/2020-2 (peça 4, p. 19):

112. O Sr. Gilberto Schoffen criador e ex-sócio da empresa Forma Office e, atualmente, sócio administrador da empresa Forma Style (peça 4), possuía vínculo empregatício com a empresa Linear Móveis Ltda. (CNPJ 00.586.842/0001-77), na qual exercia ocupação de Vendedor Pracista, de 19/4/2002 até 31/7/2008. A empresa obteve êxito em 21 certames até a criação da Forma Office. (...)

200. Por fim, a análise dos documentos permitiu evidenciar relação entre Anderson Souza do Nascimento, funcionário do grupo Forma, e o Sr. Wendel.

(...)

b) em 20/12/2017, às 15:15, Gilberto encaminha a seguinte mensagem para Anderson: "Meu comandante disse que 2 armários na casa dele estão quebrados", com a seguinte resposta "Amigo! To viajando, vou pedir o Anderson para ir ver e levar o Mauro para ajudar. Pode ser?", em complemento, após as mensagens encaminhadas, Gilberto escreve o seguinte para Anderson "Anderson msg do Maj parente tem que ir hj à tarde e leve o Mauro"; a conversa continua e Anderson informa sobre a resolução do problema (peça 40, p. 68-73).

203. Ambos os trechos de conversas destacados (que pode ser apreciada, na íntegra, no documento acostado à peça 40) demonstram claramente que havia contato direto entre o Sr. Wendel e os funcionários do Grupo Forma.

48. *Extrai-se da atuação da Forma Style, pertencente ao Grupo Forma, indícios variados, coincidentes que, quando analisados em conjunto, caminham no mesmo sentido de fraude a diversos certames realizados pela Administração Pública Federal.*

49. *No que se refere à alegação de que as provas de supostas fraudes devem ser específicas e diretamente ligadas à licitação em questão, e não baseadas em presunções ou em fatos de outros processos, reforça-se que tudo isso bem detalhado nos autos deste processo, principalmente na instrução debutante e seus anexos, a exemplo da matriz de responsabilização, além de que todos os elementos de prova que embasaram as análises constam dos autos e foram referenciadas na instrução (peça 138).*

50. *Dessa feita, constata-se que a atuação dessa empresa se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

51. *Dito isso, propor-se-á que as justificativas apresentadas pela Forma Style sejam* ***rejeitadas*** *e lhe seja aplicada a declaração de* ***inidoneidade****, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55)

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Elaborou as cotações de preços combinadas das empresas cotadas no PE SRP 7/2015, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

274.1.2. Irregularidade 2 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Atuou em conluio com os agentes públicos da B Adm QGEx, com propósito de fraudar o certame, comprometendo o caráter competitivo, de maneira que fossem direcionados aos produtos do Grupo Forma, mediante inserção de excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano.

274.1.3. Irregularidade 3 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Atuou em conluio com os agentes públicos da B Adm QGEx, com propósito de fraudar o certame, comprometendo o caráter competitivo, de maneira que fossem direcionados aos produtos do Grupo Forma, mediante inserção de excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano.

274.1.4. Irregularidade 4 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Atuou em conluio com os agentes públicos da B Adm QGEx, com propósito de fraudar o certame, comprometendo o caráter competitivo, de maneira que fossem direcionados aos produtos do Grupo Forma, mediante inserção de excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano.

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Elaborou as cotações de preços combinadas das empresas cotadas no PE SRP 7/2015, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais

onerosa à Administração Pública.

Manifestação da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (peça 469):

52. *Inicialmente, a empresa contextualiza o TC 007.563/2022-1 como um desdobramento acessório do TC 045.261/2020-2, já encerrado pelo TCU. Ele destaca que o processo originário foi concluído sem aplicação de sanções, multas ou declaração de inidoneidade às empresas fornecedoras. Assim, o atual exame possui natureza residual e consequencial, não configurando uma nova persecução sancionatória nem permitindo a reabertura indireta de juízo de responsabilização já superado.*

53. *Em seguida, transcreve trechos de dois acórdãos do TCU que fundamentariam sua argumentação. Os excertos, segundo a empresa, consolidam a ratio decidendi do TCU, vinculando logicamente os desdobramentos posteriores.*

54. *Segundo a empresa, no Acórdão 1.214/2021, o relator Ministro Walton Alencar Rodrigues concluiu que as impropriedades identificadas no processo originário estavam relacionadas a falhas administrativas dos órgãos contratantes, sem evidência de dolo ou má-fé por parte das empresas fornecedoras.*

55. *Já no Acórdão 2.087/2022, o relator Ministro Benjamin Zymler reforçou que não havia elementos suficientes para imputação de responsabilidade subjetiva às empresas licitantes, direcionando as determinações exclusivamente aos entes da Administração Pública envolvidos.*

56. *A manifestação também aborda a suposta impossibilidade de aplicação de multa residual ou responsabilização indireta no âmbito do TC 007.563/2022-1. Argumenta-se que tal medida violaria princípios fundamentais, como a segurança jurídica, a vedação ao bis in idem e a estabilidade das decisões administrativas definitivas.*

57. *Ele ressalta que a jurisprudência do TCU é clara ao impedir que processos acessórios reabram, de forma indireta, responsabilizações já afastadas em processos principais. Além disso, reforça que o entendimento consolidado do TCU reconhece a inexistência de culpa ou dolo empresarial no caso em questão.*

58. *Outro ponto destacado na peça é a boa-fé objetiva e a confiança legítima das empresas representadas. Afirma que Forma Office e Forma Style atuaram em estrita observância aos editais, contratos e especificações técnicas, confiando na regularidade dos atos administrativos praticados pelos órgãos contratantes. Ele enfatiza que não houve fraude, conluio, ajuste prévio ou obtenção de vantagem indevida por parte das empresas, inexistindo qualquer base fática ou jurídica que justifique a aplicação de sanções, mesmo que de forma residual.*

59. *Por fim, formula um pedido de arquivamento definitivo deste processo. Ele fundamenta o pedido com base no encerramento definitivo do processo originário (TC 045.261/2020-2), na ausência de imputação individualizada às empresas, na natureza acessória do processo atual e na jurisprudência consolidada do TCU. Assim, solicita que o processo seja concluído com a constatação de inexistência de responsabilidade das empresas representadas, sem aplicação de multa ou qualquer outra medida sancionatória.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

60. *A empresa sustenta que o processo originário (TC 045.261/2020-2) foi concluído sem aplicação de sanções, multas ou declaração de inidoneidade às empresas fornecedoras, e que o atual exame possui natureza residual e consequencial, não configurando uma nova persecução sancionatória.*

61. *Contudo, essa alegação desconsidera o contexto processual e a decisão administrativa que fundamentou a separação dos processos. O encerramento do TC 045.261/2020-2 não decorreu de uma decisão de mérito que excluísse a responsabilidade das empresas, mas sim de uma reorganização processual promovida por esta Corte de Contas, visando ao melhor gerenciamento e detalhamento das irregularidades apuradas em diferentes certames, em processos distintos.*

62. *A decisão de desmembrar os processos foi tomada com base na complexidade dos fatos e na necessidade de individualizar as irregularidades constatadas em cada licitação, permitindo uma análise mais aprofundada e específica de cada caso.*

63. *Assim, o encerramento do processo originário não pode ser interpretado como uma absolvição das empresas ou como um reconhecimento de inexistência de responsabilidade. Pelo contrário, a separação dos processos reflete o compromisso do TCU com a eficiência e a transparência na apuração de irregularidades, com propósito de que cada certame seja analisado de forma individualizada e detalhada.*

64. *A empresa argumenta que a continuidade deste processo apartado violaria o princípio da vedação ao bis in idem, ao reabrir, de forma indireta, responsabilizações já afastadas no processo originário.*

65. *No entanto, essa alegação não procede. O princípio do bis in idem impede que uma mesma conduta seja punida mais de uma vez, mas não se aplica ao caso em questão, pois os processos apartados tratam de irregularidades distintas, relacionadas a certames diferentes, e demandam sanções separadas, que não se sobrepõem.*

66. *No caso concreto, este TC 007.563/2022-1 aborda irregularidades específicas relacionadas aos PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018, enquanto o processo originário e os demais apartados tratavam de irregularidades em outros certames, como explanado na figura da introdução deste processo. Cada TC possui objeto próprio e apura condutas distintas, o que afasta possibilidade de duplicidade de sanções pelas mesmas condutas, nos mesmos certames.*

67. *A empresa afirma que atuou em estrita observância aos editais, contratos e especificações técnicas, confiando na regularidade dos atos administrativos praticados pelos órgãos contratantes, e que não houve fraude, conluio ou obtenção de vantagem indevida. Todavia, essa alegação não encontra respaldo nas evidências constantes dos autos.*

68. *A instrução técnica anterior aponta, com base em material apreendido pela PF no âmbito da Operação Burolano, entre outros meios de prova, que houve conluio entre a empresa e agentes públicos para direcionar os certames, comprometendo o caráter competitivo das licitações, a exemplo dos trechos transcritos abaixo (peça 138, p. 30-32):*

150. Nesse aspecto, enfatiza-se o vínculo que havia entre a Forma Office e o Sr. Wendel Costa Parente, pelo menos desde 2014, segundo evidências trabalhadas no TC 007.562/2022-5, relativo ao PE SRP 7/2014, gerenciado pelo BGP, conforme sintetiza o seguinte trecho da instrução naquele processo:

60. Nesse contexto, a fraude na pesquisa de preços do certame enquadra-se dentro da moldura formada pelo conjunto de evidências de conluio e fraude à licitação cometidas pelo pregoeiro Wendel Costa Parente e a empresa Forma Office, apresentadas nas seções anteriores desta instrução, em especial o compartilhamento de IP e doação de mobiliários pela Forma Office à esposa do pregoeiro, bem como o excesso de especificação e exigência de normas técnicas, o agrupamento injustificado de itens heterogêneos, o sobrepreço e superfaturamento resultante, que serão analisados nas próximas seções desta instrução.

(...)

152. Tal afirmação advém dos seguintes elementos indiciários que são listados a seguir:

a) de acordo com informações da Rais, o Sr. Gilberto Schoffen e a Sra. Gilvan Pereira Campos, então sócios da Forma Office, foram funcionários da empresa Linear Móveis entre 2006 e 2008;

b) conforme dados obtidos por meio do compartilhamento da quebra de sigilo bancário da empresa Forma Office, entre 2016 e 2020, a empresa Linear Móveis e seu sócio à época, Sr. João de Deus Madureira Neto, receberam R$ 286.513,84 da Forma Office e da Forma Style (peça 25);

c) diversos documentos que indicam uma relação de representação comercial entre o Sr. João de Deus Madureira Neto com a empresa Forma Office, tais como recebimento de comissão, solicitação de reembolso de combustível e notas fiscais (peça 26);

d) diversos documentos em nome da Linear, localizados no bojo do material apreendido da Forma Office pela Polícia Federal, indicam uma absorção das operações da empresa Linear Móveis pelo grupo Forma, tais como declarações, certidões, distrato social, baixa em junta comercial, relatório do Serasa, notificação trabalhista, procuração, carteira de clientes e planilha com discriminação de débitos da Linear (peça 26);

e) diversas propostas no nome das empresas Tekflex Móveis para Escritório endereçadas a órgãos "clientes" da Forma Office, com objetivo de compor uma pesquisa de preço que justificasse a vantajosidade de aquisição pela Forma (peça 27); e

f) recibo de comissão pago pela Forma Office ao Sr. Wilson Vieira Silva, então sócio da empresa Tekflex Móveis para Escritório, no valor de R$ 3.496,00, datado de agosto de 2013, indicando uma relação de representação comercial entre o Sr. Wilson e a empresa Forma Office (peça 23).

153. Também merece destaque que foram identificadas diversas propostas no nome das empresas Tekflex Móveis para Escritório e Comercial Elos Móveis para Escritório endereçadas a órgãos "clientes" da Forma Office, com objetivo de compor uma pesquisa de preço que justificasse a vantajosidade de aquisição pela Forma (peça 24);

154. Além disso, conforme recorte a seguir, em um dos documentos apreendidos pela Polícia Federal, consta expressamente a orientação pela Forma Office de indicar as empresas Tekflex, Stillos Móveis e Comercial Elos para compor os preços de referências um órgão (peça 24, p. 304):

Figura 8. Recorte de documento elaborado pela Forma Office com a indicação das empresas Tekflex e Comercial Elos para compor os preços de referências um órgão:

RELATÓRIO - CONTROLE DIÁRIO

DATA	DESCRIÇÃO
	PFO- 127 SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS- PB - Tatiana, Boa tarde.!!! Sobre as entregas referente a nota de empenho 2015NE00233 emitida em 10/06/2015, informo que a previsão de entrega para: Mesa de Reunião – Ainda em fase de produção; Móveis - Saindo da fabrica em São Simão/SP no dia: 03/07 – depois de entregue na transportadora seguirá via terrestre por mais 12 dias úteis até a entrega no local. Cadeiras - Saindo da fabrica em Guarulhos-SP no dia: 03/07 - depois de entregue na transportadora seguirá via terrestre por mais 12 dias úteis até a entrega no local. Sofás - Saindo da fabrica em Bento Gonçalves/RS no dia: 03/07 - depois de entregue na transportadora seguirá via terrestre por mais 12 dias úteis até a entrega no local. Estamos em negociação com as transportadoras, para verificar o menor prazo para a entrega. Encaminhar E-mail para - BGP - Ofício DER - PB - Senhores, Boa tarde.!!! Segue cópia do ofício enviado ao BGP, por gentileza agilizar a resposta. Avaliação do Edital - PFO/14 - 0078 - Emitir pedido de Venda - FORTLINE - PC 1151-2015 - ARMÁRIOS ALTO Recebimento de E-mail: A UFRPE aprovou o espelho - Favor emitir a nota fiscal e me enviar (DANFE + xml). Recebimento de E-mail para: Xisto Hermes - Prefeitura de Marataízes ES - Secretaria de Saúde - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARATAÍZES / CNPJ: 31.497.043/0001-58 - saude.contratos@marataizes.es.gov.br 28 - 3532-6692 Encaminhar E-mail para: Xisto Hermes - REFERÊNCIAS - Preciso de 3 referências para encaminhar e-mail pedindo preços, o orgão é FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARATAÍZES - CNPJ: 31.497.043/0001-58 - Sr. William - saude.contratos@marataizes.es.gov.br ****Quando o órgão for encaminhar, me avisa, para lembra-los. 01 - TEKFLEX MÓVEIS 02 - STILLOS MÓVEIS 03 - Comercial Elos Móveis para Escritório Recebimento de E-mail: Willian - HOTEL DE TRÂNSITO - 3 PROJETOS da PP 1273A/2014 Encaminhar E-mail: Silvana TCA Divisórias - NF 8973 - (DANFE + xml). Recebimento de E-mail: Ana Paula - seguem os itens que não foram encontrados na Compra Net. Item: 45, 37, 55 e 39 da Ata COTER Responder E-mail: Ana Paula - seguem os itens que não foram encontrados na Compra Net - Item: 45, 37, 55 e 39 da Ata COTER Todos estes itens fazem parte do grupo 02 do pregão. Este grupo é de 25 ao 95. (não se empenha grupo sem todos os itens do grupo). veja realmente o que pode ter acontecido.

155. A Tekflex também figura como uma das principais empresas que constam no exame desenvolvido na peça 51 destes autos, havendo indícios relevantes de que, habitualmente, as propostas em nome desta empresa eram formuladas pela Forma Office, com o intuito de burlar pesquisas de preços, motivo pelo qual entende-se como pertinente ampliar a análise da relação entre ambas.

156. Isso posto, inicialmente, convém destacar o e-mail de assunto "Fwd: Solicitação de Proposta" (peça 29), no qual o Sr. Wilson, da Tekflex, encaminha para a Forma Office e-mail de solicitação de proposta formulado pelo Detran/DF com a seguinte mensagem: "Se for isso chegou".

157. O texto encaminhado pelo Sr. Wilson sugere que houve questionamento, por parte da Forma Office, no sentido de haver chegado, ou não, solicitação de pesquisa de preços por parte do órgão em destaque; nesse contexto, faz-se mister realçar que o e-mail encaminhado pela Tekflex e elaborado pelo Detran/DF (peça 29) é o mesmo encaminhado pela empresa Stillos Móveis (peça 28), o que traz relevantes indícios de ingerências da Forma Office no que diz respeito às empresas procuradas pelos órgãos para as cotações.

158. Além disso, o e-mail de assunto "Dourados" e seus anexos revelam propostas das empresas SHV Móveis, Comercial Elos e Tekflex para a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, todas as propostas com as datas referentes a 11/9/2018 e 12/9/2018; destarte, Weverton Bastos encaminha para Marisa Falcão, ambos da Forma Office, os documentos dessas propostas em 17/9/2018, o que reforça a tese de que tais documentos foram produzidos com o fito de manipular cotações visando beneficiar a empresa Forma Office (peça 30).

159. Destaca-se, ainda, o e-mail de assunto "Doc.", em que Weverton Bastos, da Forma Office, encaminha para e-mail da Tekflex o arquivo "PP 0475 TEKFLEX.pdf" em anexo, no qual consta uma proposta de preços para o Sesc/DF em nome da empresa Tekflex (peça 31); ressalta-se que foi identificada pesquisa de preços, de mesma data, elaborada pela empresa Forma Office para o Sesc/DF, com itens correspondentes e valores inferiores (peça 32), o que corrobora a ideia de que a Forma Office elaborava as pesquisas de preços em nome da Tekflex, sendo esta última responsável por encaminhá-las aos órgãos públicos.

160. Além dos casos citados, convém mencionar que a Tekflex figurou como empresa cotada nos PE 7/2014-BGP e 26/2019-11-Bda Inf L, ambos já citados na presente instrução.

161. Convém salientar também que a Tekflex é uma das empresas que consta no arquivo "COLABORADORES OUTROS ESTADOS" (peça 33), reforçando, ainda mais, a tese de atuação desta empresa em conjunto com o Grupo Forma.

69. *A empresa transcreve trechos de acórdãos que julga relevantes para o caso (peça 469, p. 1-2):*

II – TRANSCRIÇÃO DE TRECHOS DE ACÓRDÃOS RELEVANTES

► Acórdão 1.214/2021 – Plenário TC 045.261/2020-2 Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues Sessão: 26/05/2021 Publicação: 31/05/2021 "(...) as impropriedades identificadas dizem respeito, predominantemente, a falhas de planejamento e de condução administrativa dos órgãos contratantes, não se evidenciando, no conjunto probatório analisado, a presença de dolo ou má-fé por parte das empresas fornecedoras examinadas."

► Acórdão 2.087/2022 – Plenário TC 045.261/2020-2 Relator: Ministro Benjamin Zymler Sessão: 24/08/2022 Publicação: 29/08/2022 "(...) inexistem elementos suficientes para imputação de responsabilidade subjetiva às

empresas licitantes analisadas, razão pela qual se impõe o encerramento do feito quanto a esse aspecto, com o direcionamento das determinações exclusivamente aos entes da Administração Pública envolvidos."

70. *Não obstante, a interpretação apresentada pela empresa é totalmente equivocada. A começar pelas confusões feitas nas informações de número de processo, Acórdão e relatores, as quais estão desconexas, provavelmente por alucinação de Inteligência Artificial (IA), que possivelmente redigiu a peça, e que pode não ter sido revisada para verificação da veracidade das informações.*

71. *A Forma Office nem mesmo se atentou para o fato dos dois supostos Acórdãos terem sido supostamente proferidos dentro de um mesmo processo (TC 045.261/2020-2), porém com relatores distintos, algo que, como regra, não acontece neste Tribunal.*

72. *Sublinhe-se também que dentro do TC 045.261/2020-2 não se encontraram tais supostos Acórdãos, tampouco uma relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, nem informações sobre as supostas sessões e publicações supracitadas pela empresa.*

73. *Os Acórdãos citados são na verdade os: 1.214/2021, relator Ministro Benjamin Zymler (TC 006.473/2021-0), e 2.087/2022, relator Ministro Augusto Sherman (TC 037.397/2020-6), os dois do Plenário do TCU, os quais não possuem qualquer relação com os certames, UJ, empresas, irregularidades aqui em discussão, e não trazem qualquer evidência que pudesse elidir a responsabilidade da Forma Office.*

74. *Pelo contrário, a utilização desses Acórdão, de maneira desconexa com a realidade aqui enfrentada neste processo, demonstra que a empresa sequer analisou os fundamentos de fato e de direito para apresentar uma defesa razoável à audiência realizada.*

75. *Dessa feita, constata-se que a atuação dessa empresa se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

76. *Dito isso, propor-se-á que as justificativas apresentadas pela Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. sejam* ***rejeitadas*** *e lhe seja aplicada a declaração de* ***inidoneidade****, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda. (CNPJ 06.932.926/0001-00)

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

Manifestação da empresa Claumat Ltda. (peça 240):

77. *A Claumat negou qualquer vínculo com o Grupo Forma e se limitou a se defender das acusações específicas que lhe foram dirigidas. Ainda refutou as alegações da UT, afirmando que não enviou qualquer cotação de preços ao QGEx e que não participou de qualquer combinação de valores com outras empresas.*

78. *A empresa destacou que a assinatura constante no documento que supostamente representaria sua proposta comercial não foi feita por seu representante legal, Marcelo Caetano Lanza Gomes. Para comprovar a falsidade da assinatura, a Claumat apresentou um laudo grafotécnico elaborado por especialista, que concluiu que a assinatura no documento não partiu do punho do Sr. Marcelo (244).*

79. *Além disso, a empresa apontou outras evidências que corroboram a falsificação, como o uso de um papel timbrado que não correspondia ao padrão adotado pela Claumat na época, a indicação de um endereço desatualizado e a utilização de e-mails que não pertenciam à empresa, incluindo um endereço eletrônico desativado desde 2011.*

80. *Ademais, a empresa informou que abriu um boletim de ocorrência na Polícia Civil do Estado do*

Rio de Janeiro, para que se apurasse a falsificação da assinatura (peças 267-268). Juntou aos autos diversos documentos pessoas do Sr. Marcelo, assim como da empresa, para embasar suas justificativas (peças 240-268).

81. *A Claumat também destacou que o e-mail enviado pelo pregoeiro do QGEx, solicitando orçamento de mobiliários, foi direcionado a endereços eletrônicos inexistentes ou desatualizados (peças 258-259), o que reforça a tese de que a empresa não participou do processo licitatório. A empresa argumentou que o conjunto probatório demonstra de forma clara que ela foi vítima de uma fraude documental e grafotécnica, e que não há qualquer nexo causal entre sua conduta e as irregularidades apontadas pela UT.*

82. *Diante disso, a Claumat solicitou o arquivamento das imputações feitas contra ela, ressaltando que o documento que supostamente materializaria sua proposta comercial é inexistente, pois jamais representou sua manifestação de vontade. A empresa também requereu o compartilhamento do julgamento de improcedência das acusações com as autoridades policiais e órgãos de controle, a fim de colaborar com eventuais investigações criminais para identificar os verdadeiros responsáveis pela falsificação.*

83. *Por fim, a Claumat pediu a produção de provas adicionais, caso necessário, e o cadastramento de seu advogado nos autos para o recebimento de comunicações processuais.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

84. *Em que pese as justificativas enviadas pela empresa sobre a divergência de e-mails possam se mostrar questionáveis, haja que vista que foram fundamentadas em prints de tela, sem data, e sem validade documental; por outro lado, a Claumat apresentou uma defesa válida, embasada em provas documentais e periciais, que demonstram que a assinatura constante no documento que supostamente representaria sua cotação não foi realizada pelo seu representante legal, Sr. Marcelo Caetano Lanza Gomes.*

85. *Tal fato foi corroborado por um laudo grafotécnico elaborado por especialista, o qual concluiu que a assinatura não partiu do punho do Sr. Marcelo. Essa evidência é um indicativo mais sólido de que a empresa pode ter sido vítima de uma fraude documental (peça 244).*

86. *Ao se comprar a assinatura da pesquisa de preços (peça 13, p. 23-29), com os demais documentos apresentados pela Claumat (peças 240-268), percebe-se uma diferença considerável na assinatura do Sr. Marcelo, o que pode indicar que a pesquisa de preços não tenha sido assinada por ele.*

87. *Além disso, a Claumat apontou outras inconsistências podem reforçar a tese de falsificação. O papel timbrado utilizado no documento não corresponde ao padrão adotado pela empresa na época, o endereço indicado estava desatualizado e os e-mails utilizados para envio das supostas cotações não pertenciam à empresa, incluindo um endereço eletrônico que estava desativado desde 2011, segundo a empresa.*

88. *Esses elementos, analisados em conjunto, indicam que a Claumat, aparentemente, pode não ter participado da pesquisa de preços do PE SRP 7/2015, e que os documentos apresentados em seu nome podem ter sido forjados.*

89. *Outrossim, a Claumat demonstrou diligência ao registrar um boletim de ocorrência na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, solicitando a apuração da falsificação da assinatura do Sr. Marcelo (peças 267-268).*

90. *Essa atitude evidencia o interesse da empresa em colaborar com as investigações e identificar os verdadeiros responsáveis pela fraude. Além disso, a empresa juntou aos autos diversos documentos pessoais do Sr. Marcelo e da própria Claumat, com o objetivo de embasar suas justificativas e demonstrar sua boa-fé.*

91. *Diante do exposto, é razoável concluir que a Claumat pode ter sido vítima de uma fraude documental e grafotécnica, não havendo elementos que sustentem sua responsabilização pelas irregularidades apontadas. A exclusão da responsabilidade da empresa é medida que se mostra prudente, considerando as evidências apresentadas e a ausência de indício de dolo ou má-fé por parte da Claumat.*

92. *Ademais, a possível falsificação de documentos e assinaturas pode configurar crime, o que demanda a atuação de órgãos competentes para a devida apuração. Nesse sentido, propõe-se o envio desta instrução à PF e ao MP, para que sejam realizadas as investigações necessárias e adotadas as medidas cabíveis.*

93. *Dito isso, propor-se-á que sejam* ***acolhidas*** *as justificativas da empresa Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda., e que sua responsabilidade seja excluída.*

Responsável: Cartoon PSI - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda. (CNPJ 38.069.225/0001-77);

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da

Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).
Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.
Manifestação da empresa Cartoon PSI (peça 358-373):
94. *Inicialmente, a Cartoon PSI argumenta que a pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU está prescrita, com base na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999, que estabelecem o prazo de cinco anos para tais pretensões. A empresa sustenta que o termo inicial da contagem do prazo prescricional seria a data do conhecimento da irregularidade, em 12/5/2015, conforme registrado na cotação de preços anexada aos autos. Assim, considerando que a representação foi autuada em 26/4/2022 e a intimação ocorreu em maio de 2025, o prazo prescricional já teria transcorrido, sem que houvesse qualquer marco interruptivo válido.*
95. *No mérito, a Cartoon PSI contesta a validade do documento que lhe é imputado, alegando que a assinatura constante na proposta de cotação de preços atribuída à empresa é falsa. A justificante afirma que a assinatura atribuída a Bernard Le Campion Fernandes, seu representante legal, não foi por ele firmada, sendo forjada por terceiros.*
96. *Para comprovar essa alegação, a empresa apresenta documentos com assinaturas autênticas de Bernard, que demonstrariam a divergência em relação à assinatura questionada. Além disso, anexa declaração do próprio Bernard, com firma reconhecida em cartório, atestando que não assinou o documento nem autorizou terceiros a fazê-lo (peça 359). Caso a alegação de falsidade não seja acolhida de imediato, a empresa requer a realização de perícia grafotécnica para comprovar a autenticidade da assinatura.*
97. *Argumenta também que o documento atribuído à Cartoon PSI não possui relação com o certame investigado. Segundo a empresa, a proposta de cotação de preços foi dirigida a um particular, identificado como "Paulo", e à empresa Emplavi, não tendo qualquer vínculo com o PE SRP 7/2015, com o Grupo Forma, com o ou com qualquer órgão público. Assim, a empresa sustenta que o documento não pode ser utilizado como prova de sua participação em irregularidades.*
98. *Adicionalmente, a Cartoon PSI afirma que sua atuação em processos licitatórios sempre foi independente e pautada pela legalidade. A empresa nega qualquer vínculo com as empresas investigadas ou com os servidores públicos mencionados nos autos, bem como qualquer participação em conluio ou manipulação de procedimentos licitatórios.*
99. *Destaca que não há nos autos evidências concretas de sua participação em irregularidades, tampouco de que tenha obtido vantagens indevidas ou sofrido penalidades administrativas ou judiciais.*
100. *A empresa também rebate as alegações genéricas contidas na peça 4 dos autos, que mencionam uma proposta sem assinatura, a atuação de funcionários em empresas do mesmo setor e a participação de sócios em mais de uma sociedade empresária. A justificante argumenta que tais situações não configuram, por si só, qualquer irregularidade ou ilicitude. Além disso, destaca que não figura como parte no processo TC 007.564/2022-1, instaurado para apuração de irregularidades no âmbito do DNIT, o que reforça a ausência de elementos que a vinculem a práticas fraudulentas.*
101. *Por fim, a Cartoon PSI solicita sua exclusão do rol de responsáveis no presente processo, com base na ausência de provas concretas, na falsidade do documento imputado à empresa e na inexistência de vínculos com as irregularidades investigadas. Caso suas razões não sejam acolhidas, a empresa requer a realização de perícia grafotécnica para comprovar a falsidade da assinatura atribuída a Bernard Le Campion Fernandes. Além disso, solicita novo prazo para o exercício do contraditório e da ampla defesa, caso as razões apresentadas por outros responsáveis tenham interesses contrapostos aos seus.*
Análise da Unidade Técnica (UT):
102. *De início, convém apenas frisar que, como as alegações desta empresa responsável são bem semelhantes às da empresa supracitada, no que tange a ocorrência de prescrição processual, cabe aproveitar os argumentos da UT que apresentaram a ausência da concretização daquela prescrição, entre os itens 30-44, sem necessidade de reproduzi-los aqui novamente.*
103. *No tocante à suposta falsidade da assinatura da pesquisa de preços, malgrado a empresa não tenha trazido laudo pericial, assim como trouxe a empresa Claumat, seria razoável concluir que a Cartoon também pudesse ter sido vítima de uma fraude documental e grafotécnica por parte da própria UJ, tendo em vista que a assinatura contida na declaração do Sr. Bernard, com firma reconhecida em cartório (peça 359), difere daquela que consta na pesquisa de preços (peça 13, p. 36-39).*
104. *Da mesma maneira que foi entendido para a empresa Claumat, a exclusão da responsabilidade da Cartoon é medida que se mostra prudente, considerando as evidências apresentadas e a ausência de indício de dolo ou má-fé por parte delas.*

105. *Ademais, a possível falsificação de documentos e assinaturas pode configurar crime, o que demanda a atuação de órgãos competentes para a devida apuração. Nesse sentido, propõe-se o envio desta instrução à PF e ao MP, para que sejam realizadas as investigações necessárias e adotadas as medidas cabíveis.*

106. *Dito isso, propor-se-á que sejam* ***acolhidas*** *as justificativas da empresa Cartoon PSI, e que sua responsabilidade seja excluída.*

107. *Finalmente, pontue-se que a Cartoon também apresentou ainda uma série de documentos relativos à empresa (como certidões positivas, negativas, atestados de capacidade técnica etc.), os quais não aparentam ter relação com este caso concreto (peças 360-373).*

Responsável: Ampliar Móveis (CNPJ 08.992.442/0001-73), atualmente sob a razão social Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.

274.1.4. Irregularidade 4 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

Manifestação da empresa Ampy Company Ltda. antiga Ampliar (peça 443):

108. *A empresa argumenta que houve cerceamento de defesa, pois não foi devidamente chamada a participar da fase instrutória inicial do processo, sendo surpreendida apenas com a citação para apresentar razões de justificativa. Tal vício processual teria violado os princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, previstos no artigo 5º, incisos LIV e LV, da CF/1988. A ausência de participação na fase de apuração técnica teria impedido a empresa de contraditar documentos, questionar metodologias e apresentar provas desde o início, comprometendo a legitimidade do processo.*

109. *A empresa sustenta que sua inclusão no processo decorre de um grave equívoco, pois, à época dos fatos, encontrava-se completamente inativa, sem capacidade operacional, jurídica ou financeira para participar de qualquer procedimento administrativo ou licitatório. A única evidência contra a empresa seria uma proposta comercial datada de 14/12/2015, cuja autenticidade é veementemente impugnada, alegando-se falsificação da assinatura atribuída à Sra. Patrícia Amorim, ex-funcionária da empresa.*

110. *A empresa sustenta sua ilegitimidade passiva, afirmando que não possui qualquer vínculo, participação ou responsabilidade nos fatos apurados. A única evidência contra ela seria a proposta comercial falsificada, cuja assinatura atribuída à Sra. Patrícia Amorim não corresponde à sua rubrica verdadeira.*

111. *A empresa reforça que, entre 2009 e 2014, todos os vínculos empregatícios foram rescindidos, e suas atividades comerciais foram completamente encerradas devido a uma crise econômica. Sem funcionários, estrutura física ou cadastro habilitado, a empresa não tinha condições de participar de qualquer procedimento administrativo ou licitatório. Assim, a alegação de que teria contribuído para a simulação de competitividade no pregão é incompatível com sua realidade operacional à época.*

112. *Paralelamente, assevera que o sócio da empresa, Sr. Dinauar Douglas de Alencar, encontrava se, igualmente, sem qualquer relação de ordem profissional com a Ampliar/Ampy naquele momento. Mais especificamente, entre 12/6/2015 (quando se desligou da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.) e 3/8/2016 (quando foi contratado pela Cruzeiro do Sul Produtos e Serviços Integrados Ltda.), o Sr. Dinauar estava fora do mercado de trabalho, não mantendo, portanto, qualquer vínculo ativo com a empresa Ampliar/Ampy, nem com qualquer outro ente.*

113. *A empresa esclarece que o vínculo empregatício do Sr. Dinauar Douglas de Alencar com a Forma Office, empresa vencedora do certame, era exclusivamente de natureza subordinada, sem qualquer poder de gestão ou deliberação. O sócio atuava como vendedor, sem participação nos atos administrativos ou estratégicos da empresa. Assim, não há qualquer nexo entre sua atuação na Forma Office e os fatos apurados, afastando qualquer tentativa de vincular a Ampliar/Ampy ao suposto esquema.*

114. *A empresa afirma que foi vítima de fraude, com a utilização indevida de seus dados cadastrais e falsificação da assinatura da Sra. Patrícia Amorim na proposta comercial.*

115. *Invoca os princípios da presunção de inocência e do in dubio pro reo, aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador, para reforçar que não há provas concretas de sua participação nos fatos. A ausência de elementos probatórios robustos impede a imposição de sanções, sendo inadmissível responsabilizar*

a empresa com base em presunções ou conjecturas.

116. *A empresa argumenta que, no Direito Administrativo Sancionador, não se admite responsabilização objetiva. A imposição de sanções exige prova inequívoca de dolo, autoria e nexo de causalidade, elementos ausentes no caso concreto. A tentativa de responsabilizar a empresa apenas pelo aparecimento de seu nome em um documento falsificado afronta os princípios da legalidade e da responsabilidade subjetiva.*

117. *A empresa destaca que o ônus da prova recai sobre quem acusa, sendo inadmissível transferir ao administrado a obrigação de provar sua inocência. A ausência de provas concretas e a fragilidade das imputações reforçam a inexistência de justa causa para a continuidade do processo.*

118. *Ainda, a empresa sustenta que não há justa causa para o procedimento sancionador, pois não há materialidade, autoria, dolo ou nexo de causalidade que justifiquem sua responsabilização. A única evidência contra ela (a proposta falsificada) é insuficiente para fundamentar qualquer sanção, sendo necessário o arquivamento do processo em relação à empresa.*

119. *Para concluir, solicita o reconhecimento da nulidade processual por cerceamento de defesa ou, subsidiariamente, sua exclusão do polo passivo por ilegitimidade, a realização de perícia grafotécnica para comprovar a falsidade da assinatura na proposta comercial, a oitiva da Sra. Patrícia Amorim como testemunha, o arquivamento do processo em relação à empresa, por ausência de justa causa.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

120. *De antemão, pontue-se que a instrução inaugural deste processo foi justamente a que já propôs a realização de audiência, na qual a Ampy foi chamada para exercer o seu direito ao contraditório e ampla defesa.*

121. *Nesse racional, não há que se falar em violações do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, previstos no artigo 5º, incisos LIV e LV, da CF/1988, haja vista que a empresa acabou de enviar suas justificativas que aqui serão analisadas.*

122. *Adicionalmente, dentro do trâmite processual, não existe qualquer previsão legal de que a empresa seja chamada a se manifestar em todos os atos de andamento do processo, contanto que ela seja instada a se defender de atos que possam lhe gerar algum tipo de sanção. Isso foi observado neste TC 007.563/2022-1, quando a Ampy foi notificada para apresentar justificativas a audiência que lhe compete (peça 194).*

123. *Prosseguindo para o mérito, frise-se que a empresa Ampy não trouxe, nas peças 443-448 que anexou ao processo, qualquer documento que comprovasse, ou que se permitisse a UT comparar a suposta assinatura falsa da Sra. Patrícia, com a sua suposta assinatura verdadeira, de modo diferente daquilo que fizeram as empresas Claumat e Cartoon (cujas justificativas foram analisadas anteriormente). Por isso, não é possível comprovar que a Ampy tenha sido vítima de fraude no documento apresentado na pesquisa de preços.*

124. *Pelo contrário, no caso específico da empresa Ampy, há indícios de que ela tenha participado da fraude na pesquisa de preços, principalmente pelos estreitos laços do Sr. Dinauar Douglas de Alencar que, até 12/6/2015 atuou na Forma Office, o mesmo sujeito que, depois, passou a ser sócio da Ampliar/Ampy, conforme afirmado pela própria defesa em suas justificativas à audiência (peça 443, p. 3-4; peça 444).*

125. *Independentemente se o vínculo empregatício do Sr. Dinauar com a Forma Office tenha sido exclusivamente de natureza subordinada, sem qualquer poder de gestão ou deliberação, apenas pelo sujeito ter livre trânsito e contato interno nas duas empresas (empregado na Forma Office e sócio da Ampy) sinaliza um forte indício de atuação em conluio entre a Forma Office e a Ampy, com fito de fraudarem à licitação.*

126. *Considerando os vínculos tão próximos entre a Ampy e a Forma Office, conjugado com todo histórico da Forma Office em diversos certames da Administração Pública Federal, somada a fragilidade dos argumentos trazidos pela Ampy, entende-se que essa última empresa não conseguiu trazer aos autos elementos suficientes para elidir sua responsabilidade.*

127. *A empresa invoca os princípios da presunção de inocência e do in dubio pro reo, alegando que não há provas concretas de sua participação nos fatos e que a ausência de elementos probatórios robustos impediria a imposição de sanções.*

128. *No entanto, é importante destacar que, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a presunção de inocência não é absoluta e deve ser analisada em conjunto com o princípio da supremacia do interesse público.*

129. *O TCU, ao exercer sua função de controle externo, não exige prova de natureza penal para responsabilizar agentes ou empresas por irregularidades administrativas. Basta que haja um conjunto probatório suficiente para formar a convicção de que a conduta imputada ocorreu, o que, no caso em tela, está presente. A cotação de preços atribuída à empresa e os vínculos do Sr. Dinauar são elementos que, somado a*

outros indícios, apontam para sua participação no esquema de fraude à licitação.

130. *Embora a responsabilização no âmbito administrativo exija a demonstração de elementos subjetivos, é importante ressaltar que o dolo pode ser inferido a partir de circunstâncias fáticas e comportamentais. No caso em questão, a cotação atribuída à empresa foi utilizada para compor a pesquisa de preços que resultou em prejuízo à Administração Pública. Ainda que a empresa alegue falsificação, não apresentou elementos concretos que comprovem essa tese, limitando-se a alegações genéricas. Ademais, a presença de seu nome em um documento utilizado no esquema já é suficiente para justificar sua inclusão no processo, cabendo à empresa o ônus de demonstrar, de forma inequívoca, que não teve qualquer participação nos fatos.*

131. *Outro ponto levantado pela empresa é a alegação de que o ônus da prova recai sobre quem acusa, sendo inadmissível transferir ao administrado a obrigação de provar sua inocência. A despeito de o ônus da prova ser, de fato, da parte acusadora, é importante destacar que, no âmbito do TCU, o processo administrativo sancionador é regido pelo princípio da verdade material. Isso significa que cabe ao Tribunal buscar a verdade dos fatos, analisando todas as evidências disponíveis, inclusive aquelas apresentadas pelos responsáveis.*

132. *No caso em tela, as evidências apontam para vínculos próximos entre a Ampy e a Forma Office (empresa envolvida em dezenas de outros processos de fraude à licitação), sendo que aquela empresa não apresentou provas concretas que afastem sua responsabilidade, limitando-se a alegar falsificação sem apresentar a comprovação disso. Essa omissão enfraquece sua defesa e reforça a presunção de que a cotação de preços atribuída à empresa era autêntica.*

133. *Ainda, a empresa sustenta que não há justa causa para o procedimento sancionador, pois não haveria materialidade, autoria, dolo ou nexo de causalidade que justifiquem sua responsabilização. No entanto, essa alegação não se sustenta diante do conjunto probatório constante nos autos.*

134. *A cotação atribuída à empresa foi utilizada para compor a pesquisa de preços que resultou em prejuízo à Administração Pública, configurando, assim, a materialidade do ato ilícito. A autoria, por sua vez, é presumida, uma vez que o documento foi emitido em nome da empresa e não há elementos concretos que comprovem a alegada falsificação. O dolo, como já mencionado, pode ser inferido a partir das circunstâncias do caso, especialmente considerando que a empresa não apresentou qualquer justificativa plausível para o uso de seu nome no esquema.*

135. *Dessarte, constata-se que a atuação dessa empresa se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

136. *Dito isso, propor-se-á que as justificativas apresentadas pela Ampy Company Produtos para Escritório Ltda. (antiga Ampliar) sejam* ***rejeitadas*** *e lhe seja aplicada a declaração de* ***inidoneidade****, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Tekflex Móveis para Escritório (CNPJ 09.635.397/0001-62)

274.1.4. Irregularidade 4 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

Manifestação da empresa Tekflex Móveis para Escritório (peça 436):

137. *A Tekflex argumenta que as pretensões sancionatórias e ressarcitórias do TCU estão prescritas, com base em precedentes do STF e na legislação aplicável. Cita os Temas 666, 897 e 899 da Repercussão*

Geral do STF, que estabelecem que as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, salvo quando fundadas em atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa. A Tekflex destaca que, no caso em análise, não há qualquer imputação de dolo ou improbidade administrativa, o que torna aplicável o prazo prescricional de cinco anos, conforme a Lei 9.873/1999.

138. *A empresa também menciona decisões recentes do STF, como no MS 37.941/MG-AgR/DF e na Reclamação 71826 MC, que reforçam a aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional. Segundo esse entendimento, apenas o primeiro ato inequívoco de apuração de conduta individualmente descrita pode interromper o prazo prescricional.*

139. *No caso concreto, a Tekflex afirma que não foi chamada aos autos dos processos originários (TC 022.372/2019-9 e TC 045.261/2020-2) e que somente foi formalmente citada em 20/5/2025, por meio do Ofício 15670/2025 - Seproc. Assim, considerando que os fatos investigados ocorreram em 13/1/2016, a empresa sustenta que já transcorreram mais de nove anos desde a prática do ato, configurando a prescrição.*

140. *Também aponta que, de acordo com a Resolução - TCU 344/2022, a interrupção da prescrição só tem efeitos em relação aos responsáveis formalmente comunicados. Além disso, a empresa argumenta que a contagem do prazo prescricional deve observar o disposto no art. 4º da referida resolução, que estabelece como termo inicial o recebimento da denúncia ou representação pelo Tribunal. Nesse sentido, a denúncia que originou o processo foi recebida em 30/7/2019, e mesmo a partir dessa data, o prazo de cinco anos já teria sido ultrapassado.*

141. *No mérito, refuta as acusações de irregularidades e argumenta que não pode ser responsabilizada por fatos atribuídos a terceiros, como a escolha de empresas para cotação de preços por parte da Administração Pública. A empresa afirma que sempre colaborou com as pesquisas de preços solicitadas por órgãos públicos, prática que muitas empresas do mercado não adotam por razões estratégicas. Também destaca que não pode se manifestar sobre elementos trazidos de outras apurações, pois entende que tais provas não podem ser utilizadas nos presentes autos, especialmente porque os atos a serem julgados são exclusivamente aqueles relacionados ao PE SRP 3/2016.*

142. *Argumenta que o longo tempo decorrido desde os fatos investigados inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, e que não tem mais como recuperar os catálogos da indústria moveleira que serviram de base para a proposta apresentada em 13/1/2016.*

143. *Além disso, ressalta que as informações fiscais de nove anos atrás não são exigíveis de serem mantidas, e que a exigência de comprovação de negócios "relevantes" com a Administração Pública não encontra respaldo na legislação aplicável, como a IN - SLTI/MPOG 5/2014.*

144. *A Tekflex também contesta a análise matemática realizada pela UT do TCU, que apontou proximidade entre os preços apresentados pelas empresas participantes da licitação como indício de combinação de preços. Argumenta que a proximidade dos valores pode ser explicada por margens de lucro reduzidas no mercado moveleiro e pela utilização de catálogos semelhantes pelas empresas. Critica o uso de médias e arredondamentos pela unidade técnica, afirmando que tais métodos não são adequados para comprovar irregularidades.*

145. *Por fim, a Tekflex questiona a utilização de provas relacionadas a outras licitações e apurações, como e-mails e documentos mencionados pela UT, que não têm relação direta com o PE SRP 3/2016. A empresa sustenta que a unidade técnica deveria demonstrar de forma clara quais provas se referem especificamente à suposta fraude na pesquisa de preços do pregão em questão, sob pena de violação ao contraditório e à ampla defesa.*

146. *A Tekflex requer, em primeiro lugar, o reconhecimento da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, com o consequente arquivamento do processo. Subsidiariamente, a empresa solicita o acolhimento das razões de justificativa para que, no mérito, o processo seja arquivado em relação à Tekflex, reconhecendo-se a ausência de irregularidades em suas condutas e o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa devido ao longo tempo decorrido desde os fatos investigados.*

<u>Análise da Unidade Técnica (UT)</u>:

147. *De início, convém apenas frisar que, como as alegações desta responsável são bem semelhantes às da empresa supracitada, no que tange a ocorrência de prescrição processual, cabe aproveitar os argumentos da UT que apresentaram a ausência da concretização daquela prescrição, entre os itens 30-44, sem necessidade de reproduzi-los aqui novamente.*

148. *Quanto ao mérito, a alegação de que a proximidade de preços seria reflexo de margens de lucro reduzidas no setor ignora a robustez dos indícios de fraude ora enfrentados. Esta UT identificou que a participação da Tekflex na pesquisa de preços, em conjunto com a empresa Forma Office, não foi um evento isolado ou casual, tratando-se de cenário que aponta para um conluio deliberado visando à frustração do*

caráter competitivo do certame.

149. *A atuação da empresa em pesquisa de preços de valor significativo, sem a devida capacidade operacional compatível com o objeto, revela a existência de dolo na condução da sua participação, conduta essa que extrapola o mero atendimento de cotação e caracteriza o conluio tipificado como fraude à licitação.*

150. *Consoante o que foi explicitado nas análises acima, há provas na operação da PF de um recibo de comissão pago pela Forma Office ao Sr. Wilson Vieira Silva, então sócio da empresa Tekflex, no valor de R$ 3.496,00, datado de agosto de 2013, indicando uma relação de representação comercial entre o Sr. Wilson e a empresa Forma Office (peça 23), entre outras diversas propostas no nome das empresas Tekflex e Comercial Elos endereçadas a órgãos "clientes" da Forma Office, com objetivo de compor uma pesquisa de preço que justificasse a vantajosidade de aquisição pela Forma (peça 27).*

151. *Diante de tantos indícios robustos de fraude, as justificativas trazidas a estes autos, até o momento, não foram capazes de elidir a responsabilidade da Tekflex por tais condutas fraudulentas detalhadas na instrução passada, a exemplo dos trechos colacionados acima na análise das respostas da Forma Office, extraídos da peça 138, itens 151-161, p. 30-32.*

152. *Por fim, o argumento de cerceamento de defesa pelo decurso de tempo não merece prosperar. O contraditório e a ampla defesa foram assegurados à empresa, que teve oportunidade de apresentar seus documentos e argumentos. A impossibilidade de localizar catálogos antigos é ônus ordinário de quem atua no mercado de contratações públicas, não sendo justificativa legítima para a exclusão da responsabilidade por atos dolosos fraudulentos praticados em processo licitatório.*

153. *Dessa feita, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pela empresa Tekflex Móveis para Escritório devem ser **rejeitadas**, propondo-se a declaração de sua **inidoneidade**, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli (CNPJ 05.476.161/0001-70)

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

Manifestação da empresa Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli (peça 322):

154. *Inicialmente, a Wcene afirma que foi uma das empresas que forneceu cotação prévia de preços, mas não participou da fase externa da licitação. Enfatiza que a empresa não teve envolvimento direto no certame e reitera seu compromisso com a integridade e transparência no mercado.*

155. *Argumenta sua ilegitimidade passiva para ser responsabilizada no processo, uma vez que sua atuação se limitou ao fornecimento de uma cotação prévia de preços, sem qualquer influência ou controle sobre o andamento do processo licitatório.*

156. *A empresa cita precedentes como o Acórdão 1083/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler e que, supostamente, reconhece a ilegitimidade de responsabilização de empresas em situações similares, quando sua participação se restringe a atos acessórios.*

157. *Além disso, alega que as normas mencionadas na instrução do processo, como a Lei 10.520/2002 e os Decretos 7.892/2013 e 5.450/2005, tratam de responsabilidades do gestor público e não se aplicam diretamente às empresas privadas que fornecem cotações prévias.*

158. *A responsável também diferencia conceitualmente a "cotação prévia de preços" da "proposta" apresentada na fase externa de um certame, destacando que a cotação prévia não implica manifestação de interesse em participar da licitação. A recente Lei 14.133/2021 é citada para reforçar essa distinção, evidenciando que a pesquisa de mercado é uma etapa distinta e de responsabilidade da Administração Pública.*

159. *No histórico da empresa, a Wcene apresenta sua trajetória de atuação no mercado, destacando que o CNPJ remonta a 2003, com reestruturação em 2015 e início das operações no setor de mobiliário em 2017. A atual gestão, assumida pela Sra. Mônica Nunes Silva Borges em outubro de 2021, não participou da pesquisa de preços de 2018, objeto do processo. A empresa também ressalta sua reputação no mercado, evidenciada por mais de 425 avaliações positivas no Google, com média de 5 estrelas.*

160. *A peça detalha ainda a participação da Wcene em licitações públicas, demonstrando um histórico*

de regularidade fiscal e jurídica. A empresa apresenta tabelas com cotações prévias fornecidas a diversos órgãos públicos e licitações disputadas, destacando que, apesar de enfrentar desclassificações devido à condição de revendedora, mantém um compromisso com a transparência e a ética empresarial.

161. *Sobre a integridade das cotações, a responsável refuta a acusação de conluio com a Forma Office, argumentando que a proximidade nos preços apresentados reflete a dinâmica do mercado de mobiliário, caracterizado por produtos padronizados e margens de lucro estreitas. Alega que as cotações foram baseadas em tabelas de preços fornecidas por fabricantes, prática comum no setor, e que a convergência de valores é uma consequência natural da competitividade e padronização do mercado, não sendo indicativa de manipulação.*

162. *Por fim, a Wcene conclui reafirmando sua idoneidade e solicitando que as razões de justificativa sejam acolhidas integralmente, com o reconhecimento de sua ilegitimidade para ser responsabilizada no processo. A empresa pede que seja excluída do rol de responsáveis, destacando sua atuação ética e transparente no mercado.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

163. *A análise das justificativas apresentadas pela empresa Wcene revela uma tentativa de se eximir de responsabilidade através de uma interpretação restritiva do conceito de participação em certames licitatórios. Contudo, em que pesem os argumentos lançados por ela, a tese de que o fornecimento de cotação prévia de preços configuraria um "ato acessório" sem potencial lesivo é juridicamente insustentável, já que a legislação em vigor e a jurisprudência do TCU reconhecem o papel fundamental das consultas de mercado na formação da estimativa de preços da Administração.*

164. *A alegação de ilegitimidade passiva, sob o argumento de que a empresa não teria participado da fase externa do certame, não prospera. A fraude à pesquisa de preços é, por si só, um ato capaz de viciar o procedimento licitatório desde a sua gênese, independentemente de a empresa posteriormente converter a cotação em proposta formal ou participar do pregão.*

165. *Ao fornecer uma cotação combinada, a responsável contribui diretamente para a manipulação do valor de referência da licitação, induzindo a Administração Pública a realizar contratações antieconômicas, em afronta ao art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).*

166. *Quanto ao precedente mencionado pela Wcene (Acórdão 1083/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler), a defesa realiza uma interpretação equivocada do julgado. O enunciado daquela decisão reza que a condição de consorciada, por si só, não é apta a subsidiar a aplicação da sanção por fraude à licitação (art. 46 da Lei 8.443/1992), caso o ilícito tenha sido cometido por outra empresa integrante do consórcio, em decorrência do caráter personalíssimo da pena, segundo o qual nenhuma sanção passará da pessoa do condenado (art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal).*

167. *Neste caso concreto não se trata de consórcio, tampouco de sanção passando da pessoa do condenado a outra. A proposta de sanção a ser aplicada a Wcene será em decorrência de sua própria atuação, e não por atos praticados por outras empresas.*

168. *São diversos, variados e coincidentes os indícios de que a Wcene participou da fraude à pesquisa de preços, tanto neste processo, como em outros com participação do Grupo Forma e agentes das Forças Armadas, consoante o transcrito baixo (peça 138, p. 33-35):*

170. As cotações das empresas Wcene, Collection, Scrittori, Lovath e Vertical estão organizadas na tabela presente no Anexo I desta instrução. Observa-se que:

(...)

b) os preços cotados dos itens 38, 40, 53, 55, 68 e 69 fogem do padrão observado nas cotações das empresas Wcene, Collection, Scrittori, Lovath e Vertical; entretanto, percebe-se, sem dificuldade, que se trata de uma manobra para encobrir a simulação das cotações de preços, uma vez que a reordenação desses preços, na ordem apontada pelos demais preços de cada cotação, eliminam o aparente desajuste, como demonstrado nas linhas 38, 40, 53, 55, 68 e 69 da tabela.

(...)

177. Além disso, convém ressaltar que a empresa Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli (CNPJ 05.476.161/0001-70) foi uma das empresas cotadas no PE SRP 26/2019-11-Bda Inf L (objeto do TC 037.421/2021-2), conduzido por Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, em que foi identificada a ocorrência de fraude à pesquisa de preços.

(...)

179. A relação entre as empresas Vertikal e Collection com o Grupo Forma podem ser encontradas tanto na

peça 51 destes autos quanto na instrução acostada à peça 327 do TC 037.419/2021-8; já quanto a empresa Wcene, maiores detalhes sobre sua atuação em conjunto com a empresa Forma Office podem ser obtidos na instrução acostada à peça 103 do TC 037.421/2021 2.

169. *A argumentação de que a proximidade dos preços seria mera consequência da "dinâmica de mercado" e de "tabelas padrão" mostra-se pouco convincente diante do contexto probatório. Em esquemas de fraude à pesquisa de preços, não é a similaridade isolada que gera convicção de ilicitude, mas sim o padrão de comportamento coordenado, onde múltiplas empresas apresentam propostas convergentes, muitas vezes com indícios técnicos de autoria única ou conluio operacional com o Grupo Forma. Tais elementos, quando analisados conjuntamente, descaracterizam a tese de coincidência de mercado e evidenciam uma estratégia deliberada de manipulação do certame.*

170. *Ademais, a alegação de que a atual gestão da empresa desconhece os fatos por não ter participado da cotação de 2018 é irrelevante para a responsabilização da pessoa jurídica. A continuidade da personalidade jurídica e a sucessão administrativa não podem servir de escudo para apagar a responsabilidade por atos ilícitos praticados em nome da entidade.*

171. *O dever de integridade acompanha a empresa, e os mecanismos de controle interno e arquivo documental são riscos inerentes à atividade empresarial, não podendo a mudança de gestão ser utilizada como pretexto para a impunidade ou para eximir a entidade de suas obrigações legais pretéritas.*

172. *Destarte, constata-se que a atuação dessa empresa se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

173. *Por conseguinte, propor-se-á que as justificativas apresentadas pela Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli sejam **rejeitadas** e lhe seja aplicada a declaração de **inidoneidade**, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 01.913.813/0001-35)

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

Manifestação da empresa Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (peça 305):

174. *Esclarece a empresa que, instada a apresentar cotação dos produtos indicados na época, apenas apresentou os preços que entendia poder praticar, caso ocorresse a licitação. Com efeito, não participou do certame, porque não teve interesse em concorrer nas condições muito diferenciadas que foram apresentadas no edital.*

175. *Em razão dessa situação, sequer tomou conhecimento dos desdobramentos do processo licitatório até ser intimado pelo TCU para apresentar esclarecimentos. Desta forma, a Collection compreende que não tem qualquer relação com os factos em apuração e que se limitou a apresentar uma cotação quando procurado.*

176. *Quanto a menção ao vendedor Ricardo de Sá Andrade, afirma que não tinha até então qualquer conhecimento da sua atuação nos fatos, se surpreendendo, inclusive, com os valores indicados que eventualmente ele tenha recebido.*

177. *Assevera que, eventual conduta do vendedor Ricardo à revelia da empresa não tem o condão de arrastá-la para eventuais irregularidades que possam ter ocorrido, a teor das apurações realizadas neste processo.*

178. *Registra que, em tal contexto, o próprio Sr. Ricardo de Sá Dantas pode prestar esclarecimentos*

sobre o ocorrido e desta forma esclarecer quaisquer dúvidas que pesem sobre a conduta da Peticionante nos fatos narrados, que se limitou a apresentação de um orçamento. Dito isto, espera o Peticionante esclarecer o grau de envolvimento que teve à época, limitado à mera apresentação de uma cotação, sem qualquer compromisso.

Análise da Unidade Técnica (UT):

179. *Inicialmente, a empresa afirma que sua atuação se limitou à apresentação de uma cotação de preços, sem qualquer compromisso ou envolvimento direto no certame. Contudo, é importante destacar que, no contexto da pesquisa de preços, a apresentação de cotações alinhadas entre empresas pode configurar fraude, especialmente quando há evidências de conluio ou manipulação para elevar artificialmente o valor estimado da contratação.*

180. *A justificativa de que a empresa apenas forneceu os preços que entendia poder praticar não afasta a possibilidade de que tais valores tenham sido combinados previamente com outras empresas, como apontado pela UT. A ausência de participação na fase externa da licitação não exime a empresa de responsabilidade por atos praticados na fase preparatória, que são igualmente relevantes para a configuração de irregularidades.*

181. *A empresa também alega que não tomou conhecimento dos desdobramentos do processo licitatório até ser intimada pelo TCU, sugerindo que sua atuação foi pontual e limitada. No entanto, essa alegação não é suficiente para afastar os indícios de irregularidades, uma vez que a responsabilidade por atos ilícitos na pesquisa de preços independe do acompanhamento posterior do certame.*

182. *O fato de a empresa ter sido procurada para fornecer cotações já indica sua inserção no contexto da pesquisa de preços, sendo necessário que demonstre, de forma inequívoca, que os valores apresentados foram elaborados de forma independente e sem qualquer influência externa. Até o momento, a empresa não apresentou provas concretas que sustentem essa tese, limitando-se a alegações genéricas.*

183. *Ademais, a cotação de preços pela Collection não foi um ato exclusivo deste PE SRP 1/2018, sendo que a empresa também participou de outras cotações de certames vencidos pelo Grupo Forma, objetos de outros processos no TCU (peça 138, p. 35):*

178. As empresas Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 01.913.813/0001 35) e Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 17.026.335/0001-81), por sua vez, foram cotadas no âmbito do PE SRP 11/2018-COTER (objeto do TC 037.419/2021-8), em que igualmente foi constatada a ocorrência de fraude, nos mesmos moldes do caso em apreço.

179. A relação entre as empresas Vertikal e Collection com o Grupo Forma podem ser encontradas tanto na peça 51 destes autos quanto na instrução acostada à peça 327 do TC 037.419/2021-8; já quanto a empresa Wcene, maiores detalhes sobre sua atuação em conjunto com a empresa Forma Office podem ser obtidos na instrução acostada à peça 103 do TC 037.421/2021 2.

184. *Quanto à menção ao vendedor Ricardo de Sá Andrade, é importante ressaltar que, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a responsabilidade da pessoa jurídica pode ser configurada mesmo quando atos ilícitos são praticados por seus representantes ou prepostos, desde que tais atos estejam relacionados às atividades da empresa. A empresa não apresentou elementos que comprovem que o vendedor agiu de forma completamente desvinculada de suas funções ou que sua conduta foi isolada e sem relação com os interesses da empresa.*

185. *Além disso, a simples menção de que o vendedor pode prestar esclarecimentos não é suficiente para afastar os indícios de irregularidades, sendo necessário que a empresa apresente provas concretas que demonstrem sua desvinculação dos fatos apurados.*

186. *A justificativa de que a empresa se limitou à apresentação de um orçamento, sem qualquer compromisso, também não é suficiente para afastar sua responsabilidade. No contexto da pesquisa de preços, a apresentação de cotações alinhadas entre empresas pode configurar fraude, independentemente de haver ou não compromisso formal com a licitação. A empresa não apresentou elementos que comprovem que os valores fornecidos foram elaborados de forma independente e sem qualquer influência externa, o que reforça os indícios de conluio apontados pela UT.*

187. *Portanto, constata-se que a atuação dessa empresa se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator*

Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.

188. *Por conseguinte, propor-se-á que as justificativas apresentadas pela Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. sejam **rejeitadas** e lhe seja aplicada a declaração de **inidoneidade**, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Work Station Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 08.982.256/0001-53)

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

*Manifestação da empresa: **não** houve (peça 466):*

189. *Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 466), a empresa foi notificada via Edital 0511/2025 Secomp-4 (peça 455), no entanto não enviou suas razões de justificativa.*

Responsável: Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda. (CNPJ 02.810.540/0001-66)

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

*Manifestação da empresa: **não** houve (peça 466):*

190. *Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 466), a empresa foi notificada via Edital 0508/2025 Secomp-4 (peça 456), no entanto não enviou suas razões de justificativa.*

Responsável: Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 17.026.335/0001-81)

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

*Manifestação da empresa: **não** houve (peça 466):*

191. *Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 466), a empresa foi notificada via Edital 0510/2025 Secomp-4 (peça 457), no entanto não enviou suas razões de justificativa.*

Responsável: Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 14.662.505/0001-26);

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

*Manifestação da empresa: **não** houve (peça 466):*

192. *Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 466), a empresa*

foi notificada via Edital 0509/2025 Secomp-4 (peça 458), no entanto não enviou suas razões de justificativa.

Análise da Unidade Técnica (UT):

193. *Como exposto acima, as quatro empresas Work Station Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 08.982.256/0001-53); Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda. (CNPJ 02.810.540/0001-66); Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 17.026.335/0001-81) e Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 14.662.505/0001-26) foram notificadas por Editais, mas não enviaram respostas às audiências, logo, devem ser consideradas revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

194. *Contudo, em face do disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU e da aplicação do princípio da verdade real, que direciona os processos em trâmite no Tribunal, deve-se aproveitar a essas empresas as defesas apresentadas pelas demais responsáveis acima no que concerne às circunstâncias objetivas, mas não em relação aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.*

195. *Nota-se que as justificativas apresentadas pela Claumat e Cartoon, as quais foram acolhidas, são de natureza exclusivamente pessoal, na medida em que se referiram a indícios de possível falsificação de assinatura de seus empregados nas cotações de preços. Em vista disso, tais justificativas não lhes podem ser aproveitadas.*

196. *Quanto às demais justificativas apresentadas pelas outras empresas, verifica-se que elas foram rejeitadas. Nessa linha, entende-se que esse grupo de empresas revéis não foi capaz de trazer aos autos argumentos que elidissem suas responsabilidades.*

197. *Por conseguinte, propor-se-á que seja reconhecida a revelia das empresas Work; Lovath; Vertikal e Tri Signal, que as justificativas que lhes foram aproveitadas sejam **rejeitadas** e lhes sejam aplicadas a declaração de **inidoneidade**, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que essas sociedades empresárias fiquem impedidas de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável extinta: Linear Móveis Ltda. (CNPJ 00.586.842/0001-77), cuja última razão social era Massa Falida Linear Móveis Ltda.

274.1.4. Irregularidade 4 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção);

Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.

Manifestação da empresa Massa Falida Linear Móveis Ltda. (peças 393 e 441):

198. *Inicialmente, invoca prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória com base em supostas decisões do STF, como exemplo dos Temas 666/MG, 897/SP e 899/AL, e o MS 37.941/MG-AgR/DF, no qual se assentou a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202, caput, do Código Civil) às pretensões ressarcitórias e sancionatórias dos Tribunais de Contas.*

199. *Alega que o processo primeiro foi a denúncia TC 022.372/2019-9 (denúncia recebida em 30/7/2019, peça 1), originando o TC 045.261/2020-2. Assevera que a Linear não foi chamada aos autos daquela denúncia, tão pouco no TC 045.261/2020-2.*

200. *Diz que somente foi chamada em audiência pelo Ofício 15668/2025-Seproc - audiência (peça 164), com recebimento em 20/5/2025 (peça 184).*

201. *Ademais, a Linear argumenta que, embora a UT tenha identificado variações nos percentuais aplicados a alguns itens (como os itens 16 e 17), isso não necessariamente configura fraude, podendo ser resultado de equívocos ou de tentativas de encobrir padrões.*

202. *Além disso, a empresa sugere que, em mercados concorrenciais com margens de lucro reduzidas e catálogos de preços padronizados pela indústria moveleira, é natural que os preços das empresas variem de forma linear e próxima, sem que isso implique combinação ilícita. Afirma que não há evidências de que o orçamento estimativo da licitação fosse sigiloso, o que enfraqueceria a tese de manipulação deliberada.*

203. *Rebate a alegação de que a Forma Office teria participado de um arranjo de preços que beneficiaria outras empresas cotantes. Argumenta que tal afirmação é contraditória, pois, ao empurrar a média para baixo, a Forma Office teria agido contra seus próprios interesses. A defesa sugere que empresas de maior porte, como a Forma Office, podem reduzir suas margens de lucro devido à economia de escala, o que explicaria os preços apresentados sem necessidade de imputação de fraude.*

204. *Outro ponto abordado se refere à utilização de elementos indiciários provenientes de outros*

processos, como o TC 045.261/2020-2, para fundamentar as acusações contra a Linear. A empresa critica essa abordagem, afirmando que utilizar fatos ainda em apuração em processos distintos como prova conclusiva de fraude no caso em análise configura pré-julgamento e atribuição indevida de certeza a elementos não confirmados. A Linear sustenta que tal prática compromete a imparcialidade da análise e reforça a necessidade de maior rigor probatório.

205. *A defesa também rebate os indícios apresentados pela UT sobre supostas relações comerciais e financeiras entre a Linear e a Forma Office. Em relação ao vínculo empregatício de antigos sócios da Forma Office com a Linear, a empresa argumenta que não há vedação legal para que ex-funcionários empreendam e criem suas próprias empresas.*

206. *Quanto aos pagamentos realizados pela Forma Office à Linear e ao seu sócio à época, João de Deus Madureira Neto, a defesa afirma que tais valores poderiam ser decorrentes de serviços prestados ou comissões legítimas, sem que haja qualquer evidência de irregularidade.*

207. *Esclarece que, após sua falência em 2017, João de Deus passou a atuar como representante comercial da Forma Office, levando consigo documentos da empresa falida, o que seria uma prática comum e não indicaria absorção fraudulenta de operações.*

208. *Por fim, a defesa refuta a alegação de que a Linear seria uma empresa de fachada utilizada para cotar preços. A empresa destaca que foi atuante no mercado e realizou vendas ao próprio TCU em diversas ocasiões, sem que essas licitações tenham sido questionadas anteriormente.*

209. *A Linear conclui que os indícios levantados pela UT não configuram prova de fraude, sendo práticas permitidas em lei e relações comerciais legítimas. A empresa solicita que as razões de justificativa sejam acatadas e que sua responsabilidade seja afastada, reiterando a necessidade de suporte probatório mais robusto para fundamentar as acusações.*

<u>Análise da Unidade Técnica (UT)</u>:

210. *De início, convém apenas frisar que, como as alegações desta responsável são bem semelhantes às da empresa supracitada, no que tange a ocorrência de prescrição processual, cabe aproveitar os argumentos da UT que apresentaram a ausência da concretização daquela prescrição, entre os itens 30-44, sem necessidade de reproduzi-los aqui novamente.*

211. *A empresa argumenta que as variações nos percentuais aplicados a alguns itens da pesquisa de preços, como os itens 16 e 17, poderiam ser resultado de equívocos ou tentativas de encobrir padrões, e não necessariamente configurariam fraude. Contudo, essa justificativa desconsidera o conjunto de evidências apresentadas pela UT, que apontam para a existência de um padrão coordenado entre as empresas cotantes, incluindo a Linear, com o objetivo de manipular os preços apresentados na pesquisa.*

212. *A análise técnica demonstra que as cotações apresentadas pelas empresas não foram independentes, mas sim ajustadas de forma deliberada para elevar o valor estimado da contratação, o que caracteriza fraude à pesquisa de preços.*

213. *Além disso, a alegação de que as variações poderiam ser fruto de equívocos não encontra respaldo nos autos, uma vez que a UT identificou um padrão consistente de alinhamento entre as cotações, o que dificilmente poderia ser atribuído ao acaso. A manipulação da pesquisa de preços é uma prática grave, pois compromete a competitividade do certame e resulta em prejuízo à Administração Pública, que acaba contratando por valores superiores aos de mercado.*

214. *A Linear sugere que, em mercados concorrenciais com margens de lucro reduzidas e catálogos de preços padronizados, é natural que os preços das empresas variem de forma linear e próxima, sem que isso implique combinação ilícita. No entanto, essa justificativa não se sustenta diante das evidências apresentadas.*

215. *A UT demonstrou que as cotações apresentadas pelas empresas não refletem uma concorrência legítima, mas sim uma coordenação prévia para manipular os preços. A proximidade de preços, nesse caso, não é resultado de condições de mercado, mas de um conluio entre as empresas para direcionar o resultado da pesquisa.*

216. *No tocante à alegação de que a Linear jamais fora chamada aos autos dos processos anteriores, tendo sido comunicada somente na audiência de 2025, os marcos interruptivos da prescrição a ela se aproveitam por se tratar de fato coincidente e conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade em apuração, nos termos do art. 6º da Resolução - TCU 344/2022, não incidindo, na espécie, a tese da unicidade da interrupção.*

217. *Ademais, a defesa não apresentou elementos concretos que comprovem que os preços apresentados foram baseados em condições reais de mercado. Pelo contrário, as evidências indicam que as cotações foram ajustadas de forma artificial para beneficiar o Grupo Forma, em detrimento do interesse público. A alegação de que o orçamento estimativo da licitação não era sigiloso também não afasta a*

irregularidade, pois a manipulação da pesquisa de preços é ilícita independentemente do sigilo do orçamento.

218. *A empresa rebate a alegação de que a Forma Office teria participado de um arranjo de preços que beneficiaria outras empresas cotantes, argumentando que tal afirmação seria contraditória, pois, ao empurrar a média para baixo, a Forma Office teria agido contra seus próprios interesses. Porém, essa justificativa ignora o contexto mais amplo das irregularidades apuradas. A participação da Forma Office no conluio não visava apenas influenciar a média de preços, mas também garantir que as especificações técnicas e os valores estimados fossem ajustados de forma a favorecer os produtos do Grupo Forma, comprometendo o caráter competitivo do certame.*

219. *A alegação de que empresas de maior porte podem reduzir suas margens de lucro devido à economia de escala também não se aplica ao caso em questão, uma vez que as evidências apontam para uma coordenação deliberada entre as empresas, e não para uma concorrência legítima baseada em condições de mercado.*

220. *A Linear critica a utilização de elementos indiciários provenientes de outros processos, como o TC 045.261/2020-2, para fundamentar as acusações, argumentando que isso configuraria pré-julgamento. Contudo, essa alegação não procede. A utilização de elementos de outros processos é legítima, desde que esses elementos sejam relevantes e estejam devidamente contextualizados, como ocorre no presente caso. A UT utilizou informações provenientes de investigações anteriores, incluindo a Operação Burolano, para corroborar os indícios de irregularidades nos certames, o que é uma prática comum e aceita no âmbito do Controle Externo.*

221. *Adicionalmente, os elementos indiciários utilizados pela UT não foram tratados como prova conclusiva, mas como parte de um conjunto de evidências que apontam para a existência de fraude. A crítica da empresa, portanto, não compromete a validade da análise técnica realizada.*

222. *A defesa rebate os indícios apresentados pela UT sobre supostas relações comerciais e financeiras entre a Linear e a Forma Office, argumentando que não há vedação legal para que ex-funcionários troquem de empresas, e que os pagamentos realizados ao funcionário envolvido poderiam ser decorrentes de serviços prestados ou comissões legítimas. Entretanto, essas justificativas não explicam de forma satisfatória as evidências de vínculos estreitos entre as empresas, que indicam uma relação de coordenação incompatível com a concorrência legítima.*

223. *A alegação de que João de Deus Madureira Neto, sócio da Linear, passou a atuar como representante comercial da Forma Office após a falência da Linear também não afasta os indícios de irregularidade, especialmente considerando o contexto de atuação da Forma Office em conluio com outras empresas para fraudarem os certames.*

224. *A Linear refuta a alegação de que seria uma empresa de fachada, destacando que foi atuante no mercado e realizou vendas ao próprio TCU em diversas ocasiões. Mas o fato de a empresa ter participado de outras licitações não afasta os indícios de irregularidade no caso específico do PE SRP 3/2016.*

225. *Portanto, constata-se que a atuação dessa empresa se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

226. *No entanto, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) identificou que a Linear Móveis se encontra baixada na Receita Federal do Brasil e na Junta Comercial do Distrito Federal pelo encerramento da falência desde 24/7/2024 (peça 472):*

Falha(s) identificada(s): 1) responsável Linear Móveis Ltda. (Massa Falida Linear Móveis Ltda.): considerando que a sociedade empresária se encontra baixada na Receita Federal do Brasil e na Junta Comercial do Distrito Federal pelo encerramento da falência, peça 470, p. 1-2, nos termos da Lei de Falências e Recuperações de Empresas, e não extinta pelo encerramento da liquidação, a teor do § 3º do art. 51 do Código Civil; que ela é representada nos autos pelo advogado Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe, peça 318, o qual apresentou razões de justificativa às peças 393 e 441; que a Unidade Técnica, quando da instrução de mérito, analisará a ocorrência ou inocorrência da prescrição no âmbito processual; dessa forma, propõe-se a medida abaixo;

(...)
Medida(as):
(...)
b) informar à Unidade Técnica, quando da instrução de mérito, que os julgados do Tribunal (Acórdãos 496/2024-P, 1704/2024-1C e 4500/2024-2C) são no sentido de rever a penalidade de multa/inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, o qual prevê a possibilidade de revisão, de ofício, do acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.

227. *Em vista disso, é possível observar que a referida empresa se encontra baixada antes mesmo de suas notificações no processo, as quais ocorreram em 20 e 21/5/2025 (peças 184, 203), conforme o despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 466).*

228. *Nesse sentido, cabe ressaltar que esta Corte tem revisto penalidade de inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução - TCU 178/2005, conforme pode ser visto nos Acórdãos 35/2025, relator Ministro Jorge Oliveira, e 496/2024, relator Ministro Augusto Sherman, ambos do Plenário do TCU.*

229. *Dessarte, considerando a nulidade da audiência em relação à responsável em tela, e até mesmo porque eventual refazimento do ato seria impossível, dado que a situação "baixado" no CNPJ impede reativação da pessoa jurídica em tela, cabe* ***declarar****, ex officio, a* ***nulidade da citação*** *da referida sociedade empresária Massa Falida Linear Móveis Ltda. (CNPJ 00.586.842/0001-77), tendo em vista que ocorreu em 21/5/2025, após a extinção da sociedade empresária (24/7/2024).*

Responsável extinta: Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (CNPJ 18.114.096/0001-84);

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.
Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).
Conduta: Apresentaram à B Adm QGEx as cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, o que levou à fraude da pesquisa de preços, elevando o valor estimado da contratação e contribuindo para contratação mais onerosa à Administração Pública.
Manifestação da empresa: ***não*** *houve (peça 466):*

230. *Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 466), a empresa foi notificada pelos Ofícios 15663 e 15664/2025 Secomp-4 (peças 155, 168), no entanto não enviou suas razões de justificativa.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

231. *De antemão, ressalta-se que não foram encontradas nos autos deste processo justificativas enviadas pela Gade, logo, essa deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

232. *Contudo, em face do disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU e da aplicação do princípio da verdade real, que direciona os processos em trâmite no Tribunal, deve-se aproveitar a essa empresa as defesas apresentadas pelos demais responsáveis acima no que concerne às circunstâncias objetivas, mas não em relação aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.*

233. *Sem a necessidade de nova reprodução daquelas análises acima das condutas das outas duas empresas, é possível enxergar que a atuação da Gade se deu com má-fé, dolo explícito, por meio de atuação fraudulenta neste certame. Em vista disso, as justificativas que foram aproveitadas a ela devem ser* ***rejeitadas****.*

234. *No entanto, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) identificou que a Gade foi validamente ciente de sua audiência, realizada em 20/5/2025, peças 185 e 195, respectivamente; que posteriormente, em 6/10/2025, ela foi baixada na Receita Federal do Brasil e na Junta Comercial do Distrito Federal, extinta pelo encerramento da liquidação voluntária (peça 472):*
2) responsável Gade Soluções em Mobiliários para Escritório: considerando que a sociedade empresária foi validamente ciente de sua audiência, realizada em 20/5/2025, peças 185 e 195, respectivamente; que posteriormente, em 6/10/2025, ela foi baixada na Receita Federal do Brasil e na Junta Comercial do Distrito Federal, extinta pelo encerramento da liquidação voluntária, nos termos do § 3º do art. 51 do Código Civil, peça 471, p. 1-2, perdendo sua personalidade jurídica, não sendo sujeita de direitos e obrigações desde sua extinção; que a Unidade Técnica, quando da instrução de mérito, analisará a ocorrência ou inocorrência da prescrição no âmbito processual; dessa forma, propõe-se a medida abaixo.
(...)

Medida(s)
(...)
b) informar à Unidade Técnica, quando da instrução de mérito, que os julgados do Tribunal (Acórdãos 496/2024-P, 1704/2024-1C e 4500/2024-2C) são no sentido de rever a penalidade de multa/inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, o qual prevê a possibilidade de revisão, de ofício, do acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.

235. *Em vista disso, assim como a empresa anterior, essa empresa também já não se encontra mais em operação, em que pese estivesse no momento da notificação da audiência. Ressalte-se que não foi encontrada a abertura de nova empresa com o mesmo quadro societário, situação que impede, neste momento, a caracterização de extinção fraudulenta para se eximir de eventual sanção do Tribunal.*

236. *Nesse sentido, cabe ressaltar que esta Corte tem revisto penalidade de inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução - TCU 178/2005, conforme pode ser visto nos Acórdãos 35/2025, relator Ministro Jorge Oliveira, e 496/2024, relator Ministro Augusto Sherman, ambos do Plenário do TCU.*

237. *Dessarte, considerando que a aplicação da penalidade de inidoneidade seria inócua, deixa-se, excepcionalmente, de propô-la à empresa Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (CNPJ 18.114.096/0001-84).*

ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS (PESSOAS FÍSICAS)

Responsável: Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91)

Função/gestão: pregoeiro da B Adm QGEx de 27/2/2015 a 31/12/2017 e Chefe da Salc (Seção de Aquisições, Licitações e Contratos) de 27/2/2015 a 21/12/2018 (peça 5, p. 2); e integrou a equipe de apoio do PE SRP 7/2015 (peça 15, p. 144).

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Como presidente da CPL e Chefe da Salc (Seção de Aquisições, Licitações e Contratos) participou, da confecção dos documentos da fase interna do PE SRP 7/2015; manteve contato com empresas do Grupo Forma nas fases internas do certame, permitindo interferência de terceiros no processo licitatório; e Assinou a ARP relativa ao PE SRP 7/2015 (peça 15, p. 190).

274.1.2. Irregularidade 2 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 7/2015 (peça 13, p. 7) e justificativa para a contratação relativa ao PE SRP 7/2015 (peça 13, p. 12), que possui evidências de fraude mediante conluio; assinou a ARP relativa ao PE SRP 7/2015 (peça 15, p. 190), contribuindo para a consumação da fraude; esteve em contato direto com as empresas do Grupo Forma, durante a montagem dos documentos de planejamento, com evidências de fraude à licitação, mediante conluio entre as empresas do Grupo Forma e agente(s) público(s) do órgão, comprometendo o caráter competitivo do referido certame, de maneira que fossem direcionados aos produtos dessas empresas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano; e como presidente da CPL e Chefe da Salc participou, ainda que indiretamente, da elaboração do TR que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.

274.1.3. Irregularidade 3 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da

Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).
Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 3/2016 (peça 9, p. 8) e justificativa para a contratação relativa ao PE SRP 3/2016 (peça 9, p. 9), contribuindo para a consumação da fraude; esteve em contato direto com as empresas do Grupo Forma, durante a montagem dos documentos de planejamento, com evidências de fraude à licitação, mediante conluio entre as empresas do Grupo Forma e agente(s) público(s) do órgão, comprometendo o caráter competitivo do referido certame, de maneira que fossem direcionados aos produtos dessas empresas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano; e como presidente da CPL e Chefe da Salc participou, ainda que indiretamente, da elaboração do TR que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.
274.1.4. Irregularidade 4 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016.
Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).
Conduta: Como presidente da CPL e Chefe da Salc participou, da confecção dos documentos da fase interna do PE SRP 3/2016, em que restou evidenciada a fraude à pesquisa de preços; e manteve contato com empresas do Grupo Forma nas fases internas do certame, permitindo interferência de terceiros no processo licitatório.
274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio
Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).
Conduta: Esteve em contato direto com as empresas do Grupo Forma, durante a montagem dos documentos de planejamento, com evidências de fraude à licitação, mediante conluio entre as empresas do Grupo Forma e agente(s) público(s) do órgão, comprometendo o caráter competitivo do referido certame, de maneira que fossem direcionados aos produtos dessas empresas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano; e como presidente da CPL e Chefe da Salc participou, ainda que indiretamente, da elaboração do TR que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.
274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018
Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)
Conduta: Como presidente da CPL e Chefe da Salc participou, da confecção dos documentos da fase interna do PE SRP 1/2018, em que restou evidenciada a fraude à pesquisa de preços; e manteve contato com empresas do Grupo Forma nas fases internas do certame, permitindo interferência de terceiros no processo licitatório.
Manifestação do responsável Wendel Costa Parente (peça 59):

238. *A defesa sustenta que a pretensão punitiva está prescrita, com base na Resolução - TCU 344/2022. O marco inicial da contagem do prazo prescricional seria 2/8/2019, data em que o TCU tomou ciência das irregularidades no processo originário (TC 022.372/2019-9). O prazo de cinco anos teria expirado em 2/8/2024, enquanto a citação do Major ocorreu apenas em 8/5/2025, mais de nove meses após o término do prazo.*

239. *Argumenta que a autuação de um novo processo (TC 007.563/2022-1) não reinicia a contagem do prazo prescricional, conforme o art. 6º da Resolução - TCU 344/2022. Além disso, a defesa cita que a mera tramitação processual, sem atos inequívocos dirigidos ao responsável, não interrompe a prescrição.*

240. *Diz que o Major Wendel exerceu a função de Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos*

(Salc) entre 2015 e 2018, mas, apesar de designado como pregoeiro, não conduziu pregões devido ao elevado volume de trabalho. A equipe administrativa foi formada gradualmente, e os processos licitatórios contaram com múltiplas camadas de controle interno e externo, incluindo a Advocacia-Geral da União (AGU) e a 11ª Inspetoria de Contabilidade e Finanças.

241. *Refuta todas as acusações das supostas irregularidades, como conluio com empresas, fraude na pesquisa de preços, direcionamento de licitações, contatos inadequados com fornecedores e recebimento de vantagens indevidas, argumentando que as ações do Major foram realizadas em conformidade com a legislação vigente à época e com base em orientações consolidadas do TCU e da AGU.*

242. *Destaca que o Regulamento de Administração do Exército (RAE) de 1990, vigente à época, não previa segregação específica entre as funções de pregoeiro e chefe da Salc. A sobrecarga funcional do Major é evidenciada pelo processamento de cerca de 8.000 empenhos, 120 certames e mais de 250.000 páginas de documentação no período de 2015 a 2018.*

243. *A metodologia de obtenção de três cotações era prática consolidada e recomendada pelo TCU. Argumenta que dificuldades operacionais, como a instabilidade do site Comprasnet e a falta de ferramentas eficazes para verificar vínculos societários entre empresas, limitavam a pesquisa de preços. A contratação de um banco de preços em 2016 visou superar essas limitações.*

244. *Justifica que as especificações detalhadas dos mobiliários licitados eram necessárias devido às exigências de durabilidade, segurança e padronização, características essenciais para o uso militar. A exigência de declaração de fabricante visava garantir a qualidade dos produtos.*

245. *Acredita ter evidências de ampla participação de empresas nos pregões e de efetiva competitividade, com disputa de lances e variação de vencedores. Os valores homologados foram inferiores aos estimados inicialmente, demonstrando a ausência de direcionamento.*

246. *Os contatos do Major com representantes de empresas, incluindo o Grupo Forma, ocorreram no contexto de suas atribuições funcionais, como esclarecimentos técnicos e acompanhamento da execução contratual. Sustenta que tais contatos eram legítimos e necessários, sem qualquer evidência de solicitação ou recebimento de vantagens indevidas.*

247. *Aborda a emissão de uma nota fiscal em nome da ex-esposa do Major, referente a móveis recebidos como brinde pela empresa Forma Office. Argumenta que a prática de oferecer brindes é legítima e comum no mercado, e que não há nexo causal entre o recebimento dos móveis e as ações administrativas do Major.*

248. *Refuta a alegação de que o Major teria acessado o sistema Siasgnet utilizando o mesmo endereço IP da empresa Forma Office. Argumenta que, em 2014, os provedores de internet utilizavam endereços IP dinâmicos, impossibilitando a vinculação permanente de um IP a um usuário específico.*

249. *Destaca que o Major foi absolvido em sentença penal transitada em julgado no processo 7000203-73.2021.7.11.0011/DF, que afastou qualquer conduta ilícita ou indevida, reforçando sua inocência também na esfera administrativa (peça 465).*

250. *A defesa requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e a extinção do processo em relação ao Major Wendel Costa Parente. Subsidiariamente, caso a prescrição não seja reconhecida, solicita o julgamento de mérito pela improcedência das acusações, com base na ausência de dolo, má-fé ou dano ao erário. Por fim, pede o arquivamento definitivo do processo, preservando a honra e a integridade do Major.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

251. *De início, convém apenas frisar que, como as alegações deste responsável são bem semelhantes às da empresa supracitada, no que tange a ocorrência de prescrição processual, cabe aproveitar os argumentos da UT que apresentaram a ausência da concretização daquela prescrição, entre os itens 30-44, sem necessidade de reproduzi-los aqui novamente.*

252. *O responsável alega sobrecarga de trabalho e defende a inexistência de previsão legal específica para a segregação de funções entre o pregoeiro e o Chefe da Salc à época. Contudo, o princípio da segregação de funções é um alicerce do controle interno e da governança pública, sendo exigível de qualquer gestor público, independentemente de previsão em regulamento interno específico.*

253. *Esse tema é tão importante que já se deu ênfase nele na edição da nova Lei de Licitações e Contratos, 14.133/2021, em seu art. 7º, § 1º, a qual diz que deverá ser observado o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.*

254. *Sabe-se que a segregação de funções é um princípio básico de controle interno e corolário do princípio da moralidade, que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes*

pessoas, de modo que ninguém, isoladamente, controle todos os principais aspectos de uma atividade relevante para a organização.

255. *As boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização, supervisão do contrato, entrega do objeto e seu pagamento devem ser realizadas por agentes administrativos distintos, o que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa.*

256. *Em vista disso, a jurisprudência do TCU tem reforçado a importância da segregação de funções em diversas decisões:*

Acórdão 18587/2021-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo

Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções.

257. *Os Acórdãos 4227/2017, 1.278/2020, os dois relatados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 3281/2008, relator Ministro Marcos Bemquerer, todos esses da 1ª Câmara do TCU, seguem o mesmo raciocínio.*

258. *A ocupação cumulativa de funções de decisão e execução por um mesmo agente não justifica as falhas graves detectadas, pois o dever de zelar pela lisura do certame é intrínseco aos cargos de chefia e pregoeiro. A alegada sobrecarga operacional não exonera o agente da responsabilidade pelos danos causados à probidade administrativa por suas ações ou omissões conscientes.*

259. *A defesa tenta desqualificar os sólidos indícios de fraude, alegando que os contatos com fornecedores eram rotineiros e que as especificações técnicas eram fruto de necessidades militares. Todavia, a vasta documentação constante destes autos, inclusive a apreendida pela PF na Operação Burolano, não deixa margem para interpretações puramente administrativas.*

260. *O material probatório evidencia um diálogo constante e estruturado entre o Major e empresas do Grupo Forma, com a efetiva participação de agentes do órgão na elaboração de editais contendo exigências excessivas e desnecessárias (laudos, certificações restritivas), que objetivavam unicamente restringir a competitividade e beneficiar empresas específicas.*

261. *A alegação de "brinde" (móveis recebidos pela ex-esposa) é ética e juridicamente inaceitável no contexto de um gestor de compras públicas, configurando nítido conflito de interesses e indício de contrapartida por favores licitatórios.*

262. *Sobre o uso de endereços IP idênticos ao das empresas privadas, as explicações baseadas em "endereços dinâmicos" não possuem sustentação técnica diante da frequência e dos horários coincidentes com as atividades de montagem dos editais, o que reforça a tese de atuação orquestrada.*

263. *As evidências de fraude foram muito bem detalhadas ao longo da última instrução, da qual se extrai alguns trechos exemplificativos abaixo, os quais envolvem o Major Wendel (peça 138, p. 26-39):*

128. Por outro lado, há outros elementos que apontam para a participação na ocorrência da fraude pelo então pregoeiro Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58), que selecionou as empresas cotadas e realizou a pesquisa de preços fraudulenta (peça 13, p. 40-44), assim como pelo então Chefe do Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), a quem estava vinculado o referido pregoeiro.

(...)

147. Assim como ocorreu no PE SRP 7/2015, a pesquisa de preços do PE SRP 3/2016 foi conduzida pelo então pregoeiro Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58), que selecionou as empresas cotadas e realizou a pesquisa de preços fraudulenta (peça 9, p. 36 a 38), cabendo também menção ao então Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), a quem estava vinculado o referido pregoeiro.

148. Sobre as participantes da pesquisa de preços, nota-se que todas as empresas cotadas também participaram de fraude nas pesquisas de preços realizadas em outros pregões nos quais o Grupo Forma saiu como vencedor, dentre os quais citam-se o PE SRP 7/2014 (participaram as empresas Linear e Tekflex), cuja pesquisa de preços foi realizada pelo então pregoeiro Wendel Costa Parente, à época atuando no BGP, e o PE SRP 26/2019 (participou a empresa Tekflex), conduzida por Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, atuando pela 11ª Brigada de Infantaria Mecanizada. 1

49. É importante destacar que a fraude na pesquisa de preços constatada nos PE SRP 7/2014-BGP e 26/2019-11-Bda Inf L, assim como neste PE SRP 3/2016 e PE SRP 7/2015, ambos gerenciados pela Base Administrativa do QGEx, apresentam os Srs. Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva como elementos de ligação; ambos participaram de certames com fraude na pesquisa de preços em outras Organizações Militares (OM), enquanto na Base Administrativa do QGEx o Sr. Wendel participa como chefe da Seção de Aquisições,

Licitações e Contratos (SALC) e o Sr. Gustavo Godoy como pregoeiro.
150. Nesse aspecto, enfatiza-se o vínculo que havia entre a Forma Office e o Sr. Wendel Costa Parente, pelo menos desde 2014, segundo evidências trabalhadas no TC 007.562/2022-5, relativo ao PE SRP 7/2014, gerenciado pelo BGP, conforme sintetiza o seguinte trecho da instrução naquele processo:
60. Nesse contexto, a fraude na pesquisa de preços do certame enquadra-se dentro da moldura formada pelo conjunto de evidências de conluio e fraude à licitação cometidas pelo pregoeiro Wendel Costa Parente e a empresa Forma Office, apresentadas nas seções anteriores desta instrução, em especial o compartilhamento de IP e doação de mobiliários pela Forma Office à esposa do pregoeiro, bem como o excesso de especificação e exigência de normas técnicas, o agrupamento injustificado de itens heterogêneos, o sobrepreço e superfaturamento resultante, que serão analisados nas próximas seções desta instrução.
(...)
167. Diante do exposto, considerando o grau de correlação e de determinação (R2) quase unitário das cotações apresentadas pelas empresas Forma Office, Tekflex, Linear e Ampliar, o que afasta a hipótese de acaso, coincidência ou caso fortuito, considerando o modus operandi reincidente constatado em outros certames, considerando ainda os indícios de vínculo entre essas empresas, há de se concluir pela ocorrência de fraude à pesquisa de preços no PE SRP 3/2016, praticada pelas citadas empresas cotadas, pelo então pregoeiro Gustavo Godoy Ribeiro da Silva e pelo então chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), Wendel Costa Parente.
(...)
184. Nesse contexto, conforme explorado em tópico anterior, por terem sido identificados atuando em outros casos nos quais restou evidenciada a fraude em licitação mediante conluio, dois militares ganham relevante destaque na análise a ser empreendida no presente tópico: Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva.
(...)
189. Conforme citado em documento de resposta às diligências formuladas no âmbito do processo originador (peça 5), o Sr. Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91) atuou como pregoeiro da B Adm QGEx, no período de 27/2/2015 a 31/12/2017, e esteve lotado na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), na qualidade de Chefe da Seção, no período de 27/2/2015 a 21/12/2018.
190. Os documentos comprobatórios também permitiram evidenciar que o Sr. Wendel presidiu a Comissão Permanente de Licitação (CPL) do órgão no período em que ocorreram os três pregões objetos de controle do presente processo (peças 7-15).
191. Isso posto, incontroversa a sua atuação nos três certames, passa-se à apresentação das evidências coletadas, que, por sua vez, levantam um conjunto probatório robusto para a comprovação de que o agente em destaque atuou em conluio com o Grupo Forma no sentido de fraudar licitações.
192. Inicialmente, é pertinente trazer à tona o observado na análise empreendida no contexto do Relatório de Levantamento desenvolvido no âmbito do processo originador e que se encontra acostado à peça 4 do presente processo (peça 4, p. 96-99):
a) no dia 4/11/2014, o Sr. Wendel Costa Parente, que foi pregoeiro do PE SRP 7/2014 BGP, acessou o sistema Siasgnet com endereço IP vinculado à Forma Office; conforme informação extraída do sistema Siasgnet, o Sr. Wendel foi o gestor de compra responsável pelo cadastro da Intenção de Registro de Preço (IRP) 12/2014 – BGP, que culminou no referido certame, realizado menos de um mês depois desse acesso e vencido pela empresa Forma Office (peças 36 e 37);
b) conforme tabelas a seguir, a partir do cruzamento entre os registros de acesso das bases do Comprasnet e Siasgnet, o Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro no certame, cuja publicação de edital ocorreu em 13/11/2014, acessou o sistema Siasgnet no dia 4/11/2014, às 19:15:42 e às 19:24:16, com o endereço IP 177.207.238.236. Todavia, no mesmo dia, registraram-se acessos ao sistema Comprasnet pela empresa Forma Office com o mesmo endereço IP;
(...)
f) desse modo, pode-se considerar que o endereço IP 177.207.238.236 esteve alocado à empresa Forma Office no período de 2013 a 2015; e
g) consequentemente, a utilização desse endereço IP no dia 4/11/2014 pelo Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro do PE SRP 7/2014-BGP e gestor de compras na fase de planejamento, para entrar no Siasgnet, indica que ele acessou esse sistema a partir das dependências da empresa Forma Office, o que constitui um forte indício de conluio entre o supracitado militar e o grupo Forma.
193. Também merece destaque o fato de que o Sr. Wendel participou ativamente de pelo menos três pregões vencidos pelo grupo Forma: os PE 5/2013-BGP e 7/2014-BGP, como pregoeiro e adjudicador; e o PE 7/2015-B Adm QGEx, como membro da equipe de apoio.

194. Ressalta-se, ainda, que, no contexto da análise das evidências obtidas por meio do compartilhamento da apreensão realizada no âmbito da Operação Burolano, foi identificada uma Nota Fiscal cujo nome do arquivo é "6463-EVELYN MAYARA DE OLIVEIRA SILVA-ESPOSA CAPITAO PARENTE" (peça 38).
195. Sobre esse documento, os seguintes fatos merecem ser destacados sobre a NF:
a) possui como destinatária a Sra. Evelyn Mayara de Oliveira Silva, cônjuge do Sr.
b) foi emitida pela empresa Forma Office em 1/12/2014, seis dias após a abertura da sessão pública do PE 7/2014-BGP; e
c) possui como natureza "remessa em bonificação, doação ou brinde", e apresenta três móveis (Mesa Reta", "Gaveteiro 3 Gavetas" e "Cadeira Plus a Vinil Cinza"), perfazendo um montante de R$ 1.758,00.
196. Ou seja, além da constatação de que o Sr. Wendel Costa Parente teria acessado o sistema Siasgnet a partir de instalações da empresa Forma Office, quando o PE 7/2014 ainda estava em sua fase interna, o pregoeiro teria recebido, por meio de seu cônjuge, em 1/12/2012, cerca de seis dias após abertura da sessão pública do referido pregão, doação de três móveis.
197. Também vale mencionar que o Sr. Wendel foi responsável pelos diversos processos de adesão apresentados pela UJ em sede de resposta à diligência formulada no processo originador (peça 6).
198. Nesse contexto, foi identificado que, visando comprovar a vantajosidade das adesões, em mais de uma oportunidade, o Sr. Wendel solicitou cotações das empresas Comercial Elos (peça 6, p. 4, 47, 122, 147, 169, 223 e 293), Tekflex (peça 6, p. 121, 168 e 222) e Stillos Móveis (peça 6, p. 48 e 123).
199. Rememora-se, nesse momento, que essas três empresas figuram de forma repetitiva em processos de adesão realizados em ARP decorrentes de pregões vencidos pelo Grupo Forma (peça 27), sendo que, conforme já destacado em tópico anterior desta instrução, havia determinação expressa no sentido de que essas três empresas fossem consultadas em situação de realização de cotações (peça 27, p. 281).
200. Por fim, a análise dos documentos permitiu evidenciar relação entre Anderson Souza do Nascimento, funcionário do grupo Forma, e o Sr. Wendel.
201. O arquivo "ANDERSON.1" (peça 39) refere-se a visitas realizadas por esse vendedor no ano de 2015; nesse cenário, foram identificadas duas menções a "CAP PARENTE" no campo "CONTATO/TEL", constando como "CLIENTE" a B Adm QGEx:
a) consta visita realizada em 1/7/2015 contendo a seguinte observação: "fui conversar sobre a PMB" (peça 39, p. 2); e
b) em visita realizada em 2/9/2015 consta a seguinte observação: "fui resolver um assunto que o Sr Gilberto pediu" (peça 39, p. 5).
202. Também foram identificadas duas menções ao Sr. Wendel Parente em conversa telefônica entre Gilberto Schoffen e Anderson (peça 40):
a) em 12/12/2017, às 15:43, Gilberto encaminha a seguinte mensagem para Anderson: "Buscar um doc Maj Parente"; em seguida, Anderson questiona se "ele já sabe" e Gilberto responde positivamente (peça 40, p. 64-65); e
b) em 20/12/2017, às 15:15, Gilberto encaminha a seguinte mensagem para Anderson: "Meu comandante disse que 2 armários na casa dele estão quebrados", com a seguinte resposta "Amigo! To viajando, vou pedir o Anderson para ir ver e levar o Mauro para ajudar . Pode ser?", em complemento, após as mensagens encaminhadas, Gilberto escreve o seguinte para Anderson "Anderson msg do Maj parente tem que ir hj à tarde e leve o Mauro"; a conversa continua e Anderson informa sobre a resolução do problema (peça 40, p. 68-73).
203. Ambos os trechos de conversas destacados (que pode ser apreciada, na íntegra, no documento acostado à peça 40) demonstram claramente que havia contato direto entre o Sr. Wendel e os funcionários do Grupo Forma.
204 Convém reiterar o fato de que todos os elementos trazidos até então demonstram que os pregões em exame possuem características que se coadunam perfeitamente com a conduta habitualmente adotada pelo Grupo Forma em situações de montagem de processo licitatório.
205. Portanto, em função de todo o exposto, entende-se que todas as evidências, quando tomadas em conjunto, permitem afirmar que o Sr. Wendel Costa Parente atuou em conluio com o Grupo Forma no sentido de fraudar os PE SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018, além de processos de adesão à ARP, uma vez que esteve em contato direto com as empresas do Grupo Forma nos períodos de elaboração de documentação interna da licitação.

264. *Em face disso, entende-se que as justificativas apresentadas pelo Major Wendel não trouxeram elementos probatórios capazes de excluir os indícios de fraude sistemática em certames das Forças Armadas vencidos pelo Grupo Forma, nos quais esse agente atuou.*

265. *No tocante a existência de sentença penal, que por vezes possui escopo probatório e requisitos de condenação distintos da esfera administrativa, como regra, não vincula automaticamente o TCU, que pauta suas decisões na apuração autônoma do descumprimento do dever legal, jurisprudencial, doutrinário e*

principiológico da eficiência administrativa, elementos extensamente documentados nestes autos.

266. *Em algumas exceções, uma sentença penal interfere na esfera administrativa (como exemplo de um Processo Administrativo Disciplinar - PAD), quando há absolvição criminal por inexistência material do fato ou negativa de autoria.*

267. *Contudo, neste caso em concreto, a Ação Penal Militar 7000203 73.2021.7.11.0011/DF não é capaz de modificar a análise do TCU, já que naquela ocasião o réu Major Wendel foi absolvido por não constituir o fato infração penal, com base no art. 439, alínea "b", do Código de Processo Penal Militar (Decreto-Lei 1.002/1969); situação que não o impede de ser sancionado administrativamente.*

268. *Ademais, sobre a supracitada sentença penal militar pela sua absolvição, essa não tem condão de influir nas análises realizadas pelo TCU também por outras questões. A começar pelo objeto: nota-se que aquela sentença se trata do PE SRP 20/2013, alheio aos tratados nesta instrução (PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018). Segundo: o ato ali julgado também se trata de crime alheio aos crimes e ilícitos administrativos aqui apontados (peça 465, p. 1-2, 41) – grifos da UT:*

AÇÃO PENAL MILITAR - PROCEDIMENTO ORDINÁRIO 7000203 73.2021.7.11.0011/DF

(...)

*Dessa forma, o **Maj WENDEL COSTA PARENTE** estaria incurso no **crime de falsidade ideológica**, previsto no artigo 312 do Código Penal Militar, relativamente à conduta praticada no curso do **Pregão Eletrônico SRP 20/2013**, ao emitir ACT ideologicamente falso; e o civil JOSÉ LAÉRCIO DA SILVA SANTOS incurso no delito de uso de documento falso, contido no artigo 315 do CPM, por ter se utilizado do alusivo documento no mesmo certame que beneficiou a empresa MONDIAL.*

(...)

*Pelo exposto, julgo procedente, em parte, a Denúncia para **ABSOLVER o Maj WENDEL COSTA PARENTE**, já qualificado, do crime previsto no artigo 312 do Código Penal Militar, com fundamento no artigo 439, alínea "b" do Código de Processo Penal Militar; e CONDENAR o civil JOSÉ LAÉRCIO DA SILVA SANTOS, já qualificado, como incurso no artigo 315 do Código Penal Militar, relativamente aos **fatos praticados durante o Pregão SRP 20/2013**, bem como CONDENAR o réu civil como incurso no artigo 93, na modalidade "fraudar", da Lei 8.666/93, por desclassificação, relativamente ao fatos corridos durante o Pregão Eletrônico 13/2014, por duas vezes, em continuidade delitiva.*

269. *Em vista disso, com base nos argumentos trazidos pelo responsável, inclusive dos documentos anexados (peças 459-465), não há que se falar em reconhecimento de prescrição, acolhimento de justificativas, ausência de responsabilização do Major Wendel, pois esse não foi capaz de elidir os indícios de irregularidades.*

270. *Destarte, constata-se que a atuação desse agente se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

271. *Por conseguinte, propor-se-á que as justificativas apresentadas pelo Major Wendel Costa Parente sejam **rejeitadas** e lhe seja aplicada a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), bem como a **inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança** no âmbito da Administração Pública, conforme art. 60 do RI/TCU.*

Responsável: Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58)

Função/gestão: pregoeiro do PE SRP 7/2015 (peça 15, p. 144).

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Consultou empresas parceiras do Grupo Forma para realização de cotação no contexto do PE SRP 7/2015 (peça 13, p. 16); assinou a pesquisa de preços eivada de vícios relativa ao PE SRP 3/2016 (peça 13, p.

45); e manteve contato com empresas do Grupo Forma nas fases internas do certame, permitindo interferência de terceiros no processo licitatório.

274.1.2. Irregularidade 2 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou o Edital e a ARP do PE SRP 7/2015 (peça 13, p. 257 e peça 15, p. 190), cujas exigências restringiam a competitividade e direcionavam o certame; adjudicou o PE SRP 7/2015 (peça 14, p. 738-763), contribuindo para a consumação da fraude; esteve em contato direto com as empresas do Grupo Forma, durante a montagem dos documentos de planejamento, com evidências de fraude à licitação, mediante conluio entre as empresas do Grupo Forma e agente(s) público(s) do órgão, comprometendo o caráter competitivo do referido certame, de maneira que fossem direcionados aos produtos dessas empresas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano; e os elementos indicam que participou da elaboração do TR que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.

274.1.3. Irregularidade 3 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou o Edital do PE SRP 3/2016 (peça 9, p. 157 e 260 e peça 10, p. 140), cujas exigências restringiam a competitividade e direcionavam o certame; adjudicou o PE SRP 3/2016 (peça 12, p. 283-295), contribuindo para a consumação da fraude; esteve em contato direto com as empresas do Grupo Forma, durante a montagem dos documentos de planejamento, com evidências de fraude à licitação, mediante conluio entre as empresas do Grupo Forma e agente(s) público(s) do órgão, comprometendo o caráter competitivo do referido certame, de maneira que fossem direcionados aos produtos dessas empresas, conforme as evidências desta instrução coletadas no material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano; e os elementos indicam que participou da elaboração do TR que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.

274.1.4. Irregularidade 4 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 3/2016 (Edital e seus anexos, contemplando a pesquisa de preços que possui evidências de fraude) (peça 9, p. 157, 260, 275; peça 10, p. 140; peça 11, p. 9); e assinou a ARP relativa ao PE SRP 3/2016 (peça 12, p. 130).

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Esteve em contato direto com as empresas do Grupo Forma, durante a montagem dos documentos de planejamento, com evidências de fraude à licitação, mediante conluio entre as empresas do Grupo Forma e agente(s) público(s) do órgão, comprometendo o caráter competitivo do referido certame, de maneira que fossem direcionados aos produtos dessas empresas, conforme as evidências desta instrução coletadas no

material apreendido pela PF no contexto da Operação Burolano; e os elementos indicam que participou da elaboração do TR que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.

Manifestação do responsável Gustavo Godoy Ribeiro (peça 388-389):

272. *Inicialmente, argumenta que o processo permaneceu paralisado por mais de três anos, configurando prescrição intercorrente nos termos do art. 8º da Resolução - TCU 344/2022. O prazo inicial de contagem seria 26/4/2022, data de autuação do processo, e a notificação do responsável ocorreu apenas em 19/5/2025, após o prazo de três anos. A própria UT reconheceu que o prazo prescricional expiraria em 26/4/2025, conforme registrado na peça 138. Assim, a defesa requer o reconhecimento da prescrição intercorrente e o arquivamento do feito.*

273. *A defesa sustenta que o marco inicial para contagem da prescrição ordinária deve ser 2/8/2019, data em que o TCU teve ciência das irregularidades no TC 022.372/2019-9, processo originário que deu início às investigações. Como o responsável foi notificado apenas em 19/5/2025, houve lapso temporal superior a cinco anos, configurando prescrição ordinária nos termos dos artigos 2º e 4º, inciso IV, da Resolução - TCU 344/2022. A defesa critica a interpretação da UT, que considerou como marco inicial a data da peça 1 do TC 045.261/2020-2, desvirtuando a lógica jurídica da prescrição.*

274. *A defesa enfatiza que, à luz da Lei 14.230/2021, a caracterização de improbidade administrativa exige dolo específico, enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, elementos que não estão presentes no caso. Gustavo Godoy nega todas as acusações, afirmando que suas condutas como pregoeiro foram pautadas na legalidade e no interesse público, com respaldo em pareceres jurídicos e técnicos. Ele destaca que sua atuação se restringiu à condução formal das sessões públicas dos pregões, sem responsabilidade pela fase de planejamento ou elaboração dos editais.*

275. *A defesa argumenta que as pesquisas de preços realizadas nos PEs SRP 7/2015 e 3/2016 seguiram as práticas administrativas vigentes à época, amparadas por normas como o art. 43, IV, da Lei 8.666/1993 e o Decreto 7.892/2013. As pesquisas foram realizadas com base em orçamentos distintos, sem acesso a ferramentas que revelassem vínculos ocultos entre fornecedores. Além disso, os certames foram conduzidos com transparência e publicidade, e as negociações realizadas pelo pregoeiro resultaram em economias significativas para o erário, demonstrando zelo e eficiência.*

276. *Refuta a acusação de conluio, destacando que as suas interações com a empresa Forma Office em 2019 foram pontuais, transparentes e justificadas por limitações técnicas da unidade militar. Não há nexo causal entre essas interações e os pregões realizados em 2015 e 2016. A defesa critica a tentativa de retroagir fatos de 2019 para presumir conluio em certames anteriores, violando os princípios da pessoalidade e da segurança jurídica.*

277. *A defesa esclarece que o pregoeiro não possui competência para investigar vínculos societários ou práticas fraudulentas entre fornecedores, sendo sua atuação limitada à condução das sessões públicas. Acredita que conduziu os certames com diligência e transparência, obtendo reduções de preços significativas por meio de negociações, não havendo qualquer evidência de favorecimento ou desvio de finalidade.*

278. *Assevera que Gustavo Godoy não participou do planejamento ou execução do PE SRP 1/2018, tendo sido formalmente desligado da B Adm QGEx em dezembro de 2017. A alegação de influência no certame é especulativa e contradiz os registros processuais. A defesa destaca que o pregoeiro responsável pelo certame sequer foi chamado para audiência, enquanto o defendente foi indevidamente incluído no rol de responsabilizados.*

279. *A defesa requer o reconhecimento: da prescrição intercorrente e o arquivamento do feito; da prescrição ordinária, com base no marco inicial de 2/8/2019; o arquivamento do processo em razão da atipicidade das condutas atribuídas ao defendente, considerando a ausência de dolo específico e de prejuízo ao erário. Que todas as futuras intimações sejam realizadas em nome do advogado indicado.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

280. *De início, convém apenas frisar que, como as alegações deste responsável são bem semelhantes às da empresa supracitada, no que tange a ocorrência de prescrição processual, cabe aproveitar os argumentos da UT que apresentaram a ausência da concretização daquela prescrição, entre os itens 30-44, sem necessidade de reproduzi-los aqui novamente.*

281. *No tocante a caracterização de improbidade administrativa exigir dolo específico, enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, e que tais elementos não estariam presentes no caso, também não procedem as*

alegações.

282. *Aqui, neste processo no âmbito do TCU, não se está a analisar atos de improbidade administrativa, já que essa é uma competência de o Poder Judiciário julgar, após as investigações e acusações realizadas pela PF e MPF.*

283. *O papel desta Corte de Contas nessa situação tem sido o de organizar as evidências dentro do processo e da instrução, identificando as possível ilegalidades e responsáveis, informando tais indícios aos órgãos competentes supracitados.*

284. *Ademais, o dolo específico, no contexto de improbidade administrativa, pode ser inferido a partir de atos que, mesmo sem a comprovação de enriquecimento ilícito direto, resultem em favorecimento indevido a terceiros ou em prejuízo à administração pública.*

285. *No caso em tela, há indícios robustos de que o responsável manteve contato direto com empresas do Grupo Forma durante as fases internas dos certames, permitindo interferências externas e comprometendo o caráter competitivo das licitações. Tais condutas configuram, no mínimo, dolo suficiente para caracterizar a improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário e viola princípios da Administração Pública, a exemplo dos da legalidade, probidade, eficiência, seleção da proposta mais vantajosa, entre outros.*

286. *A defesa argumenta que as pesquisas de preços realizadas nos PEs SRP 7/2015 e 3/2016 seguiram as práticas administrativas vigentes à época, amparadas pela Lei 8.666/1993 e pelo Decreto 7.892/2013. No entanto, os elementos constantes dos autos indicam que as pesquisas de preços foram conduzidas de forma fraudulenta, com a consulta a empresas vinculadas ao Grupo Forma, o que comprometeu a isenção e a fidedignidade do processo.*

287. *A alegação de que não havia ferramentas para identificar vínculos ocultos entre fornecedores não o exime de sua responsabilidade, principalmente num contexto de evidência de que esse agente agia com dolo, participando ativamente das fraudes. Nessa seara, por óbvio, o Sr. Gustavo não teria interesse em descobrir e apontar vínculos que sugerissem ilegalidades nos certames em que atuava.*

288. *A defesa refuta a acusação de conluio, alegando que as interações com a empresa Forma Office em 2019 foram pontuais e não guardam relação com os certames realizados em 2015 e 2016. Contudo, os elementos constantes dos autos, incluindo documentos apreendidos no âmbito da Operação Burolano, indicam que o responsável manteve contato direto com empresas do Grupo Forma durante a elaboração de documentos de planejamento dos certames.*

289. *Esses contatos, associados à inclusão de exigências excessivamente detalhadas e restritivas nos editais, configuram indícios claros de conluio entre o responsável e as empresas envolvidas. A tentativa de dissociar os fatos de 2019 dos certames anteriores ignora o contexto mais amplo das irregularidades, que apontam para um padrão de atuação voltado ao favorecimento do Grupo Forma.*

290. *Além disso, a defesa não apresenta elementos concretos que afastem as evidências de conluio, limitando-se a alegações genéricas e desprovidas de comprovação. No caso em análise, o responsável não apenas conduziu as sessões públicas, mas também assinou documentos preparatórios e adjudicou os certames, mesmo diante de evidências de irregularidades. A assinatura de editais contendo exigências restritivas e direcionadas demonstra que o pregoeiro não adotou as medidas necessárias para assegurar a regularidade do processo.*

291. *A defesa afirma que o responsável não participou do planejamento ou execução do PE SRP 1/2018, tendo sido desligado da B Adm QGEx em dezembro de 2017. Contudo, pontue-se que aqui se analisam as atuações do Sr. Gustavo em certames anteriores a 2018, haja vista que esse agente atuou nos PEs SRP 7/2015 e 3/2016.*

292. *As robustas evidências de participação nos ilícitos ocorridos nos PEs SRP 7/2015 e 3/2016 foram bem detalhadas na primeira instrução deste processo, a exemplos dos trechos a seguir (peça 138, p. 26-40):*

128. Por outro lado, há outros elementos que apontam para a participação na ocorrência da fraude pelo então pregoeiro Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58), que selecionou as empresas cotadas e realizou a pesquisa de preços fraudulenta (peça 13, p. 40-44), assim como pelo então Chefe do Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), a quem estava vinculado o referido pregoeiro.

(...)

147. Assim como ocorreu no PE SRP 7/2015, a pesquisa de preços do PE SRP 3/2016 foi conduzida pelo então pregoeiro Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58), que selecionou as empresas cotadas e realizou a pesquisa de preços fraudulenta (peça 9, p. 36 a 38), cabendo também menção ao então Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), a quem estava vinculado o referido pregoeiro.

148. Sobre as participantes da pesquisa de preços, nota-se que todas as empresas cotadas também participaram de fraude nas pesquisas de preços realizadas em outros pregões nos quais o Grupo Forma saiu como vencedor, dentre os quais citam-se o PE SRP 7/2014 (participaram as empresas Linear e Tekflex), cuja pesquisa de preços foi realizada pelo então pregoeiro Wendel Costa Parente, à época atuando no BGP, e o PE SRP 26/2019 (participou a empresa Tekflex), conduzida por Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, atuando pela 11ª Brigada de Infantaria Mecanizada.

149. É importante destacar que a fraude na pesquisa de preços constatada nos PE SRP 7/2014-BGP e 26/2019-11-Bda Inf L, assim como neste PE SRP 3/2016 e PE SRP 7/2015, ambos gerenciados pela Base Administrativa do QGEx, apresentam os Srs. Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva como elementos de ligação; ambos participaram de certames com fraude na pesquisa de preços em outras Organizações Militares (OM), enquanto na Base Administrativa do QGEx o Sr. Wendel participa como chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) e o Sr. Gustavo Godoy como pregoeiro.

(...)

177. Além disso, convém ressaltar que a empresa Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli (CNPJ 05.476.161/0001-70) foi uma das empresas cotadas no PE SRP 26/2019-11-Bda Inf L (objeto do TC 037.421/2021-2), conduzido por Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, em que foi identificada a ocorrência de fraude à pesquisa de preços.

(...)

206. Conforme já trazido em tópicos anteriores desta instrução, o Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58) atuou como pregoeiro nos PE 7/2015 e 3/2016, integrando também nesse período a CPL.

207. É pertinente salientar que o Sr. Godoy atuou como pregoeiro no PE SRP 26/2019 – 11 Bda Inf L, apreciado no contexto do TC 037.421/2021-2, que possui grande semelhança com os certames em exame e em que foram detectados relevantes indícios de ocorrência de fraude.

208. Nesse cenário, destaca-se a conversa entre o contato "Forma Gilberto" e Gilberto (peça 41, p. 146- 205); a análise da citada conversa permite inferir que o citado contato diz respeito a uma espécie de telefone funcional, administrado por uma colaboradora chamada "Suzie" (peça 41, p. 147, 167, 194 e 200).

209. Isso posto, no contexto da apresentação de evidências relativas à questão de montagem de processo, é imprescindível que sejam destacados os áudios 134041f5-b9f2-48ed9699 24c7191cf8e6.opus e 26654bee-20f9-4791-8551-0ac94c0aa36d.opus enviados pelo capitão Godoy (peça 41, p. 146): "Forma Gilberto (Suzie)" p/ Gilberto, 24/01/2019 23:42:07(UTC-2) (peça 41, p. 146):

Áudio 134041f5-b9f2-48ed-9699-24c7191cf8e6.opus, enviado por Cap Godoy, transcrição (peça 41, p. 204, grifo acrescido): Boa noite, seu Gilberto, tudo bem? Sei se o senhor lembra de mim, Capitão Godoy, trabalhei com o senhor no QG, em Brasília, aí eu fui para o Rio, fiquei um ano, agora estou em Campinas, e eu acabei de assumir aqui a chefia da sessão de licitações aqui do comando da Brigada em Campinas, tá? E eu queria duas coisas, ver se o senhor já tem alguma ata disponível para a gente estar trabalhando agora em 2019, e posteriormente ver com o senhor da gente montar um processo aqui de mobiliário, divisórias, tá certo? Se o senhor tiver interesse e tiver ata, entre em contato comigo, por favor, tá bom? Fico no aguardo. Boa noite, obrigado. "Forma Gilberto (Suzie)" p/ Gilberto, 07/05/2019 22:22:25(UTC-3) (peça 41, p. 195): Áudio 26654bee-20f9-4791-8551-0ac94c0aa36d.opus, enviado por Cap Godoy, transcrição (peça 41, p. 204): Boa noite, Sr. Gilberto. Tudo bom? Capitão Godoy aqui, Campinas. Tudo bom? O Anto me mandou todos os projetos, né? Eu vou consolidar tudo a nossa necessidade aqui, providenciar um Termo de Referência, tá? Para a gente estar podendo fazer essa licitação, provavelmente no começo do segundo semestre, tá ok? E outra coisa que eu quero perguntar para o senhor. O senhor tem algum contato, alguma indicação de arquivos deslizantes? Eu estava trabalhando anteriormente com o Breno, né? Da Tecnolac. Até o senhor lembra, teve aquela situação lá em Brasília no COTER, né? Mas o Breno tá difícil trabalhar com ele, viu? Ele... Falei que ele vem aqui em Campinas umas duas, três vezes, tinha vários projetos de arquivos deslizantes aqui e ele não veio nenhuma das vezes, né? Ele só tá furando comigo, me metendo desculpa. Eu queria ver que o senhor tem algum outro parceiro em arquivos deslizantes que eu posso estar trabalhando, tá bom? Tem muita demanda aqui em Campinas, tá bom? Muito obrigado, senhor Gilberto. Abraço.

210. Tais áudios demonstram, de forma inequívoca, a intenção do militar Cap Godoy em montar um processo licitatório de mobiliário, "providenciando um Termo de Referência" para uma licitação que poderia ser feita provavelmente no segundo semestre; resta, portanto, comprovar que o Cap Godoy que enviou os áudios à Gilberto, sócio da Forma Office, se trata de Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, pregoeiro do PE SRP 26/2019 – 11 Bda Inf L e dos pregões apreciados neste feito, haja vista que os áudios foram enviados no início de 2019 e o PE SRP 26/2019 – 11 Bda Inf L realmente se concretizou no segundo semestre do mesmo ano.

211. Ainda, cumpre destacar que a 11ª Brigada de Infantaria Mecanizada se localiza em Campinas/SP, o que reforça a tese trabalhada, haja vista que, no áudio 134041f5-b9f2-48ed9699 24c7191cf8e6.opus, o Cap Godoy informa que acabou de "assumir a chefia da sessão de licitações do comando da Brigada de Campinas", o que

torna razoável inferir que a Brigada de Campinas se trata da 11ª Brigada de Infantaria Mecanizada.
212. Ademais, frisa-se outra parte do mesmo áudio: "trabalhei com o senhor no QG, em Brasília, aí eu fui para o Rio, fiquei um ano, agora estou em Campinas". Tal extrato sugere que, em anos anteriores à 2018, o Cap Godoy trabalhou em conjunto com o Sr. Gilberto no Quartel General do Exército, localizado em Brasília.
213. Tal informação comprova que o áudio é de autoria do Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, haja vista que este militar atuou como pregoeiro nos PE SRP 7/2015 e 3/2016 e, em 2018, não consta como um dos participantes do PE SRP 1/2018, condizendo, portanto, com o período em que informa ter sido transferido para o Rio de Janeiro.
214. Apesar disso, ressalta-se que o planejamento e a confecção dos documentos atinentes ao PE SRP 1/2018 ocorreram no período em que o Sr. Gustavo Godoy ainda estava atuando na seção de licitações da B Adm QGEx.
215. Assim sendo, resta comprovada a autoria dos áudios trazidos, nos quais o Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva admite, segundo suas próprias palavras, que trabalhou em conjunto com Gilberto Schoffen no QG em Brasília, se referindo, portanto, ao período em que atuara na seção de licitações da B Adm QGEx.
216. Outrossim, merece destaque o fato de que os áudios enviados pelo Sr. Godoy têm o intuito de "montar um processo de mobiliário", o que evidencia o tipo de "trabalho" realizado com conjunto com o Grupo Forma; cabe reiterar que, meses depois do envio do áudio em destaque, o PE SRP 26/2019 – 11 Bda Inf L foi realizado, contendo contundentes indícios de direcionamento, e teve como resultado a vitória de empresas do Grupo Forma.
217. Em função de todo o exposto, considera-se incontroversa a atuação do Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva em conluio com funcionários do Grupo Forma no sentido de montar processo de licitação, haja vista que o próprio admitiu ter trabalhado em conjunto com Gilberto Schoffen, comprovando, assim, sua participação na fraude constatada nos certames em apreço.

293. *Em vista disso, com base nos argumentos trazidos pelo responsável, inclusive dos documentos anexados (peças 388-389), não há que se falar em reconhecimento de prescrição, acolhimento de justificativas, ausência de responsabilização do Sr. Gustavo Godoy Ribeiro, pois esse não foi capaz de elidir os indícios de irregularidades.*

294. *Destarte, constata-se que a atuação desse agente se deu com má-fé, dolo expresso, com indícios variados e coincidentes que caminham para a fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

295. *Por conseguinte, propor-se-á que as justificativas apresentadas pelo Sr. Gustavo Godoy Ribeiro sejam* ***rejeitadas*** *e lhe seja aplicada a* ***multa*** *prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), bem como a* ***inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança*** *no âmbito da Administração Pública, conforme art. 60 do RI/TCU.*

Responsável: Edomar Wiedtheuper (CPF 585.915.240-04)

Função/gestão: Encarregado do Setor de Material da B Adm QGEx no período de realização do PE SRP 7/2015.

274.1.2. Irregularidade 2 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 7/2015 (peça 13, p. 10); e assinou o Termo de Referência relativo ao PE SRP 7/2015, que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto (peça 13, p. 124, 275).

274.1.3. Irregularidade 3 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de

conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 3/2016 (peça 9, p. 7); e assinou o Termo de Referência relativo ao PE SRP 3/2016 (peça 9, p. 172, 275; peça 11, p. 9), que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.

Manifestação do responsável Sr. Edomar Wiedtheuper (peça 377-385):

296. *Diz que foi designado para atuar como almoxarife/encarregado do setor de materiais da B Adm do QGEx em 2/3/2015. A unidade militar, recém-criada, estava em processo de estruturação e enfrentava carência de mobiliário e materiais básicos.*

297. *Sustenta que assinou a Requisição 24-Almox e o TR do PE SRP 7/2015 por determinação de seus superiores hierárquicos, especificamente o Coronel Augusto Cezar da Silva Gomes e o Capitão Gustavo Godoy Ribeiro da Silva. Ele argumenta que, à época, os documentos não apresentavam indícios de irregularidade ou direcionamento a marcas específicas, sendo elaborados pela Seção de Aquisição, Licitação e Contratos (Salc).*

298. *Alega que não participou da elaboração dos documentos e que sua assinatura foi realizada no dia de sua apresentação ao serviço, sem tempo hábil para realizar levantamentos ou análises detalhadas.*

299. *Aponta inconsistências na documentação apresentada pelo TCU. Por exemplo, a Requisição 24-Almox, assinada por ele em 2/3/2015, contém um Número Único de Processo (NUP) que só foi registrado no sistema SPED em 25/6/2015, meses após sua assinatura. Isso seria indício de que o documento pode ter sido alterado posteriormente por terceiros.*

300. *Além disso, assevera que o TR assinado por ele não continha especificações excessivas, diferentemente do Anexo VI do Edital, que apresenta detalhamentos em demasia e não teria sido assinado por esse agente. Ele argumenta que o Anexo VI, considerado irregular pelo TCU, foi incluído no edital de forma dissociada do TR, configurando um possível "jabuti" com propósitos ilícitos.*

301. *No caso do PE SRP 3/2016, Edomar também assinou a requisição e o TR por ordem de seus superiores hierárquicos. Ele destaca que, à época, enfrentava uma situação pessoal delicada, acompanhando sua esposa em tratamento de saúde, o que limitou sua capacidade de análise e atuação.*

302. *A Requisição 1-Almox, de 11/2/2016, foi elaborada com base em um extrato fornecido pelo Fiscal Administrativo, Coronel Augusto Cezar, e não apresentava especificações excessivas. Edomar argumenta que as pesquisas de preços que embasaram a requisição foram realizadas por terceiros durante seu período de férias, entre dezembro de 2015 e janeiro de 2016, o que reforça sua ausência de participação nos levantamentos.*

303. *Edomar sustenta que sua conduta foi pautada pela hierarquia e disciplina militar, cumprindo ordens de superiores que não eram manifestamente ilegais. Ele destaca que não participou da fase decisória dos processos licitatórios, limitando-se a executar ordens e assinar documentos que, à época, não apresentavam indícios de irregularidade.*

304. *Além disso, aponta inconsistências nos documentos apresentados pelo TCU, como alterações posteriores na Requisição 24-Almox e a inclusão de anexos irregulares nos editais, que não foram de sua autoria.*

305. *Por fim, Edomar solicita que seja afastada qualquer responsabilidade a ele imputada, reiterando sua disposição para fornecer esclarecimentos adicionais e disponibilizar suas informações fiscais e bancárias. Ele enfatiza sua conduta idônea ao longo de sua carreira militar e refuta a existência de dolo ou erro grosseiro em seus atos, pedindo que sejam considerados os elementos apresentados em sua defesa.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

306. *Inicialmente, cabe o acolhimento parcial das justificativas quanto à assinatura da Requisição 24-Almox e do TR do PE SRP 7/2015, tendo em vista que esse militar se apresentou na OM apenas em 19/2/2015, com a concessão de dez dias de trânsito, devendo entrar em serviço dia 2/3/2015 (peça 378), sendo a assinatura da Requisição 24-Almox feita no mesmo dia 2/3/2015 (peça 379).*

307. *Considerando que a assinatura da Requisição 24-Almox ocorreu no mesmo dia de sua entrada em serviço, é plausível que o responsável tenha assinado o documento sem tempo hábil para realizar uma análise detalhada de seu conteúdo. Essa circunstância, aliada ao fato de que a unidade militar estava em processo de*

estruturação e enfrentava carência de materiais básicos, pode justificar a ausência de uma verificação mais aprofundada por parte do responsável.

308. *Por outro lado, a justificativa para a assinatura do TR do PE SRP 7/2015, realizada em 14/8/2015, não é razoável e deve ser refutada. À época, Edomar já estava na unidade militar há mais de cinco meses, período suficiente para que ele pudesse identificar as irregularidades presentes no documento.*

309. *O TR continha especificações excessivamente detalhadas e exigências de certificações e laudos técnicos que restringiram o caráter competitivo do certame, favorecendo empresas do Grupo Forma.*

310. *Ainda, o argumento de que o registro da Requisição 24-Almox no sistema SPED, ocorrido apenas em 25/6/2015, meses após sua assinatura, seria indício de alteração posterior do documento, não se sustenta. O responsável não apresentou qualquer evidência concreta de que o documento tenha sido modificado após sua assinatura, limitando-se a alegações genéricas.*

311. *Ademais, o tempo de registro no sistema pode ser compatível com as demandas administrativas da unidade militar, não configurando, por si só, irregularidade ou excludente de responsabilidade.*

312. *No caso do PE SRP 3/2016, o responsável também assinou a 1-Almox, de 11/2/2016, e o TR, alegando que o fez por ordem de seus superiores hierárquicos e que enfrentava uma situação pessoal delicada à época, acompanhando sua esposa em tratamento de saúde.*

313. *Ainda, o responsável tinha o dever de verificar a adequação do documento antes de assiná-lo, especialmente considerando que as irregularidades presentes no TR eram evidentes e poderiam ter sido identificadas com uma análise mais cuidadosa.*

314. *Embora o responsável alegue que assinou o documento por determinação de seus superiores hierárquicos e que não participou de sua elaboração, é importante destacar que a assinatura de um documento implica responsabilidade sobre seu conteúdo.*

315. *O responsável tinha o dever de verificar a legalidade e a adequação das especificações antes de assinar o TR, especialmente considerando que o documento apresentava vícios evidentes que comprometiam a competitividade do certame, os quais seriam capazes de serem identificados por um agente designado para chefiar o Almoxarifado da OM.*

316. *Em que pese seja compreensível que questões pessoais possam ter limitado sua capacidade de análise, essa circunstância não afasta sua responsabilidade pelas irregularidades apontadas. Somado a isso, o militar sequer apresentou qualquer pedido de afastamento para tratamento de saúde de familiar, ou algo do tipo, de maneira a embasar suas afirmações. Fez apenas alegações sem suporte documental que comprovasse.*

317. *Também, o responsável também não foi capaz de trazer elementos que comprovassem suas insinuações de supostas alterações nos documentos de planejamento entre a sua assinatura e a publicação do edital e seus anexos. Mais uma vez, fez apenas alegações vazias de suporte documental que comprovasse.*

318. *O militar sustenta que sua conduta foi pautada pela hierarquia e disciplina militar, cumprindo ordens de superiores que não eram manifestamente ilegais. Por mais que seja verdade que o cumprimento de ordens hierárquicas seja um princípio fundamental na administração militar, esse princípio não exime o responsável de sua obrigação de verificar a legalidade e a adequação dos atos praticados. A assinatura de documentos contendo irregularidades evidentes, como os TRs dos PEs SRP 7/2015 e 3/2016, configura falha grave, com, no mínimo, erro grosseiro na atuação do responsável, que deveria ter adotado as cautelas necessárias para assegurar a lisura dos certames.*

319. *Assim, as condutas desse responsável caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb. Nesse sentido, cabe mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

320. *Soma-se que tais condutas foram praticadas com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, com culpa grave, de maneira inescusável, como prevê o Decreto 9.830/2019, art. 12, § 1º, e a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes*

321. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Edomar Wiedtheuper devem ser* ***acolhidas apenas parcialmente****, propondo-se a aplicação da* ***multa*** *prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU.*

Responsável: Carlos Duarte Pontual de Lemos (CPF 808.844.237-00)

Função/gestão: Ordenador de Despesas da B Adm QGEx durante o PE SRP 7/2015.

274.1.1. Irregularidade 1 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então

vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou a ARP relativa ao PE SRP 7/2015 (peça 15, p. 190); e aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 7/2015 (Edital e seus anexos, compreendendo a pesquisa de preços eivada de vícios) (peça 13, p. 106, 124, 257, 275).

274.1.2. Irregularidade 2 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 7/2015 (peça 13, p. 10), despacho de autorização de abertura de licitação relativo ao PE SRP 7/2015 (peça 13, p. 12) e a ARP relativa ao PE SRP 7/2015 (peça 15, p. 190), contribuindo para a consumação da fraude; e aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 7/2015 (Edital e seus anexos, que continham evidências de direcionamento por meio da presença de exigências restritivas à competitividade) (peça 13, p. 106, 124, 257, 275).

274.1.3. Irregularidade 3 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 3/2016 (peça 9, p. 8), despacho de autorização de abertura de licitação relativo ao PE SRP 3/2016 (peça 9, p. 9) e a ARP relativa ao PE SRP 3/2016 (peça 12, p. 130), contribuindo para a consumação da fraude; e aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 3/2016 (Edital e seus anexos, que continham evidências de direcionamento por meio da presença de exigências restritivas à competitividade) (peça 9, p. 157, 260, 275; peça 10, p. 140; peça 11, p. 9).

Manifestação do responsável Carlos Duarte Pontual de Lemos (peça 347):

322. *Primeiramente, destaca-se que o General Carlos Duarte Pontual de Lemos, enquanto Comandante da B Adm QGEx, acumulava funções administrativas e de ordenador de despesas, sendo responsável por diversas licitações destinadas ao atendimento das necessidades do Quartel-General do Exército.*

323. *No entanto, a peça argumenta que não seria razoável exigir que o representado verificasse, em detalhes, todos os aspectos técnicos dos editais de licitação, especialmente considerando a complexidade técnica das exigências descritas nos documentos. A defesa sustenta que o representado confiou nos pareceres técnicos e jurídicos elaborados por profissionais especializados, como pregoeiros, chefes da Salc e membros da CPL.*

324. *Enfatiza que as justificativas apresentadas nos documentos preparatórios dos pregões eram plausíveis e estavam alinhadas com a jurisprudência do TCU. Por exemplo, a padronização do design e acabamento dos móveis foi apontada como necessária para garantir harmonia estética e identidade visual nas instalações do Quartel-General do Exército. Além disso, a divisão dos itens em grupos foi justificada com base em critérios técnicos e em precedentes do TCU.*

325. *No que diz respeito à pesquisa de preços, a defesa argumenta que os procedimentos adotados atenderam aos requisitos legais vigentes à época. Foram consultados no mínimo três fornecedores, que apresentaram propostas exequíveis em papéis timbrados e assinados. A peça destaca que os pareceres jurídicos emitidos pela Assessoria Jurídica do Comando Militar do Planalto (CMP) e pela AGU validaram a regularidade dos pregões, não havendo, portanto, elementos que pudessem levantar suspeitas por parte do representado.*

326. *Outro ponto central da defesa é a ausência de dolo ou erro grosseiro na conduta do representado. A peça cita o art. 28 da Lindb, que exige prova de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização de agentes públicos. Argumenta-se que o representado agiu de forma diligente, embasando suas decisões em pareceres técnicos e jurídicos, e que as irregularidades apontadas pela unidade técnica do TCU só foram identificadas anos depois, a partir de investigações da PF.*

327. *Nesse sentido, a defesa sustenta que não seria razoável esperar que o representado, à época, desconfiasse de um possível esquema de fraude, especialmente considerando que o modus operandi dos envolvidos só foi desvendado após detalhadas apurações.*

328. *Invoca precedentes do TCU que reforçam a necessidade de análise subjetiva para a responsabilização de gestores. Cita-se, por exemplo, o Acórdão 1529/2019, que estabelece que dirigentes não podem ser responsabilizados por irregularidades que só poderiam ser detectadas mediante revisão minuciosa de atos praticados por subordinados, salvo em casos de falha grosseira.*

329. *Além disso, argumenta que a responsabilização automática de dirigentes máximos inviabilizaria o exercício de cargos diretivos, que pressupõem a delegação de competências e a segregação de funções.*

330. *Por fim, conclui que os atos praticados pelo General Carlos Duarte Pontual de Lemos estavam em conformidade com os padrões esperados de um administrador médio, não havendo elementos que justifiquem sua responsabilização. Requer-se, portanto, o reconhecimento da regularidade de sua atuação e a exclusão de qualquer imputação de responsabilidade no âmbito do processo TC 007.563/2022-1.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

331. *Inicialmente, é importante reconhecer que a defesa do Coronel encontra respaldo **parcial** no entendimento consolidado pelo Tribunal, conforme os Acórdãos 2719/2023 (relator Ministro Jhonatan de Jesus) e 3013/2012 (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), os dois do Plenário, nos quais se reconhece que não cabe ao dirigente máximo revisar, em minúcias, os processos administrativos instruídos pelas subunidades a ele subordinadas.*

332. *Naquelas decisões supracitadas, existe um entendimento de que a teoria da culpa pela má escolha (in eligendo) ou pela ausência de fiscalização (in vigilando) não impõe ao gestor superior o dever de fiscalizar todo e qualquer ato praticado pelos subordinados, sendo imprescindível, para a definição das responsabilidades, a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto.*

333. *Neste caso concreto, poder-se-ia questionar a dificuldade de um Comandante perceber os conluios ou fraudes que não eram identificáveis à época dos fatos, pela má-fé dos demais subordinados em ocultar tais ilícitos, como dispôs o Boletim de Jurisprudência 538/2025, segundo o qual:*

Os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações do TCU.

334. *De fato, algumas das irregularidades apontadas, como a fraude e o conluio entre agentes da OM e a empresa Forma Office, foram reveladas apenas anos após a realização do certame, por meio de investigações da PF e auditorias especializadas. Nesse sentido, entende-se atenuada a atuação do Coronel por não conseguir identificá-las.*

335. *Registre-se, ademais, que o próprio Acórdão 947/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Augusto Nardes), invocado pela defesa e que reproduz a orientação do Acórdão 1.975/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), harmoniza-se com a presente conclusão: dele se extrai que o agente não responde pelo conluio cuja existência somente se revelou por investigação posterior. Tal orientação, contudo, alcança apenas a dimensão do conluio — não perceptível à época —, subsistindo a responsabilidade pelas falhas formais e visíveis do Termo de Referência e do edital (excesso de detalhamento e de exigências técnicas), aferíveis pela simples leitura de quem os subscreveu, razão pela qual o acolhimento é apenas parcial.*

336. *Todavia, outras falhas formais visíveis no Edital/TR, as quais eram perceptíveis pela simples leitura dos documentos, **não** podem ser atenuadas de sua atuação (quais sejam: excesso de detalhamento e especificações; superestimativa de itens, agrupamento heterogêneo de itens; exigência de declaração do fabricante, entre outros).*

337. *No que pertine ao acúmulo de funções administrativas e de ordenador de despesas, sendo responsável por diversas licitações, tal fato também **não** pode ser considerado atenuante. Doutra maneira, é sim uma agravante por não se ter observado o princípio da segregação de funções.*

338. *A acumulação de funções contraria as boas práticas dos processos gerenciais, na medida em que aumenta o risco de erros e fraudes. Os princípios da segregação de funções e moralidade, já são consagrados há mais de uma década, como se nota nos Acórdãos 686/2011-TCU-Plenário, relator Ministro André de Carvalho, e 1278/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

339. *Ademais, a ausência de dolo ou má-fé não exime o Coronel de sua obrigação de adotar medidas preventivas e de supervisão adequadas, especialmente no que tange à segregação de funções e à supervisão de seus subordinados.*

340. *Quanto as supostas justificativas para o excesso de padronização estarem, segundo o Coronel, de acordo com a jurisprudência do TCU essa alegação **não** procede. Esse militar apenas fez afirmações desprovidas de conteúdo probatório, sendo que em instrução pretérita foram bem detalhadas a irregularidades, a exemplo dos trechos colacionados abaixo (peça 138, p. 17-18):*

I.2 Do excesso de detalhamento de especificações e exigências de certificações/laudos

68. O excesso de detalhamento de especificações e exigências de certificações/laudos foi objeto de estudo empreendido na instrução acostada à peça 130 do TC 045.261/2020-2 (peça 4, p. 25-40), situação na qual foi identificado que tal irregularidade estava presente no PE SRP 1/2018.

69. Ademais, o PE SRP 3/2016 também foi analisado no supramencionado relatório, situação na qual também foram detectados indícios da irregularidade destacada no presente tópico (peça 4, p. 106-115).

70. Já quanto ao PE SRP 7/2015, a descrição excessivamente detalhada dos itens caracteriza-se pela fixação de medidas milimétricas das dimensões dos objetos, frequentemente sem permitir qualquer variação, imposição de um modo de produção específico e inclusão de expressões de notório teor publicitário, como se nota, a título de exemplo, na extensa descrição do item 9 (Mesa de Trabalho Retangular - med.: 1600x800x740mm), conforme a transcrição a seguir de trechos indicativos (peça 13, p. 148-149):

a) fixação de medidas milimétricas, sem permitir qualquer variação, a exemplo dos seguintes trechos: dimensões do objeto (1600x800x740mm); dimensões dos pés laterais "com medidas totais de 44x520x700 (LxPxH)"; "As colunas deverão possuir sistema de travamento inferior por meio de barra de aço, medindo 3/16"x3/8", com dimensão longitudinal de 100mm"; "Tampas laterais removíveis (...) medindo 95mm de largura e com 04 abas de 10mm dobradas (duas de cada lado). Altura de 670mm a tampa externa e 610 a interna"; "Base superior do pórtico em chapa de aço #14 (no mínimo), dobrada, medindo 448x44mm e com abas de 10mm"; etc

b) imposição de um modo de produção específico, a exemplo dos seguintes trechos: "perfil de acabamento em fita de poliestireno semirígido (...) coladas pelo processo HOLT-MELT (a quente)"; "soldado por meio de processo MIG"; "Sistema de engate por meio de grapas metálicas sem arestas cortantes, com recorte arqueado na parte inferior para remoção e passagem de fiação"; "peça com formato semiesférico moldado em peça única, sem emendas"; "não sendo permitido o uso de solda"; "fixação da estrutura aos tampos é feita através de buchas metálicas, cravadas abaixo dos tampos e parafusos com rosca milimétrica e arruelas de pressão"; "pintura epóxi-pó, fixada por meio de carga elétrica oposta, curada em estufa de alta temperatura".

71. Os achados acima não são exclusivos do item 9; ao contrário, são reiterados nas descrições dos demais itens de mesa do edital do PE SRP 7/2015. De forma similar, as descrições dos itens de mobiliário seguem o mesmo padrão de excessivo detalhamento constatado em outros certames.

72. Em outros itens, constata-se nas descrições trechos de notório teor publicitário, o que indica que a descrição foi extraída de catálogo comercial de determinado fabricante, a exemplo dos seguintes extratos da descrição do item 44 (cadeira giratória espaldar alto com regulagens e braços) do Termo de Referência do edital do PE SRP 7/2015 (peça 44, p. 182-184):

a) "Capa de proteção e acabamento injetada/moldada em polipropileno texturizado, com bordas arredondadas, sem uso do perfil de PVC, proporcionando fácil limpeza, alta resistência mecânica contra impacto e resistência a produtos químicos";

b) "Agente expansor de água, alta resiliência, baixa flamabilidade";

c) "resina de engenharia Poliacetal de alta resistência ao desgaste e com lubrificação própria permitindo maior facilidade na regulagem da altura e suavidade no movimento giratório";

d) "Proporciona acabamento e proteção à coluna de regulagem, sendo também um elemento estético entre a base e o mecanismo da cadeira. Possui eficiente sistema de fixação na parte superior e inferior, evitando que se desprenda durante o uso da cadeira, deixando aparecer o pistão e perdendo, consequentemente, tanto a função de proteção como a estética";

e) "Possui repuxo estrutural nas dobras, com resistência ao esforço de até 100 Kg e recorte na parte lateral para alocação do trilho e mecanismo de travamento";

f) "Revestido com capa em polipropileno injetado micro texturizado em uma peça única sem emendas";

g) "Dotado de mecanismo interno que permita o ajuste de altura em seis níveis de regulagem num curso mínimo de 60 mm, por meio de trilho em polipropileno injetado, acionado por meio de botão lateral do mesmo material"; e

h) "O mecanismo é composto de mola em aço zincado, evitando a ação corrosiva decorrente do tempo e umidade, e de pino de travamento em aço inoxidável de ¼" lubrificado com graxa naval que reduz o atrito gerado pelo acionamento por pressão". 73. Dando continuidade à análise do Edital e do Termo de Referência do PE SRP 7/2015, foi detectado o mesmo padrão de exigência de normas/certificados/laudos técnicos desproporcional ao objeto pretendido (peça 13, p. 79-212), em conformidade com o padrão verificado nos demais pregões vencidos pelas empresas do Grupo Forma.

341. *Também não procede a tentativa de afastar responsabilidade sob o fundamento de que a metodologia adotada estaria amparada pela IN - SLTI/MPOG 5/2014. A própria unidade técnica demonstrou que houve descumprimento da ordem preferencial de pesquisa de preços prevista no art. 2º da referida norma, sem qualquer justificativa para a utilização exclusiva de cotações junto a fornecedores.*

342. *Assim, as condutas desse responsável caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb. Nesse sentido, cabe mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

343. *Soma-se que tais condutas foram praticadas com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, com culpa grave, de maneira inescusável, como prevê o Decreto 9.830/2019, art. 12, § 1º, e a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes*

344. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Duarte Pontual de Lemos devem ser* ***acolhidas apenas parcialmente****, propondo-se a aplicação da* ***multa*** *prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU.*

Responsável: Viviane Rocha Aguiar Zanotti (CPF 954.959.911-68)

Função/gestão: Membro da equipe de apoio do PE SRP 1/2018, conforme designação relativa ao BI de 21/3/2018 (peça 7, p. 197)

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou o Termo de Referência relativo ao PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 195, 659, 909), que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens e excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, sem amparo em parecer técnico ou motivação técnica, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor, sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo o caráter competitivo do certame, e com evidências de que as empresas do Grupo Forma teriam participado da definição do objeto.

Manifestação do responsável Viviane Rocha Aguiar Zanotti (peça 375-376):

345. *A responsável, arquiteta temporária à época, foi mencionada por ter assinado o TR do PE SRP 1/2018, documento que, segundo a UT, continha especificações excessivamente detalhadas e exigências técnicas que poderiam sugerir direcionamento a fabricantes específicos.*

346. *Inicia a análise do mérito destacando que a B Adm QGEx atuava como unidade gestora do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC), responsável por centralizar e padronizar aquisições de bens e serviços comuns.*

347. *Nesse contexto, o maior grau de detalhamento técnico das especificações e o elevado número de participantes na ARP decorriam da natureza ampliada e coordenada da contratação, não configurando irregularidade. Sustenta que, por sua vez, teve atuação limitada e subordinada, sem participação na elaboração técnica do TR ou na definição do objeto licitado.*

348. *Argumenta que a sua responsabilização é incompatível com o entendimento jurisprudencial consolidado pelo TCU, especialmente o Acórdão 947/2025-TCU-Plenário, que afastaria a responsabilização de gestores por conluios não identificáveis à época dos fatos.*

349. *A responsável, arquiteta técnica sem formação jurídica ou capacitação específica em licitações, não possuía meios para identificar irregularidades que só foram descobertas posteriormente por investigações especializadas. Além disso, sua atuação foi restrita à assinatura formal do TR, sem qualquer influência sobre seu conteúdo técnico ou jurídico.*

350. *Destaca a ausência de sua competência decisória ou autonomia técnica-jurídica, que exercia função técnica subordinada na Seção de Manutenção da Base Administrativa. Sua assinatura no TR foi um ato formal, determinado administrativamente, sem qualquer relação com a autoria ou elaboração do documento.*

351. *Reforça que a estruturação técnica do objeto e a definição das especificações foram de responsabilidade exclusiva da Salc, setor especializado na condução de certames licitatórios, sem sua participação.*

352. *Demonstra que o padrão de detalhamento técnico já era adotado em pregões anteriores (7/2015 e 3/2016), conduzidos pela mesma unidade administrativa, sem qualquer envolvimento dela, e que o padrão de detalhamento técnico adotado no PE SRP 1/2018 não representou inovação, sendo uma prática administrativa consolidada em certames anteriores, validados por órgãos de controle.*

353. *Além disso, diz que o TR foi encaminhado para a sua assinatura já concluído, por e-mail enviado por integrante da Salc, evidenciando o caráter meramente formal de sua atuação naquele PE SRP 1/2018.*

354. *Refuta a imputação de conluio ou favorecimento a empresas licitantes, destacando que não há nos autos qualquer indício de contato, vínculo ou ajuste entre ela e os licitantes ou outros agentes públicos. A ausência de menção a militar nas investigações da PF e na delimitação de responsabilidade feita pela UT do TCU reforça sua lisura funcional. Ademais, sua atuação foi limitada à fase interna do certame, sem participação na condução da sessão pública ou na análise de propostas.*

355. *Quanto à responsabilidade por estudos de viabilidade ou análise de mercado, a defesa esclarece que tais atribuições eram exclusivas da Salc, setor responsável pelo planejamento da contratação. Diz que não possuía competência para realizar estudos econômicos ou avaliar a capacidade do mercado fornecedor, sendo sua atuação restrita à análise de aspectos arquitetônicos das especificações.*

356. *Destaca que atuou em função de apoio técnico, sob orientação hierárquica, sem margem de deliberação ou autonomia decisória. Sua participação foi pontual e acessória, limitada à assinatura formal do TR, sem qualquer envolvimento nas decisões estratégicas do certame.*

357. *Conclui que não houve dolo, culpa grave ou erro grosseiro na sua conduta, que agiu de boa-fé, confiando na regularidade dos procedimentos internos da Administração. Por fim, requer o afastamento integral de qualquer responsabilização, reconhecendo sua atuação técnica, subordinada e compatível com os limites de sua função, além da inexistência de nexo causal entre sua conduta e as irregularidades apontadas.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

358. *Primeiramente, diferentemente do Coronel Carlos Duarte Pontual, a Sra. Viviane não exercia função de gestão. Todavia, numa interpretação extensiva, entende-se ser cabível, em certa medida, a aplicação da jurisprudência supracitada (Acórdãos 2719/2023, relator Ministro Jhonatan de Jesus e 3013/2012, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, os dois do Plenário, e Boletim de Jurisprudência 538/2025), segundo a qual: os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações do TCU.*

359. *Neste caso concreto, malgrado não tenha sido gestora, poder-se-ia questionar a dificuldade dessa responsável em perceber os conluios ou fraudes que não eram identificáveis à época dos fatos, pela má-fé dos demais agentes em ocultar tais ilícitos.*

360. *Ressalte-se que, não existem indícios de que a Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti tinha pleno conhecimento da fraude (situação diferente de outros militares, a exemplo do Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, os quais agiram com dolo).*

361. *Ausência de menção à Sra. Viviane nas investigações da PF, e nos demais documentos obtidos por esta UT, constantes dos autos deste processo, reforça a inexistência de indícios de dolo ou conluio por parte desta responsável.*

362. *Sem esses elementos seria inviável concluir que a Sra. Viviane tinha ciência da fraude que, conforme apurado, foi operacionalizada por meio de conluio entre empresas do Grupo Forma e outros agentes públicos.*

363. *Embora a análise das justificativas também evidencie que a Sra. Viviane, enquanto arquiteta técnica, deveria conhecimento suficiente para identificar as especificações excessivamente detalhadas e as exigências técnicas desproporcionais contidas no TR, ela se limitou a assinar o TR seguindo um padrão procedimental já consolidado em certames anteriores da unidade, sem que houvesse, à época, questionamentos internos sobre a regularidade técnica dessas especificações. Esse contexto de atuação, pautado pela confiança na rotina administrativa estabelecida, mitiga a reprovabilidade de sua conduta, diferenciando-a substancialmente dos agentes que, com dolo, orquestraram a fraude.*

364. *Ainda, sua atuação foi subordinada e limitada, entendendo-se que, especificamente no caso desta Agente, a aplicação de sanção pecuniária, no caso concreto, revela-se desproporcional.*

365. *Ademais, a jurisprudência desta Corte tem evoluído para reconhecer a necessidade de ponderação na dosimetria da pena quando a conduta do agente, embora tecnicamente falha, não se vincula diretamente ao núcleo da irregularidade fraudulenta. A aplicação da multa, neste cenário, perderia seu caráter pedagógico e punitivo, uma vez que a responsável não detinha autonomia decisória nem competência para alterar o objeto licitado.*

366. *Portanto, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e considerando a ausência de má-fé ou de nexo causal direto com o prejuízo ao erário,* ***acolhe-se parcialmente*** *as razões de justificativa, excluindo-a do rol de responsáveis, para, excepcionalmente,* ***deixar*** *de aplicar a* ***multa****, mantendo-se o caráter educativo do controle externo.*

Responsável: Otávio Fontoura Souto Maior (CPF 911.384.857-72)

Função/gestão: Ordenador de Despesas da B Adm QGEx durante o PE SRP 1/2018

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 53), despacho de autorização de abertura de licitação relativo ao PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 54), justificativa para a contratação relativa ao PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 54) e a ARP relativa ao PE SRP 1/2018 (peça 8, p. 318 e 323), contribuindo para a consumação da fraude; e aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 1/2018 (Edital e seus anexos, que continham evidências de direcionamento por meio da presença de exigências restritivas à competitividade) (peça 7, p. 196, 595, 659, 848).

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 1/2018 (Edital e seus anexos, contemplando a pesquisa de preços que contém evidências de fraude) (peça 7, p. 196, 595, 659, 848); e assinou a ARP relativa ao PE SRP 1/2018 (peça 8, p. 318 e 323).

Manifestação do responsável Otávio Fontoura Souto Maior (peça 374):

367. *Inicialmente, aborda a impossibilidade de responsabilização por conluio não identificável à época dos fatos, destacando que os indícios de irregularidades somente foram revelados anos depois, por meio de investigações da PF e auditorias especializadas do TCU.*

368. *Naquele momento, diz que os documentos assinados pelo responsável estavam formalmente regulares, e não havia elementos que pudessem alertar para a existência de fraude. A defesa cita o Acórdão 947/2025-TCU-Plenário, que reafirma o princípio da imputação individualizada e afasta a responsabilidade de gestores por conluios não detectáveis no momento dos fatos.*

369. *Destaca que a centralização das contratações de mobiliário era uma prática legítima e institucionalizada, voltada à padronização e economia de escala. A defesa argumenta que o volume de contratações e o detalhamento técnico das especificações decorrem diretamente da natureza ampliada da contratação, não sendo indicativos de irregularidade.*

370. *Aponta a inexistência de inovação na prática administrativa, ressaltando que o padrão de especificações técnicas adotado no Pregão 1/2018 já havia sido utilizado em certames anteriores da mesma unidade, como os Pregões 7/2015 e 3/2016. Esses procedimentos foram conduzidos por gestores anteriores e validados pelos órgãos de controle interno e consultoria jurídica, reforçando a confiança legítima do responsável na regularidade dos atos.*

371. *Assevera a inexistência de participação em conluio ou favorecimento a empresas licitantes. Enfatiza que não há nos autos qualquer indício de comunicação, vínculo ou ajuste entre o ele e os licitantes, tampouco com outros agentes públicos imputados no processo. A Operação Burolano, conduzida pela Polícia Federal, não identificou qualquer envolvimento do Defendente em tratativas ilícitas, reforçando sua lisura e boa-fé.*

372. *Argumenta que o ordenador de despesas não possui atribuições para refazer atos técnicos já praticados por setores especializados, sendo sua atuação limitada à assinatura formal de documentos. A jurisprudência do TCU reconhece que a responsabilidade do ordenador de despesas não é automática e depende da demonstração de nexo direto entre sua conduta e o dano causado.*

373. *Destaca que o responsável agiu de boa-fé, confiando na regularidade dos atos praticados pelos setores técnicos competentes. A defesa argumenta que não há elementos que comprovem dolo ou erro grosseiro, sendo sua atuação compatível com os padrões esperados de diligência para o cargo que exercia. A jurisprudência do TCU reforça que a responsabilização de agentes públicos exige a demonstração de culpa grave ou omissão deliberada.*

374. *Por fim, conclui pela ausência de sua responsabilidade, requerendo o afastamento de qualquer penalidade ou imputação de irregularidade. Reforça que sua atuação foi regular, pautada na boa-fé, na confiança legítima e na observância dos princípios da legalidade e razoabilidade administrativa.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

375. *De antemão, nota-se que as justificativas enviadas pelo Sr. Otávio Fontoura Souto Maior foram praticamente iguais às enviadas acima pela Sra. Viviane, tendo vista que foram elaboradas pelo mesmo escritório de advocacia. Da mesma forma da análise anterior, suas justificativas podem ser apenas parcialmente acolhidas*

376. *Diferentemente do Coronel Carlos Duarte Pontual, o Sr. Otávio não exercia função de gestão. Todavia, numa interpretação extensiva, entende-se ser cabível, em certa medida, a aplicação da jurisprudência supracitada (Acórdãos 2719/2023, relator Ministro Jhonatan de Jesus e 3013/2012, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, os dois do Plenário, e Boletim de Jurisprudência 538/2025), segundo a qual: os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações do TCU.*

377. *Neste caso concreto, malgrado não tenha sido gestor, poder-se-ia questionar a dificuldade desse responsável em perceber os conluios ou fraudes que não eram identificáveis à época dos fatos, pela má-fé dos demais agentes em ocultar tais ilícitos.*

378. *Ressalte-se que, não existem indícios de que a Sr. Otávio tinha pleno conhecimento da fraude (situação diferente de outros militares, a exemplo do Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, os quais agiram com dolo).*

379. *Ausência de menção ao Sr. Otávio nas investigações da PF, e nos demais documentos obtidos por esta UT, constantes dos autos deste processo, reforça a inexistência de indícios de dolo ou conluio por parte desta responsável.*

380. *Sem esses elementos seria inviável concluir que a Sr. Otávio tinha ciência da fraude que, conforme apurado, foi operacionalizada por meio de conluio entre empresas do Grupo Forma e outros agentes públicos.*

381. *No entanto, a análise das justificativas também evidencia que o Sr. Otávio, enquanto Ordenador de Despesas, participou de diversas etapas do certame, a exemplo de: assinou requisição que deu início ao PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 53), despacho de autorização de abertura de licitação (peça 7, p. 54), justificativa para a contratação (peça 7, p. 54), a ARP (peça 8, p. 318 e 323), e aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 1/2018 (Edital e seus anexos, que continham evidências de exigências restritivas à competitividade) (peça 7, p. 196, 595, 659, 848).*

382. *Tais fatos além de demonstrarem a violação do princípio da segregação de funções, já que atuou em praticamente todas as etapas do certame, também evidencia que o responsável teve tempo hábil para identificar minimamente as irregularidades desde o planejamento do certame.*

383. *Sabe-se que a segregação de funções é um princípio básico de controle interno e corolário do princípio da moralidade, que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, de modo que ninguém, isoladamente, controle todos os principais aspectos de uma atividade relevante para a organização.*

384. *As boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização, supervisão do contrato, entrega do objeto e seu pagamento devem ser realizadas por agentes administrativos distintos, o que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa.*

385. *Em vista disso, a jurisprudência do TCU tem reforçado a importância da segregação de funções em diversas decisões:*

Acórdão 18587/2021-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo

Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções.

386. *Os Acórdãos 4227/2017, 1.278/2020, os dois relatados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 3281/2008, relator Ministro Marcos Bemquerer, todos esses da 1ª Câmara do TCU, seguem o mesmo raciocínio.*

387. *Ainda que sua atuação tenha sido subordinada e limitada, espera-se que um profissional que atue no planejamento e concretização de uma contratação tenha, no mínimo, a capacidade de avaliar a razoabilidade das especificações técnicas de um documento que assina, especialmente quando tais especificações podem restringir a competitividade do certame.*

388. *A ausência de qualquer manifestação do responsável se opondo às especificações excessivas ou questionando a falta de estudos técnicos e de viabilidade econômica demonstra, no mínimo, negligência em sua atuação.*

389. *Além disso, a jurisprudência do TCU estabelece que a responsabilização de agentes públicos não exige dolo, sendo suficiente a comprovação de culpa grave ou erro grosseiro. No caso em análise, a assinatura*

dos documentos supracitados pelo Sr. Otávio, sem qualquer questionamento ou ressalva, configura conduta que se enquadra como erro grosseiro, uma vez que contribuiu, ainda que de forma indireta, para a ocorrência das irregularidades apontadas no certame.

390. *Assim, as condutas desse responsável caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb. Nesse sentido, cabe também mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

391. *Soma-se que tais condutas foram praticadas com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, com culpa grave, de maneira inescusável, como prevê o Decreto 9.830/2019, art. 12, § 1º, e a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.*

392. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pela Sr. Otávio Fontoura Souto Maior devem ser **acolhidas apenas parcialmente**, propondo-se a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU.*

Responsável: José Robson Diniz (CPF 569.986.604-30)

Função/gestão: Chefe do Almoxarifado da B Adm QGEx no período de realização do PE SRP 1/2018

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Assinou requisição que deu início ao PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 53), que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens, contribuindo, assim, para a consumação da fraude.

Manifestação do responsável José Robson Diniz (peças 331-333, 408-410):

393. *Ressalta que sua participação funcional ocorreu apenas no certame de 2018, de forma exclusivamente formal, limitada à assinatura da requisição. Argumenta que, caso houvesse dolo ou intenção fraudulenta, seria esperada a reiteração da conduta em outros certames, o que não se verifica nos autos.*

394. *Além disso, enfatiza que, à época, a B Adm QGEx estava em processo de reestruturação, sendo responsável por atender às necessidades de aproximadamente 5.000 pessoas diariamente, o que gerava um elevado volume de requisições administrativas.*

395. *O subscritor esclarece que, no período dos fatos, não havia obrigatoriedade legal ou regulamentar de elaboração de ETP para instrução dos processos licitatórios, prática consolidada apenas com a Lei 14.133/2021.*

396. *Ele explica que o fluxo procedimental era bem definido: a Salc era responsável pela elaboração técnica dos processos, entregando a documentação pronta para assinatura formal do requisitante, conforme orientação do então Chefe da Salc, Major Wendel Costa Parente. Assim, sua assinatura era um ato meramente formal, realizado sob confiança hierárquica, sem ingerência nas especificações técnicas.*

397. *Refuta a acusação de conluio, argumentando que não há elementos nos autos que comprovem sua participação em ajuste fraudulento. Ele afirma que sua atuação foi estritamente institucional, limitada ao cumprimento de atribuições funcionais, sem qualquer ingerência sobre as especificações técnicas ou atos subsequentes ao processo licitatório.*

398. *Destaca que não houve simulação, reserva mental ou ajuste oculto com terceiros, e que sua conduta foi pautada pela boa-fé, em cumprimento de dever legal e sob os valores de honra, hierarquia e disciplina que norteiam sua carreira militar.*

399. *Além disso, reforça que não há indícios de comunicação, vínculo ou contato com os licitantes ou seus representantes, tampouco com outros agentes públicos envolvidos no processo.*

400. *Detalha a estrutura hierárquica da B Adm QGEx, destacando que o Almoxarife ocupa função de menor gradação hierárquica dentro do rol de responsáveis administrativos. As decisões relacionadas ao conteúdo e ao desenvolvimento dos processos licitatórios eram tomadas por esferas superiores, como a Salc e a Seção de Manutenção de Bens Imóveis, com participação de profissionais especializados, como uma arquiteta militar.*

401. *Ele enfatiza que sua atuação se limitava ao cumprimento de rotinas administrativas internas, sendo a assinatura da requisição um ato formal e de confiança, frequentemente impelido como ordem superior emanada do Major Wendel Costa Parente. Ressalta que a recusa em cumprir tais ordens poderia caracterizar crime de insubordinação ou desobediência, conforme previsto nos artigos 163 e 301 do Código Penal Militar.*

402. *Diz que não participou da elaboração das especificações técnicas, do TR, da definição de critérios do edital, da condução do pregão eletrônico ou da adjudicação do objeto.*

403. *Destaca que sua atuação foi pautada pelos princípios da legalidade, disciplina e hierarquia, valores indissociáveis da função pública militar. Argumenta que não havia indícios objetivos à época que pudessem sugerir irregularidades nos atos administrativos subsequentes. Como prova de sua conduta ética e regular, menciona sua atuação anterior como Encarregado de Setor de Material no 6º Batalhão de Engenharia de Construção, onde não houve qualquer apontamento de irregularidade.*

404. *Ao final, solicita o reconhecimento da ausência de responsabilidade pelos fatos que motivaram a acusação, considerando a inexistência de dolo, culpa, influência ou poder de decisão. Requer o reconhecimento de sua atuação de boa-fé, no estrito cumprimento de dever legal e ordem superior, com base nos princípios constitucionais da legalidade, segurança jurídica e presunção de boa-fé do agente público. Por fim, solicita a exclusão de seu nome do rol de responsáveis eventualmente arrolados e o arquivamento da acusação.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

405. *Diferentemente do Coronel Carlos Duarte Pontual, o Sr. José Robson Diniz não exercia função de gestão. Todavia, numa interpretação extensiva, entende-se ser cabível, em certa medida, a aplicação da jurisprudência supracitada (Acórdãos 2719/2023, relator Ministro Jhonatan de Jesus e 3013/2012, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, os dois do Plenário, e Boletim de Jurisprudência 538/2025), segundo a qual: os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações do TCU.*

406. *Neste caso concreto, malgrado não tenha sido gestor, poder-se-ia questionar a dificuldade desse responsável em perceber os conluios ou fraudes que não eram identificáveis à época dos fatos, pela má-fé dos demais agentes em ocultar tais ilícitos.*

407. *Ressalte-se que, não existem indícios de que o Sr. José tinha pleno conhecimento da fraude (situação diferente de outros militares, a exemplo do Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, os quais agiram com dolo).*

408. *Ausência de menção ao Sr. José nas investigações da PF, e nos demais documentos obtidos por esta UT, constantes dos autos deste processo, reforça a inexistência de indícios de dolo ou conluio por parte deste responsável.*

409. *Sem esses elementos seria inviável concluir que o Sr. José tinha ciência da fraude que, conforme apurado, foi operacionalizada por meio de conluio entre empresas do Grupo Forma e outros agentes públicos.*

410. *No entanto, a análise das justificativas também evidencia que o Sr. José, enquanto Chefe do Almoxarifado da B Adm QGEx, assinou a requisição que deu início ao PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 53), que continha excesso de detalhamento nas especificações dos itens, contribuindo, assim, para a consumação da fraude.*

411. *Ainda que sua atuação tenha sido subordinada e limitada, espera-se que um profissional que atue na requisição de materiais tenha, no mínimo, a capacidade de avaliar a razoabilidade das especificações técnicas de um documento que assina, especialmente quando tais especificações podem restringir a competitividade do certame.*

412. *A ausência de qualquer manifestação do responsável se opondo às especificações excessivas ou questionando a falta de estudos técnicos e de viabilidade econômica demonstra, no mínimo, negligência em sua atuação.*

413. *Além disso, a jurisprudência do TCU estabelece que a responsabilização de agentes públicos não exige dolo, sendo suficiente a comprovação de culpa grave ou erro grosseiro. No caso em análise, a assinatura do documento supracitado pelo Sr. José Robson Diniz, sem qualquer questionamento ou ressalva, configura conduta que se enquadra como erro grosseiro, uma vez que contribuiu, ainda que de forma indireta, para a ocorrência das irregularidades apontadas no certame.*

414. *Embora o Sr. José ocupasse um cargo de menor nível hierárquico, tendo agido sob subordinação de outros militares de patentes superiores, tal situação, por si só, não é suficiente para elidir sua responsabilidade, mas apenas atenuá-la.*

415. *Assim, as condutas desse responsável caracterizam, no mínimo, erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb. Nesse sentido, cabe mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

416. *Soma-se que tais condutas foram praticadas com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, com culpa grave, de maneira inescusável, como prevê o Decreto 9.830/2019, art. 12, § 1º, e a*

jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.

417. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Robson Diniz devem ser **acolhidas apenas parcialmente**, propondo-se a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU.*

Responsável: Daniela de Lorenzo Hoffmann (CPF 959.846.740-68)

Função/gestão: Membro da equipe de apoio do PE SRP 1/2018, conforme designação relativa ao BI de 21/3/2018 (peça 7, p. 197)

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Como membros da equipe de apoio, participaram de forma ativa da elaboração dos documentos internos relativos ao PE SRP 1/2018, que continham exigências que direcionavam o certame para as empresas do Grupo Forma, contribuindo, assim, para a consumação da fraude.

Manifestação do responsável Daniela de Lorenzo Hoffmann (peça 296-303):

418. *Inicialmente, esclarece que Daniela Hoffmann ocupava o cargo de 3º Sargento Temporária, sendo designada para a equipe de apoio do pregão eletrônico por meio do Boletim Interno 33, de 21/3/2018 (peça 297). Ressalta que, à época de sua nomeação, o processo licitatório já estava em andamento e que sua função era meramente administrativa, sem qualquer competência decisória ou técnica.*

419. *Sustenta que a ex-militar atuava no nível mais baixo da hierarquia da Seção de Licitações e Contratos, limitando-se à juntada de documentos, digitação no sistema Siasg e conferência de sequência documental.*

420. *Enfatiza que, conforme o art. 10 do Decreto 5.450/2005 e artigos 7º e 10 do Decreto 3.555/2000, os membros da equipe de apoio possuem atribuições exclusivamente auxiliares, sem poder decisório.*

421. *Além disso, havia uma ordem verbal expressa do Ordenador de Despesas da Base Administrativa proibindo qualquer interação direta entre os membros da equipe de apoio e empresas interessadas, salvo na presença de dois servidores. Diz que nunca manteve contato direto com fornecedores, não participou da especificação técnica dos itens licitados e não realizou exigências que pudessem restringir a competitividade do certame.*

422. *Aponta o seu período de férias, que ocorreu de 2/1 a 1º/2/2018, conforme registrado no Boletim Interno 1, de 3/1/2018 (peça 298). Durante esse período, um e-mail institucional solicitando pesquisa de preços foi enviado em 30/1/2018, evidenciando que não participou desse ato, pois estava oficialmente afastada. Sua atuação na equipe de apoio ocorreu posteriormente, quando diversos atos do processo já haviam sido concluídos.*

423. *A defesa também esclarece que as pesquisas de preços realizadas pela ex-servidora foram feitas exclusivamente na internet e no Painel de Preços, sob demanda do pregoeiro, seguindo os parâmetros estabelecidos pela Instrução Normativa 7/2014.*

424. *Disse que não teve envolvimento na consolidação dos valores estimados e utilizou modelos padronizados de documentos fornecidos pela AGU, sem autonomia para alterar ou manipular os conteúdos. Todos os documentos produzidos foram revisados e validados pela Assessoria Jurídica do órgão, pela AGU e pelos superiores hierárquicos, incluindo o pregoeiro, o fiscal administrativo, o chefe da seção e o Ordenador de Despesas.*

425. *Destaca ainda que as decisões estratégicas e técnicas do certame, como definição do objeto, critérios de julgamento e prazos, foram de competência exclusiva do pregoeiro, conforme o artigo 3º, II, da Lei 10.520/2002.*

426. *Além disso, consta nos autos o parecer jurídico 0377/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, que validou a legalidade do certame, desde que atendidas as recomendações indicadas. Esse parecer foi homologado pelo despacho 00265/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, confirmando a regularidade do procedimento licitatório.*

427. *No âmbito jurídico, fundamenta-se no art. 28 da Lindb, que estabelece que o agente público só pode ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Diz que a jurisprudência do STJ e do TCU reforça que a responsabilização de agentes públicos exige comprovação inequívoca de má-fé, dolo ou culpa grave, o que não se aplica ao seu caso, que atuou de boa-fé, dentro dos limites legais e sob orientação superior.*

428. *Por fim, refuta as normas apontadas como supostamente infringidas, como os artigos 3º e 90 da Lei 8.666/1993, o artigo 5º do Decreto 5.450/2005 e o artigo 5º, IV, "a" da Lei 12.846/2013. Argumenta que ela não teve qualquer participação em atos que pudessem comprometer a legalidade, isonomia ou competitividade do certame, tampouco praticou condutas fraudulentas ou dolosas.*

429. *Diante de todo o exposto, solicita o acolhimento integral das justificativas, o afastamento de qualquer imputação de responsabilidade pessoal e a exclusão definitiva do seu nome do rol de responsabilizados no processo, considerando a ausência de dolo, culpa grave ou má-fé em sua atuação.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

430. *Primeiramente, ressalta-se que o parecer jurídico "validando" atos já praticados, ou orientando a prática dos atos, por si só, não excluí a responsabilidade dos agentes envolvidos na licitação.*

431. *Porém, constata-se que a Sra. Daniela de Lorenzo Hoffmann esteve fora de atuação nos momentos centrais das fraudes, isto é, nos momentos das elaborações dos documentos de planejamento, os quais continham exigências que direcionavam o certame para as empresas do Grupo Forma.*

432. *Ao se consultar os documentos do processo administrativo do PE SRP 1/2018, não se encontraram assinaturas da Sra. Daniela à requisição de materiais, TR, edital, ARP, ou outro documento que deu origem à fraude (peças 7-8).*

433. *Verifica-se, deveras, que a Sra. Daniela esteve de férias, entre 2/1 e 1º/2/2018, conforme registrado no Boletim Interno 1, de 3/1/2018 (peça 298), sendo que, por exemplo, a Requisição 24 Almox/B Adm QGEx foi assinada em 3/1/2018 (peça 7, p. 6-53), a autorização e justificativa da contratação em 8/1/2018 (peça 7, p. 54).*

434. *Ademais, a etapa que a Sra. Daniela assume ter participado parcialmente foi no auxílio à pesquisa de preços, entretanto, pelo afirmado, ela não praticou irregularidade em sua atuação, já que fez a pesquisa de preços no Painel de Preços Públicos Federal e em outros sites na internet (peça 7, p. 58-140), assim como recomenda a IN - SLTI/MPOG 5/2014, art. 2º, que dispõe sobre a ordem preferencial de pesquisa de preços prevista no da referida norma.*

435. *Diferentemente do Coronel Carlos Duarte Pontual, a Sr. Daniela não exercia função de gestão. Todavia, numa interpretação extensiva, entende-se ser cabível, em certa medida, a aplicação da jurisprudência supracitada (Acórdãos 2719/2023, relator Ministro Jhonatan de Jesus e 3013/2012, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, os dois do Plenário, e Boletim de Jurisprudência 538/2025), segundo a qual: os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações do TCU.*

436. *Neste caso concreto, malgrado não tenha sido gestora, poder-se-ia questionar a dificuldade dessa responsável em perceber os conluios ou fraudes que não eram identificáveis à época dos fatos, pela má-fé dos demais agentes em ocultar tais ilícitos.*

437. *Ressalte-se que, não existem indícios de que a Sr. Daniela tinha pleno conhecimento da fraude (situação diferente de outros militares, a exemplo do Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, os quais agiram com dolo).*

438. *Ausência de menção à Sr. Daniela nas investigações da PF, e nos demais documentos obtidos por esta UT, constantes dos autos deste processo, reforça a inexistência de indícios de dolo ou conluio por parte desta responsável.*

439. *Sem esses elementos seria inviável concluir que a Sra. Daniela tinha ciência da fraude que, conforme apurado, foi operacionalizada por meio de conluio entre empresas do Grupo Forma e outros agentes públicos.*

440. *Adicionalmente, nota-se que essa agente atuou basicamente na fase externa da licitação, apenas como equipe de apoio, sem indícios comprobatórios de que favoreceu as empresas do Grupo Forma, pelos elementos constantes destes autos.*

441. *Assim, a partir das condutas dessa responsável não é possível caracterizar, dolo, ou erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb.*

442. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Daniela de Lorenzo Hoffmann devem ser* ***acolhidas****, propondo-se a sua exclusão do rol de responsáveis da Matriz de Responsabilização (Anexo I) ao final desta instrução.*

Responsável: Letícia Almeida Albuquerque (CPF 016.792.231-94)

Função/gestão: Membro da equipe de apoio do PE SRP 1/2018, conforme designação relativa ao BI de 21/3/2018 (peça 7, p. 197)

274.1.5. Irregularidade 5 - Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de

conluio

Normas infringidas: art. 3º, caput e inc. I do § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, caput, do então vigente Decreto 5.450/2005; incorrendo no art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Conduta: Como membros da equipe de apoio, participaram de forma ativa da elaboração dos documentos internos relativos ao PE SRP 1/2018, que continham exigências que direcionavam o certame para as empresas do Grupo Forma, contribuindo, assim, para a consumação da fraude.

274.1.6. Irregularidade 6 - Fraude à licitação, operacionalizada por meio da fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018

Normas infringidas: art. 15, § 1º, da então vigente Lei 8.666/1993; art. 5º, inc. IV, c/c art. 7º, caput, do então vigente Decreto 7.892/2013, incorrendo no art. 93 da então vigente Lei 8.666/1993, corresponde ao art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), acrescido pela Lei 14.133/2021, e no art. 5º, inc. IV, alínea "b", da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Conduta: Consultou empresas parceiras do Grupo Forma para realização de cotação no contexto do PE SRP 1/2018 (peça 7, p. 141).

Manifestação do responsável Letícia Almeida Albuquerque (peça 294):

443. *Inicialmente, Letícia esclarece que sua função na equipe de apoio era estritamente técnica e operacional, conforme previsto no art. 11 do Decreto 5.450/2005, que delimita as atribuições dessa equipe ao suporte ao pregoeiro, sem qualquer poder decisório ou ingerência nas etapas estratégicas do certame. Sua atuação, segundo ela, esteve subordinada ao Chefe da Salc, Capitão Wendel Costa Parente, e limitou-se ao cumprimento de ordens superiores, sem autonomia ou protagonismo.*

444. *Enfatiza que as listas de empresas e endereços eletrônicos para envio das solicitações de cotação eram previamente definidas e fornecidas por sua chefia imediata, não havendo margem para modificação ou escolha por parte dela. Assim, qualquer alegação de que teria influenciado na definição de fornecedores é considerada infundada.*

445. *Além disso, refuta a acusação de participação ativa na elaboração de documentos internos do processo licitatório, afirmando que os arquivos utilizados no certame eram transmitidos prontos pela área requisitante e apenas processados burocraticamente pela equipe de apoio, sem qualquer modificação ou interferência de sua parte.*

446. *Aborda a ausência de dolo, conluio ou ciência de irregularidades por sua parte. Argumenta que não há nos autos qualquer prova concreta que demonstre sua participação voluntária ou consciente em atos ilícitos. Destaca que não mantinha relação com os fornecedores envolvidos, não escolhia os destinatários das cotações e não possuía conhecimento prévio sobre vínculos societários entre empresas.*

447. *Reforça que sua atuação foi pautada pela boa-fé e pela confiança nos mecanismos internos de controle e supervisão da OM, que contava com o acompanhamento da AGU, sem que ela tenha emitido qualquer parecer ou advertência sobre irregularidades no processo.*

448. *Também invoca a jurisprudência do TCU, que exige demonstração clara de dolo ou culpa grave para responsabilização de agentes públicos, além de nexo de causalidade entre a conduta do agente e o prejuízo ao erário. Ela argumenta que sua atuação esteve integralmente adstrita às funções auxiliares que lhe competiam, sem autonomia de decisão ou vantagem pessoal envolvida.*

449. *Por fim, solicita o acolhimento integral de suas razões de justificativa, com o reconhecimento de que exerceu suas funções com boa-fé, diligência e estrita observância aos limites legais e institucionais. Ela pede o afastamento de qualquer imputação de responsabilidade pessoal, dolo ou culpa grave, bem como a exclusão definitiva de seu nome do rol de responsabilizados, argumentando que eventuais falhas sistêmicas ou lacunas procedimentais não podem ser indevidamente atribuídas a uma agente pública sem poder de decisão ou competência hierárquica para questionar ordens superiores.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

450. *Primeiramente, ressalta-se que o parecer jurídico "validando" atos já praticados, ou orientando a prática dos atos, por si só, não excluí a responsabilidade dos agentes envolvidos na licitação.*

451. *Porém, assim como no caso da Sra. Daniela de Lorenzo Hoffmann, constata-se que a Sra. Letícia Almeida Albuquerque esteve fora de atuação nos momentos centrais das fraudes, isto é, nos momentos das elaborações dos documentos de planejamento, os quais continham exigências que direcionavam o certame para as empresas do Grupo Forma.*

452. *Ao se consultar os documentos do processo administrativo do PE SRP 1/2018, não se encontraram assinaturas da Sra. Letícia à requisição de materiais, TR, edital, ARP, ou outro documento que deu origem à*

fraude (peças 7-8).

453. *Apesar de a Sra. Letícia ter participado parcialmente da pesquisa de preços, enviando e-mail às empresas, entende-se justificável sua atuação, já que essa militar atuou sob orientação de superior hierárquico, e, somado a isso, como ocupava a função mais básica de membro da equipe de apoio, a qual, em regra, não possuí conhecimento holístico de toda a pesquisa de preços, para verificar se a ordem de preferência recomendada na IN - SLTI/MPOG 5/2014, art. 2º, havia sido respeitada.*

454. *Diferentemente do Coronel Carlos Duarte Pontual, a Sr. Letícia não exercia função de gestão. Todavia, numa interpretação extensiva, entende-se ser cabível, em certa medida, a aplicação da jurisprudência supracitada (Acórdãos 2719/2023, relator Ministro Jhonatan de Jesus e 3013/2012, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, os dois do Plenário, e Boletim de Jurisprudência 538/2025), segundo a qual: os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações do TCU.*

455. *Neste caso concreto, malgrado não tenha sido gestora, poder-se-ia questionar a dificuldade dessa responsável em perceber os conluios ou fraudes que não eram identificáveis à época dos fatos, pela má-fé dos demais agentes em ocultar tais ilícitos.*

456. *Ressalte-se que, não existem indícios de que a Sr. Letícia tinha pleno conhecimento da fraude (situação diferente de outros militares, a exemplo do Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, os quais agiram com dolo).*

457. *Ausência de menção à Sr. Letícia nas investigações da PF, e nos demais documentos obtidos por esta UT, constantes dos autos deste processo, reforça a inexistência de indícios de dolo ou conluio por parte desta responsável.*

458. *Sem esses elementos seria inviável concluir que a Sra. Letícia tinha ciência da fraude que, conforme apurado, foi operacionalizada por meio de conluio entre empresas do Grupo Forma e outros agentes públicos.*

459. *Adicionalmente, nota-se que essa agente atuou basicamente na fase externa da licitação, apenas como equipe de apoio, sem indícios comprobatórios de que favoreceu as empresas do Grupo Forma, pelos elementos constantes destes autos.*

460. *Assim, a partir das condutas dessa responsável não é possível caracterizar, dolo, ou erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb.*

461. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Letícia Almeida Albuquerque devem ser* ***acolhidas****, propondo-se a sua exclusão do rol de responsáveis da Matriz de Responsabilização (Anexo I) ao final desta instrução.*

CONCLUSÃO

462. *Assim sendo, a análise holística dos certames objeto de controle revelaram que houve injustificado excesso de detalhamento e de exigências de certificações/laudos/normas técnicas, o que ensejou em possível frustração do caráter competitivo.*

463. *Tais indícios devem ser considerados num cenário em que, conforme constatações realizadas por meio das evidências advindas da Operação Burolano, cujo detalhamento encontra-se na peça 51 destes autos, as empresas do Grupo Forma tinham como conduta habitual manipular certames por meio da inserção de especificações/exigências que visavam direcionar a licitação, realizando, portanto, montagem de processo licitatório.*

464. *Nesse contexto, a análise dos pregões levanta sérios indícios de ocorrência de fraude na licitação, haja vista tal situação guardar relevante semelhança com casos em que foi constatado conluio entre empresa e servidores públicos.*

465. *Diante das evidências acima expostas, no sentido de que as empresas cotadas participaram de simulação de pesquisa de preços para os certames PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018, em conluio com a Base Administrativa do QGEx e com o Grupo Forma, conclui-se que houve a configuração de fraude à licitação.*

466. *Ademais, expostas as relações entre militares e funcionários do Grupo Forma, constitui-se evidência contundente de que esses agentes atuaram em conluio com o fito de fraudar os certames em apreço.*

467. *Logo, considerando que a ampla quantidade de indícios aponta, de forma contundente, para a conclusão pela ocorrência da fraude nos certames analisados, julga-se que, com base nos elementos que constam nos autos, os PE SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018 foram fraudados pelo Grupo Forma, mediante conluio.*

468. *Em vista de tudo que foi apresentado nesta instrução e na anterior, observa-se que há evidências concretas de fraude à licitação, o que resultou em contratação não vantajosa para Administração Pública, gerando prejuízo ao erário, em afronta à legislação em vigor, aos princípios previstos na Constituição Federal*

de 1988 e à jurisprudência desta Corte.

469. *A Constituição Federal de 1988 aponta os princípios que devem ser observados pela Administração Pública, inclusive nas contratações públicas, como os da legalidade, impessoalidade e moralidade (Constituição Federal de 1988, art. 37).*

470. *Segundo a Lei 8.666/1993, vigente à época dos certames em destaque, constitui crime frustrar ou fraudar licitações:*

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa

471. *Atualmente, consta da seguinte forma na legislação penal:*

Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal)

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

(...)

V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:

472. *Ademais, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto, o que pode conduzir à declaração de inidoneidade das empresas e à sanção dos agentes envolvidos.*

473. *Nesse sentido, indica-se os seguintes acórdãos, todos do Plenário deste Tribunal: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.*

474. *Mais recentemente, o Acórdão 80/2020-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes, que tratou de recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2193/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, alinhou-se a esse entendimento:*

(...) A jurisprudência desta Corte de Contas é clara no sentido de que indícios vários e convergentes de conluio constituem prova de fraude a processo licitatório ou a processo de cotação de preços e, conforme expôs o ministro Augusto Nardes no voto condutor da decisão questionada, o vínculo entre a [omissis] e a empresa contratada é inequívoco, considerando os documentos assinados por uma mesma pessoa, documentos fiscais com formato gráfico semelhante e preenchidos com a mesma grafia, e ausência de endereço cadastrado na base de dados da Receita Federal (número inexistente na rua em relação à empresa [omissis]).

475. *Destaque-se, ainda nessa linha, o Acórdão 8250/2021-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, o qual acrescenta a necessidade de que o responsável não tenha apresentado contra evidências de sua participação nas irregularidades:*

Ainda que a leitura isolada de cada fato e depoimento possa não ser suficiente para caracterizar a responsabilidade desse acusado, pelo conjunto de evidências outra não pode ser a conclusão. Toda a situação relatada se enquadra na hipótese de responsabilização daquele que, como parte interessada na prática do ato irregular, de qualquer modo concorre para o cometimento do dano, conforme art. 16, § 2º, b, da Lei Orgânica do TCU.

476. *O Supremo Tribunal Federal (STF) também já firmou o entendimento segundo o qual indícios são provas se vários, convergentes e concordantes, nos termos do voto proferido pelo relator do RE 68.006/MG, eminente Ministro Aliomar Baleeiro. Na esteira desse mesmo entendimento, merecem registro os seguintes julgados do STF: RE 413559/RJ - Rio de Janeiro, RHC 65092/GO - Goiás, RHC 58932/RS - Rio Grande do Sul, RHC 55879/PR - Paraná, RHC 54960/DF - Distrito Federal, RHC 54223/PA - Pará e RHC 51523/GB - Guanabara.*

477. *Importa acrescentar que tais condutas ainda podem configurar atos de improbidade administrativa, os quais importam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário, e atentam contra os princípios da Administração Pública, conforme a Lei 8.429/1992, arts, 9º, 10 e 11, além dos ilícitos administrativos e crimes já citados ao longo desta instrução.*

478. *Também é pertinente ressaltar que a conduta de fraudar a pesquisa de preços está enquadrada com fraude à licitação na legislação pátria.*

479. *Assim sendo, considerando todo o exposto, com fundamento nos arts. 43 e 44 da Resolução - TCU 259/2014 e com base no comando contido à peça 107 do TC 037.421/2021-2, foi autuado um único processo apartado (TC 006.914/2025-0) com o fito de apurar os indícios de dano ao Erário verificados no âmbito dos processos de mobiliário conexos ao presente processo (TCs 007.562/2022-5, 007.564/2022-8, 007.563/2022-1, 007.565/2022-4, 037.419/2021-8, 037.420/2021-6, 037.421/2021-2 e 043.001/2021-1, todos da relatoria do Min. Benjamin Zymler, e TC 021.068/2022-4, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman).*

480. *Convém salientar que a toda a base argumentativa para a utilização da metodologia para apuração do dano nos casos em destaque será detalhada no contexto do processo apartado (TC 006.914/2025-0), demonstrando as razões pelas quais a base jurisprudencial relativa a esta metodologia é aplicável ao caso em tela.*

481. *Destarte, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

482. *Quanto aos indícios de irregularidades, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.*

483. *Referente aos pedidos de **sustentação oral** da Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti e do Sr. Otávio Fontoura Souto Maior, propõe-se seu **deferimento**, nos termos do art 168 do RI/TCU.*

484. *Ademais, será proposto o **acolhimento** das razões de justificativas referentes aos responsáveis Pessoas Jurídicas: Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda. (CNPJ 06.932.926/0001-00); Cartoon PSI - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda. (CNPJ 38.069.225/0001-77), excluindo-as do rol de responsáveis.*

485. *Ainda, propõe-se considerar **revéis** as empresas: Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (CNPJ 18.114.096/0001-84); Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 14.662.505/0001 26); Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 17.026.335/0001-81); Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda. (CNPJ 02.810.540/0001-66); Work Station Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 08.982.256/0001-53), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando a elas os argumentos dos demais responsáveis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU, e os rejeitando.*

486. *Dito isso, como os argumentos aproveitados à Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 17.026.335/0001-81), à Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 14.662.505/0001 26) à Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda. (CNPJ 02.810.540/0001-66) e à Work Station Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 08.982.256/0001-53), foram rejeitados, propor-se-á também a aplicação da declaração de **inidoneidade** a essa quatro empresa.*

487. *Também, como esta Corte tem revisto penalidade de inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução - TCU 178/2005, conforme pode ser visto nos Acórdãos 35/2025, relator Ministro Jorge Oliveira, e 496/2024, relator Ministro Augusto Sherman, ambos do Plenário do TCU, deixar-se-á de ser proposta a declaração de inidoneidade à empresa Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (CNPJ 18.114.096/0001-84).*

488. *Outrossim, não obstante coubesse, no mérito, a rejeição das justificativas da sociedade empresária Massa Falida Linear Móveis Ltda. (CNPJ 00.586.842/0001-77), bem como declarar a inidoneidade dessa empresa, propõe-se **declarar**, ex officio, a **nulidade da citação** da referida sociedade empresária, tendo em vista que ocorreu (21/5/2025) após a extinção da sociedade empresária (24/7/2024).*

489. *Propor-se-á também a **rejeição** das razões de justificativas das empresas: Forma Style (CNPJ 26.365.896/0001- 04); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55); Ampliar Móveis (CNPJ 08.992.442/0001-73), atualmente sob a razão social Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.; Tekflex Móveis para Escritório (CNPJ 09.635.397/0001-62); Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli (CNPJ 05.476.161/0001-70); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 01.913.813/0001-35), e que seja declarada a **inidoneidade** das referidas empresas, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução.*

490. *Ainda, será proposto o **acolhimento** das razões de justificativas referentes às responsáveis Pessoas Físicas - Daniela de Lorenzo Hoffmann (CPF 959.846.740-68) e Letícia Almeida Albuquerque (CPF 016.792.231-94), excluindo-as do rol de responsáveis.*

491. *Somado a isso, será proposto o **acolhimento parcial** das razões de justificativas referentes aos responsáveis Pessoas Físicas: Carlos Duarte Pontual de Lemos (CPF 808.844.237-00); Otávio Fontoura Souto Maior (CPF 911.384.857-72); José Robson Diniz (CPF 569.986.604-30), e que lhes sejam aplicadas a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, pelas*

irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução.

492. *Adicionalmente, será proposto o **acolhimento parcial** das razões de justificativa da Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti (CPF 954.959.911-68), todavia, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e considerando a ausência de má-fé ou de nexo causal direto com o prejuízo ao erário, **acolhe-se parcialmente** as razões de justificativa, excluindo-a do rol de responsáveis, para, excepcionalmente, **deixar** de aplicar a **multa.***

493. *Nessa linha, será proposta a **rejeição** das razões de justificativas referentes aos responsáveis Pessoas Físicas: Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91); e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58), principais articuladores das irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução, e que lhes sejam aplicadas a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, bem como a **inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança** no âmbito da Administração Pública, conforme art. 60 do RI/TCU.*

494. *Além disso, tendo em vista que os fatos tratados nesta instrução podem, em tese, configurar ilícitos penais e improbidade administrativa, será proposto encaminhar esta instrução à Polícia Federal, com a sugestão de **compartilhamento** com o Ministério Público Federal e Ministério Público Militar. Esclarece-se que a opção de não compartilhar diretamente com o Parquet decorre da utilização de documentos sigilosos compartilhados pela Polícia Federal com autorização judicial.*

495. *Desse modo, considera-se prudente encaminhar a instrução inicialmente à Polícia Federal, com a indicação de que esse órgão promova, após obtenção de autorização do juízo competente, o compartilhamento com o Ministério Público.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

496. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

497. *Houve pedido de vista e/ou cópia (peças 205, 214-215, 238, 278, 282-283, 310-311, 340, 394), e os acessos foram concedidos nas peças 235, 239, 260-266, 272-273, 281, 284-287, 290, 295, 312-317, 328, 357, 395-402, 407, 411-418, 422, 427, 430-431, 434, 442, 450 e 468.*

498. *Houve dois pedidos de sustentação oral: Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti e do Sr. Otávio Fontoura Souto Maior, dos quais se propõe o deferimento, de acordo com o art. 168 do RI/TCU (peças 216 e 280).*

499. *Há dois processos apensos: Solicitações 007.648/2022-7 e 007.636/2022-9 já atendidas.*

500. *Processos conexos TCs: 045.261/2020-2 (originador); 006.928/2025-0 (apartado para apuração da barriga de aluguel); e 006.914/2025-0 (apartado constituído para tratar unicamente dos indícios de dano ao erário).*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

501. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

*501.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

*501.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

*501.3. **deferir** os pedidos de sustentação oral da Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti (CPF 954.959.911-68) e do Sr. Otávio Fontoura Souto Maior (CPF 911.384.857-72), de acordo com o art. 168 do RI/TCU;*

*501.4. **acolher** razões de justificativas referentes aos responsáveis Pessoas Jurídicas: Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda. (CNPJ 06.932.926/0001-00); e Cartoon PSI - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda. (CNPJ 38.069.225/0001-77), excluindo-as do rol de responsáveis;*

*501.5. **considerar revéis** as empresas: Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (CNPJ 18.114.096/0001-84); Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 14.662.505/0001 26); Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 17.026.335/0001-81); Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda. (CNPJ 02.810.540/0001-66); Work Station Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 08.982.256/0001-53), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando a elas os argumentos dos demais responsáveis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU;*

*501.6. **declarar** a **inidoneidade** das empresas Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 17.026.335/0001-81), Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 14.662.505/0001 26), Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda. (CNPJ 02.810.540/0001-66) e Work Station Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 08.982.256/0001-53), nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em*

virtude das irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução;

*501.7. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelas sociedades empresárias: Forma Style (CNPJ 26.365.896/0001-04); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55); Ampliar Móveis (CNPJ 08.992.442/0001-73), atualmente sob a razão social Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.; Tekflex Móveis para Escritório (CNPJ 09.635.397/0001-62); Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli (CNPJ 05.476.161/0001-70); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 01.913.813/0001-35), declarando a **inidoneidade** das referidas sociedades empresárias, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução;*

*501.8. **declarar**, ex officio, a **nulidade da citação** da referida sociedade empresária Massa Falida Linear Móveis Ltda. (CNPJ 00.586.842/0001-77), tendo em vista que ocorreu em 21/5/2025, após a extinção da sociedade empresária (24/7/2024);*

*501.9. **rejeitar** as razões de justificativas apresentadas pelas demais empresas, as quais foram aproveitadas à sociedade empresária considerada revel Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (CNPJ 18.114.096/0001-84), **deixando**, excepcionalmente, de declarar a **inidoneidade** da referida empresa, considerando sua extinção em 6/10/2025;*

*501.10. **acolher** as razões de justificativas referentes às responsáveis Pessoas Físicas - Daniela de Lorenzo Hoffmann (CPF 959.846.740-68) e Letícia Almeida Albuquerque (CPF 016.792.231-94), excluindo-as do rol de responsáveis;*

*501.11. **acolher parcialmente** as razões de justificativa da Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti (CPF 954.959.911-68), e **deixar**, excepcionalmente, de lhe aplicar a **multa**, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando a ausência de má-fé;*

*501.12. **acolher parcialmente** as razões de justificativas referentes aos responsáveis Pessoas Físicas: Carlos Duarte Pontual de Lemos (CPF 808.844.237-00); Otávio Fontoura Souto Maior (CPF 911.384.857-72); José Robson Diniz (CPF 569.986.604-30), aplicando-lhes a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, pelas irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução;*

*501.13. **rejeitar** as razões de justificativas referentes aos responsáveis Pessoas Físicas: Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91); e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (CPF 336.865.128-58), principais articuladores das irregularidades detalhadas nas instruções e resumidas na Matriz de Responsabilização – Anexo I desta instrução, aplicando-lhes a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, bem como a **inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança** no âmbito da Administração Pública, conforme art. 60 do RI/TCU;*

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

*501.15. **determinar** à Base Administrativa do QGEx, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos dos responsáveis, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;*

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

*501.17. **encaminhar** cópia da presente instrução à **Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal**, para que:*

a) *tome as providências que julgar cabíveis em relação a possíveis irregularidades praticadas pelos órgãos civis nos PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018, promovidos pela Base Administrativa do Quartel-General do Exército (B Adm QGEx);*

b) *caso julgue pertinente, proceda com compartilhamento desta instrução e do material apreendido pela Operação Burolano com os seguintes órgãos de controle:*

b.1) Ministério Público Militar, em razão do envolvimento de organizações militares e agente(s) público(s) militares no bojo de evidências de irregularidades identificados nos PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018, promovidos pela Base Administrativa do Quartel-General do Exército (B Adm QGEx); e

b.2) Ministério Público Federal, considerando que as evidências de irregularidades identificados nos PEs SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018 podem, em tese, configurar ato(s) de improbidade administrativa;

*501.18. **informar** a Base Administrativa do Quartel-General do Exército (B Adm QGEx) e a todos os responsáveis listados acima do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que*

fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

501.19. ***encaminhar*** *cópia da deliberação que vier a ser proferida à Base Administrativa do Quartel-General do Exército (B Adm QGEx), aos responsáveis ouvidos em audiência, bem como aos seus respectivos representantes legais.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação originada de despacho do relator proferido no bojo do TC 045.261/2020-2 para análise de indícios de irregularidade observados nos pregões eletrônicos 7/2015, 3/2016 e 1/2018, promovidos pela Base Administrativa do QGEx do Exército Brasileiro, tendo por objeto a constituição de atas de registro de preços (ARP) para a compra de mobiliário. Os resultados dos aludidos certames estão detalhados nas tabelas a seguir:

Tabela 2 - Vencedores do Pregão Eletrônico SRP 7/2015

Grupo	Itens	Vencedor	Valor homologado (R$)
1	1 a 36	Flexibase	7.634.760,00
2	37 a 56	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	4.566.962,00
3	57 a 68	Flexibase	3.700.000,00
4	69 a 79	Cancelado no julgamento	-
5	80 e 81	Cancelado no julgamento	-
Total			15.901.722,00

Tabela 3 - Vencedores do Pregão Eletrônico SRP 3/2016

Grupo	Itens	Vencedor	Valor homologado (R$)
1	1 a 17	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	45.492.330,00
2	18 a 39	BPS Indústria e Comércio Ltda - ME	26.890.326,00
Total			72.382.656,00

Tabela 4 - Vencedores do Pregão Eletrônico SRP 1/2018

Grupo	Itens	Vencedor	Valor homologado (R$)
1	1-11-16	Madeliner Comercial Eireli EPP	283.420,00
2	2-3-4-5-6-8-9-13-14-15-20-22	Forma Style Seating Ergonomic Ltda.	4.127.737,00
3	26 a 87	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	12.089.856,00
4	7-10-12-17-18-19-21-23-24-25	Madeliner Comercial Eireli EPP	1.641.690,00
Total			18.142.703,00

2. Os certames em exame inserem-se em apuração mais ampla envolvendo o Grupo Forma. Entre julho de 2008 e novembro de 2020, as empresas Forma Office e Forma Style venceram 91 pregões eletrônicos, com adjudicações nominais de R$ 801.830.515,55, além de 113 contratações por dispensa de licitação. A análise conjunta revelou indícios de padrão recorrente de direcionamento, caracterizado, entre outros aspectos, por exigências excessivas de certificações e laudos, descrições restritivas dos produtos, agrupamento indevido de itens, baixa competitividade, sucessivas licitações de grande porte e estimativas de aquisição dissociadas das necessidades efetivas dos órgãos.

3. Na instrução preliminar deste feito, foram identificados indícios das seguintes irregularidades: (a) fraude nas pesquisas de preços; (b) superestimativa de quantitativos para fins de comercialização das atas de registro de preços, prática conhecida como "barriga de aluguel"; (c) excessivo detalhamento das especificações dos itens; (d) exigências excessivas de certificações, laudos e normas técnicas; (e) agrupamento injustificado de itens heterogêneos em lotes; (f) exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada, nos PE SRP 1/2018 e 3/2016; (g) modelagem de aquisição por item de grupo, com adjudicação pelo preço global do grupo, nos PE SRP 7/2015 e 3/2016; e (h) fraude à licitação, mediante conluio entre agentes públicos e empresas do Grupo Forma, inclusive com interferência na elaboração de documentos da fase interna dos certames.

4. Ressalto que duas matérias foram destacadas para processos apartados: a denominada "barriga de aluguel", objeto do TC 006.928/2025-0, e os indícios de dano ao Erário decorrentes de sobrepreço e superfaturamento, reunidos no TC 006.914/2025-0. Dessa forma, as audiências propostas nestes autos

concentram-se nas fraudes às pesquisas de preços e nos conluios identificados nos três pregões examinados.

5. Insta salientar que a análise preliminar da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) levou em consideração documentos apreendidos pela Polícia Federal no âmbito da Operação Burolano. O conjunto probatório foi utilizado para identificar o modo de atuação do Grupo Forma, inclusive a negociação de atas como catálogos comerciais, a manipulação de pesquisas de preços e a interferência na elaboração de documentos internos das licitações.

6. Como resultado, foram propostas pela unidade técnica as audiências sintetizadas no quadro a seguir:

Irregularidades	Responsáveis	Condutas
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.	Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda.; Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda.; Cartoon PSI - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda.; e Gade Soluções em Mobiliários para Escritório.	Apresentaram cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, fraudando a pesquisa de preços e contribuindo para a elevação do valor estimado da contratação.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Elaborou as cotações de preços combinadas das empresas consultadas no PE SRP 7/2015, contribuindo para a fraude da pesquisa de preços.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.	Sr. Wendel Costa Parente, Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (Salc) e integrante da equipe de apoio.	Participou da confecção de documentos da fase interna, manteve contato com empresas do Grupo Forma durante o planejamento do certame e assinou a ARP do PE SRP 7/2015.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.	Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, Pregoeiro.	Consultou empresas vinculadas ao Grupo Forma para a cotação, assinou a pesquisa de preços e manteve contato com empresas do Grupo Forma nas fases internas do certame.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 7/2015.	Sr. Carlos Duarte Pontual de Lemos, Ordenador de Despesas.	Aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 7/2015, compreendendo a pesquisa de preços eivada de vícios, e assinou a respectiva ARP.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Atuou em conluio com agentes públicos da Base Administrativa do QGEx, interferindo na definição do objeto e na inserção de especificações excessivamente detalhadas e de exigências restritivas de certificações e laudos, com o propósito de direcionar o certame.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Wendel Costa Parente, Chefe da Salc e integrante da equipe de apoio.	Assinou a requisição, a justificativa e a ARP; manteve contato direto com o Grupo Forma durante a montagem dos documentos de planejamento e participou da elaboração do TR com exigências restritivas.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, Pregoeiro.	Assinou o edital e a ARP, adjudicou o certame, manteve contato direto com o Grupo Forma e participou da elaboração do TR com exigências restritivas.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Edomar Wiedtheuper, Encarregado do Setor de Material.	Assinou a requisição e o Termo de Referência do PE SRP 7/2015, que continham excesso de detalhamento das especificações e de exigências de certificações e laudos técnicos.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 7/2015, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Carlos Duarte Pontual de Lemos, Ordenador de Despesas.	Assinou a requisição, autorizou a abertura da licitação, aprovou os documentos preparatórios e assinou a ARP, contribuindo para a consumação do certame com as irregularidades apontadas.

Irregularidades	Responsáveis	Condutas
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio.	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Atuou em conluio com agentes públicos interferindo na definição do objeto e na inserção de especificações excessivamente detalhadas e de exigências restritivas de certificações e laudos, com o propósito de direcionar o certame.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Wendel Costa Parente, Chefe da Salc e Presidente da CPL.	Assinou a requisição e a justificativa, manteve contato direto com o Grupo Forma durante a montagem dos documentos de planejamento e participou da elaboração do TR com exigências restritivas.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, Pregoeiro e integrante da CPL.	Assinou o edital, adjudicou o certame, manteve contato direto com o Grupo Forma e participou da elaboração do TR com exigências restritivas.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Edomar Wiedtheuper, Almoxarife.	Assinou a requisição e o Termo de Referência do PE SRP 3/2016, que continham excesso de detalhamento das especificações e de exigências de certificações e laudos técnicos.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 3/2016, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Carlos Duarte Pontual de Lemos, Ordenador de Despesas.	Assinou a requisição, autorizou a abertura da licitação, aprovou os documentos preparatórios e assinou a ARP, contribuindo para a consumação do certame com as irregularidades apontadas.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016.	Ampliar Móveis (atual Ampy Company Produtos para Escritório Ltda.); Linear Móveis Ltda. (atual Massa Falida Linear Móveis Ltda.); Tekflex Móveis para Escritório; e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Apresentaram cotações de preços combinadas entre si, com participação do Grupo Forma, fraudando a pesquisa de preços e contribuindo para a elevação do valor estimado da contratação.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016.	Sr. Wendel Costa Parente, Chefe da Salc e Presidente da CPL.	Participou da confecção dos documentos da fase interna e manteve contato com empresas do Grupo Forma durante o planejamento do certame, permitindo interferência de terceiros no processo licitatório.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016.	Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, Pregoeiro e integrante da CPL.	Assinou a pesquisa de preços fraudada e manteve contato com empresas do Grupo Forma nas fases internas do certame.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 3/2016.	Sr. Carlos Duarte Pontual de Lemos, Ordenador de Despesas.	Aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 3/2016, contemplando a pesquisa de preços com evidências de fraude, e assinou a respectiva ARP.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio.	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. e Forma Style Seating Ergonomic Ltda.	Atuaram em conluio com agentes públicos, interferindo na definição do objeto e na inserção de especificações excessivamente detalhadas e de exigências restritivas de certificações e laudos, com o propósito de direcionar o certame.

Irregularidades	Responsáveis	Condutas
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Wendel Costa Parente, Chefe da Salc e Presidente da CPL.	Manteve contato direto com o Grupo Forma durante a montagem dos documentos de planejamento e participou da elaboração do TR que continha exigências restritivas à competitividade.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, então integrante da seção de licitações.	Manteve contato direto com o Grupo Forma durante o planejamento realizado em 2017 e participou da elaboração do TR com exigências restritivas.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio.	Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti, integrante da equipe de apoio.	Assinou o Termo de Referência do PE SRP 1/2018, que continha excesso de detalhamento das especificações e de exigências de certificações e laudos técnicos.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. Otávio Fontoura Souto Maior, Ordenador de Despesas.	Assinou a requisição, a justificativa, o despacho de autorização e a ARP, além de aprovar os documentos preparatórios do PE SRP 1/2018, que continham exigências restritivas à competitividade.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio.	Sr. José Robson Diniz, Chefe do Almoxarifado.	Assinou a requisição que deu início ao PE SRP 1/2018, a qual continha excesso de detalhamento das especificações dos itens.
Fraude à licitação no âmbito do PE SRP 1/2018, operacionalizada por meio de conluio.	Sras. Daniela de Lorenzo Hoffmann e Letícia Almeida Albuquerque, integrantes da equipe de apoio.	Participaram de forma ativa da elaboração dos documentos internos do PE SRP 1/2018, que continham exigências apontadas como direcionadoras do certame.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018.	Wcene Móveis e Cadeiras - Eireli; Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda.; Work Station Comércio de Móveis Ltda.; Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda.; e Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda.	Apresentaram cotações de preços combinadas entre si, com a participação do Grupo Forma, fraudando a pesquisa de preços e contribuindo para a elevação do valor estimado da contratação.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018.	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Elaborou as cotações de preços combinadas das empresas consultadas no PE SRP 1/2018, contribuindo para a fraude da pesquisa de preços.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018.	Sr. Wendel Costa Parente, Chefe da Salc e Presidente da CPL.	Participou da confecção dos documentos da fase interna e manteve contato com empresas do Grupo Forma durante o planejamento do certame, permitindo interferência de terceiros no processo licitatório.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018.	Sra. Letícia Almeida Albuquerque, integrante da equipe de apoio.	Consultou empresas vinculadas ao Grupo Forma para realização de cotação no contexto do PE SRP 1/2018.
Fraude à licitação, operacionalizada por meio de fraude à pesquisa de preços do PE SRP 1/2018.	Sr. Otávio Fontoura Souto Maior, Ordenador de Despesas.	Aprovou os documentos preparatórios do PE SRP 1/2018, contemplando a pesquisa de preços com evidências de fraude, e assinou a respectiva ARP.

7. Após a apresentação das razões de justificativa pelos responsáveis, o processo recebeu sua derradeira instrução pela AudContratações, que concluiu haver fortes evidências de direcionamento e fraude nos PE SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018, envolvendo excesso de detalhamento das especificações, exigências desarrazoadas de certificações e laudos e, sobretudo, simulação das pesquisas de preços. No entender da unidade técnica, o

conjunto de indícios aponta para atuação concertada entre integrantes do Grupo Forma, empresas que forneceram cotações a agentes da Base Administrativa do QGEx, configurando conluio e comprometimento do caráter competitivo das licitações.

8. Portanto, no mérito, a AudContratações propôs conhecer da representação e considerá-la procedente. Em relação às pessoas jurídicas, a unidade técnica propõe acolher as razões de justificativa de Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda. e Cartoon PSI – Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda., excluindo-as do rol de responsáveis; considerar revéis as empresas Gade Soluções em Mobiliários para Escritório, Tri Signal Indústria e Comércio de Móveis Ltda., Vertikal Office Comércio de Móveis Ltda., Lovath Mobiliários e Divisórias Ltda. e Work Station Comércio de Móveis Ltda., e declarar a inidoneidade de Tri Signal, Vertikal Office, Lovath e Work Station.

9. Quanto à Gade Soluções em Mobiliários para Escritório, embora suas justificativas sejam rejeitadas, propôs-se excepcionalmente não declarar sua inidoneidade em razão de sua extinção.

10. Outrossim, a unidade técnica considerou que devem ser rejeitadas as razões de justificativa de Forma Style, Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., Ampliar Móveis, atualmente Ampy Company Produtos para Escritório Ltda., Tekflex Móveis para Escritório, Wcene Móveis e Cadeiras – Eireli e Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda., com a correspondente declaração de inidoneidade dessas empresas. Por fim, quanto à Massa Falida Linear Móveis Ltda., embora a análise de mérito conduzisse à rejeição das justificativas e à inidoneidade, foi proposto declarar de ofício a nulidade de sua citação, por ter ocorrido após a extinção da sociedade empresária.

11. Quanto às pessoas físicas, foi formulada proposta no sentido de acolher as justificativas das Sras. Daniela de Lorenzo Hoffmann e Letícia Almeida Albuquerque; acolher parcialmente a defesa da Sra. Viviane Rocha Aguiar Zanotti, sem aplicação de multa; e acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. Carlos Duarte Pontual de Lemos, Otávio Fontoura Souto Maior e José Robson Diniz, com aplicação de multa.

12. No que tange aos Srs. Wendel Costa Parente e Gustavo Godoy Ribeiro da Silva, apontados como principais articuladores das irregularidades, concluiu-se rejeitar as justificativas apresentadas, aplicar multa e determinar a inabilitação de ambos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

13. Por fim, foi sugerido o envio da instrução à Polícia Federal, para as providências cabíveis e eventual compartilhamento, mediante autorização judicial, com o Ministério Público Militar e o Ministério Público Federal.

II

14. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, passo a deliberar inicialmente sobre a prescrição da pretensão punitiva, que foi suscitada pela defesa de alguns dos responsáveis.

15. Por exemplo, a defesa do Sr. Wendel Costa Parente sustenta, preliminarmente, a prescrição da pretensão punitiva, argumentando que o prazo quinquenal teria se iniciado em 2/8/2019, quando o TCU tomou conhecimento das irregularidades, e se encerrado em 2/8/2024, antes de sua audiência, ocorrida em 8/5/2025, não sendo a autuação de processo apartado causa de reinício do prazo.

16. A unidade técnica afastou a alegação de prescrição, pois considerou como marco inicial a autuação do processo originário, TC 045.261/2020-2, em 26/11/2020, quando chegaram ao conhecimento do TCU as irregularidades relacionadas aos PE SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018.

17. No entender da AudContratações, a prescrição foi posteriormente interrompida com a autuação do presente processo, em 26/4/2022, de modo que eventual prescrição intercorrente ocorreria em 26/4/2025. Contudo, antes desse prazo, em 24/4/2025, foi concluída a instrução propondo as audiências dos responsáveis, seguida dos pronunciamentos das instâncias superiores da unidade técnica e do encaminhamento dos autos ao relator.

18. Assim, a AudContratações considerou tratar-se de ato inequívoco de apuração dos fatos, apto a interromper novamente o prazo prescricional, nos termos do art. 5º, II, da Resolução-TCU 344/2022, de forma que não ocorreu a prescrição, sendo irrelevante, para esse fim, que o despacho do relator determinando as audiências tenha sido proferido apenas em 29/4/2025.

19. Com as vênias de estilo, observo que esta Corte de Contas possui precedentes no sentido de que a autuação de processo apartado não é suficiente para interromper a prescrição intercorrente. Como exemplo, cito os seguintes enunciados extraídos da jurisprudência sistematizada do TCU:

"*A autuação de processo apartado para apuração de responsabilidades apontadas no processo originador não interrompe, por si só, a prescrição intercorrente, pois, embora constitua ato de andamento regular do processo, não interfere de modo relevante no curso das apurações (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)*" (Acórdão 2.394/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

"*Despacho de mero expediente comunicando a autuação de processo conexo não é marco interruptivo da prescrição intercorrente, por se tratar de ato que não interfere de modo relevante no curso das apurações,*

assemelhando-se à prestação de informações (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022)" (Acórdão 2.509/2022-Plenário, do mesmo relator).

20. No âmbito do TC 045.261/2020-2, exarei despacho datado de 6/10/2021 determinando a constituição do presente apartado, que ocorreu no dia 26/4/2022 (peça 1). No entanto, a primeira instrução dos autos ocorreu apenas em 24/4/2025 (peça 138), portanto, mais de três anos após a determinação do relator, operando-se a prescrição intercorrente.

21. A meu ver, a autuação do TC 007.563/2022-1, em 26/4/2022, não constitui causa interruptiva, pois os fatos relativos aos PE SRP 7/2015, 3/2016 e 1/2018 já eram conhecidos e estavam sob apuração no TC 045.261/2020-2. A constituição destes autos decorreu de opção de organização processual, mediante desmembramento das apurações já em curso, não representando novo conhecimento dos fatos nem ato que tenha interferido, por si só, de modo relevante na investigação. Trata-se, portanto, de ato de mero seguimento, que, à luz dos arts. 5º, § 3º, e 8º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022, não possui eficácia interruptiva.

22. Entendo, nesse ponto, que a simples constituição de apartado não pode renovar artificialmente o prazo prescricional. Se assim fosse, bastaria a este Tribunal promover sucessivos desmembramentos ou reorganizações processuais para reiniciar a contagem, ainda que nenhuma providência substancial de apuração tivesse sido adotada. A jurisprudência desta Corte tem distinguido o mero andamento procedimental dos atos que efetivamente interferem de modo relevante no curso das apurações. Como assinalado no voto condutor do Acórdão 965/2025-Plenário (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), não basta que determinado ato possa ser qualificado como andamento regular: para produzir efeito interruptivo, deve possuir conteúdo decisório ou analítico relevante e representar avanço substancial da apuração.

23. Partindo dessa premissa, considero como marco relevante para a contagem da prescrição a autuação do processo originário TC 045.261/2020-2, em 26/11/2020, ocasião em que o Tribunal já detinha conhecimento das irregularidades que posteriormente seriam examinadas nestes autos. A partir daí, cabia ao TCU desenvolver as providências necessárias à responsabilização dos agentes, independentemente da opção posterior de distribuir a matéria em processos apartados. A autuação deste feito em 26/4/2022 não alterou substancialmente o estado das investigações e, portanto, não reiniciou o prazo.

24. Também não considero que a instrução de 24/4/2025, que propôs as audiências, possa afastar a prescrição já consumada. O art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 estabelece prazo de três anos para a prescrição intercorrente quando o processo permanece sem despacho ou julgamento que evidencie andamento regular e interfira de modo relevante no curso das apurações. Tomado como referência o último marco substancial anterior ao desmembramento — e não a simples autuação formal do apartado —, o prazo trienal já havia transcorrido quando produzida aquela instrução. Ato praticado após a consumação da prescrição não tem aptidão para fazer renascer pretensão punitiva já extinta.

25. Essa interpretação, a meu ver, é também a que melhor preserva a finalidade da prescrição intercorrente. A Resolução-TCU 344/2022 não pretende apenas verificar se houve movimentação formal dos autos, mas impedir que o administrado permaneça indefinidamente sujeito à pretensão sancionatória enquanto se sucedem providências burocráticas que não representam avanço material da apuração. Autuação, distribuição, formação de apartado e encaminhamentos internos não podem ser equiparados, automaticamente, a atos interruptivos, sob pena de esvaziar a própria garantia instituída pela norma.

26. Assim, embora reconheça a gravidade dos fatos apurados e a consistência de diversos elementos reunidos nos autos, entendo que tais circunstâncias não autorizam relativizar o regime jurídico da prescrição. A gravidade da infração pode repercutir na responsabilização e na dosimetria da sanção enquanto subsistente a pretensão punitiva, mas não constitui fundamento para afastar prazo prescricional já consumado.

27. Por essas razões, divirjo da unidade técnica e reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva em relação aos responsáveis.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2533/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.563/2022-1.
1.1. Apensos: 007.648/2022-7; 007.636/2022-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação

3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Ampy Company produtos para Escritório Ltda. (08.992.442/0001-73); Carlos Duarte Pontual de Lemos (808.844.237-00); Cartoon Psi - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda. (38.069.225/0001-77); Claumat Comércio e Serviços de Móveis e Equipamentos Ltda. (06.932.926/0001-00); Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda. (01.913.813/0001-35); Daniela de Lorenzo Hoffmann (959.846.740-68); Edomar Wiedtheuper (585.915.240-04); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (26.365.896/0001-04); Gade Soluções em Mobiliários para Escritório (18.114.096/0001-84); Gustavo Godoy Ribeiro da Silva (336.865.128-58); José Robson Diniz (569.986.604-30); Leticia Almeida Albuquerque (016.792.231-94); Linear Móveis Ltda. (00.586.842/0001-77); Lovath Mobiliário e Divisórias Ltda. (02.810.540/0001-66); Otavio Fontoura Souto Maior (911.384.857-72); Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda. (09.635.397/0001-62); Tri Signal Ind. e Com de Móveis Ltda. (14.662.505/0001-26); Vertikal Office Representações Eireli (17.026.335/0001-81); Viviane Rocha Aguiar Zanotti (954.959.911-68); Wcene Comércio de Móveis e Cadeiras Ltda. (05.476.161/0001-70); Wendel Costa Parente (766.028.853-91); Work Station Comércio de Móveis Ltda. (08.982.256/0001-53).
4. Órgão/Entidade: Base de Administração do Quartel General do Exército.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Moveis e Interiores Ltda; Gustavo Mota Guedes (95346/OAB-RJ), representando Claumat Comércio e Serviços de Moveis e Equipamentos Ltda.; Saulo Malcher Ávila (52190/OAB-DF), representando Edomar Wiedtheuper; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Dinauar Douglas de Alencar; Monica Nunes Silva Borges, representando Wcene Comércio de Móveis e Cadeiras Ltda.; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Linear Móveis Ltda; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Tekflex Comércio de Móveis para escritório Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Otavio Fontoura Souto Maior; Sergio da Silva Mendes (79339/OAB-DF), Elísio de Azevedo Freitas (18596/OAB-DF), representando Forma Style Seating Ergonomic Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Viviane Rocha Aguiar Zanotti; Luís Felipe Carvalho Bocayuva (50829/OAB-DF) e Marcela Carvalho Bocayuva (41954/OAB-DF) e outros, representando Cartoon Psi - Cartoon Produtos e Serviços Integrados Ltda.; Gabriela Baracho Moreira (44217/OAB-DF) e outros, representando Carlos Duarte Pontual de Lemos; Alexandre Mattão da Silva (13074/OAB-DF), representando Collection Móveis Comércio e Indústria Ltda; Felipe Gabriel dos Santos Oliveira (100969/OAB-PR), Jonathan Malheiros Telles (84049/OAB-PR) e outros, representando Ampy Company Produtos para Escritório Ltda; Vitor Lucas Seixas Fidelis (236450/OAB-RJ) e outros, representando Gustavo Godoy Ribeiro da Silva; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE) e outros, representando Wendel Costa Parente.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de indícios de irregularidade observados nos Pregões Eletrônicos 7/2015, 3/2016 e 1/2018, promovidos pela Base Administrativa do QGEx do Exército Brasileiro, tendo por objeto a constituição de atas de registro de preços (ARP) para a compra de mobiliário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para, no mérito, considerá-la prejudicada; e
9.2. reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e arquivar o processo, com fundamento nos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022 deste Tribunal.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2533-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 011.708/2026-3
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Interessado: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00)
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 61:

"***INTRODUÇÃO***

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 523/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R$ 10.663.945,26, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando a execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-153/PR, entre os municípios de Alto do Amparo e Imbituva, subdivididos em dois lotes (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 e adjudicado em 7/7/2026 (peça 30);

- *b) a licitação em tela não envolve registro de preço;*
- *c) não houve assinatura do contrato decorrente da licitação em razão da concessão de cautelar (peça 37, p. 8);*
- *d) impugnações ao edital: sim (peça 10); e*
- *e) 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 o agente de contratação é servidor público efetivo do Ministério dos Transportes (Poder Executivo 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 11).*

HISTÓRICO

4. *O representante alegou, em suma, a instituição indevida, no subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025, de critério de redução automática da pontuação técnica das licitantes (de dez a vinte pontos) em razão de penalidades administrativas pretéritas registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (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. 3-4 e 15-17)*

5. *Na instrução preliminar de 3/6/2026, esta Unidade Técnica propôs o conhecimento da representação, a concessão de medida cautelar, a oitiva e a diligência do Dnit, bem como a construção participativa de deliberações (peça 12, p. 6-7).*

6. *Pelo Acórdão 1.778/2026-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler), na sessão de 8/7/2026, o Tribunal conheceu da representação e adotou medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, para determinar ao Dnit a imediata suspensão do andamento da Concorrência 523/2025, com abstenção de qualquer ato voltado à adjudicação e à homologação, ou à execução de contrato caso já firmado, determinando ainda a oitiva e a diligência da autarquia, a solicitação de comentários do gestor e a restituição dos autos a esta Unidade para a instrução de mérito (peça 15).*

7. *A deliberação foi precedida de divergência quanto ao mérito: a proposta originalmente submetida ao Colegiado era de improcedência da representação, ao entendimento de que os arts. 36, § 3º, e 37, inciso III, da Lei 14.133/2021 ostentariam eficácia imediata (peça 18, p. 2-3); em declaração de voto, sustentou-se a manutenção da orientação firmada no Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, com a concessão da cautelar e a prévia oitiva da unidade jurisdicionada como etapa necessária à fixação de tese pelo Plenário (peça 16); e, em voto complementar, acolheu-se o encaminhamento cautelar com reserva expressa quanto à reapreciação integral do mérito após a instrução complementar dos autos, destacando-se a necessidade de exame específico da proporcionalidade da cláusula, de sua aderência ao objeto licitado e de seus potenciais efeitos sobre a competitividade (peça 17).*

8. *Foram realizadas oitiva do Dnit quanto aos pressupostos da cautelar e à irregularidade apontada, diligência para encaminhamento de documentos e esclarecimentos, e oportunidade para comentários do gestor, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, mediante ofícios expedidos e cientificados em 14/7/2026 (peças 20-25).*

9. *O Dnit respondeu a todos os itens em 30/7/2026, por meio da Nota Técnica 491/2026/CLSO/CGCL/DIREX e do Ofício 222.600/2026/ACE-DPP, acompanhados da documentação comprobatória correlata (peças 27-59), tendo as comunicações processuais sido declaradas concluídas por despacho de 31/7/2026 (peça 60).*

10. *O certame foi homologado e adjudicado em 7/7/2026 (peça 34), com publicação no Diário Oficial da União em 9/7/2026 (peça 30), em data anterior à ciência da medida cautelar pela autarquia, não tendo havido, até a presente data, a assinatura dos contratos decorrentes, cuja formalização foi suspensa pelo Dnit em cumprimento à deliberação desta Corte.*

11. *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.3. Exame das oitivas realizadas:

Item 40.3, alínea 'a': previsão, no subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025, de redutor automático de 10 a 20 pontos na nota técnica de licitantes com registros de penalidades no SICAF, julgadas em segunda instância nos últimos cinco anos em contratos com a Administração Pública, sem a regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021, em possível afronta aos princípios da legalidade, da isonomia e da competitividade, previstos no art. 5º da mesma Lei, bem como em aparente reiteração de prática já censurada por esta Corte, nos termos do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

12. *A manifestação da unidade jurisdicionada, de 30/7/2026, encontra-se materialmente consubstanciada na Nota Técnica 491/2026, de 20/7/2026 (peça 29), e no Ofício 222.600/2026 (peça 37), ambos encaminhados por intermédio do Ofício 230.556/2026 (peça 28), nos quais o órgão respondeu conjuntamente à oitiva, à diligência e à solicitação de comentários do gestor, tendo o mesmo conjunto documental sido replicado nas peças correspondentes a cada um dos três ofícios expedidos.*

13. *Quanto às razões que motivaram a inclusão do subitem 9.2.3 no Termo de Referência 133/2025, o órgão esclareceu que a previsão se pautou em interpretação de que o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 encerraria comando cogente quanto à consideração do desempenho pretérito na pontuação técnica, e que a utilização provisória do Sicaf para a verificação de penalidades definitivas, julgadas em segunda instância administrativa, atenderia aos princípios da eficiência e do julgamento objetivo, por se valer de dados oficiais, públicos e revestidos de presunção de legitimidade, com vistas à mitigação do risco de contratação de empresas com histórico reiterado de inadimplemento contratual (peça 29, p. 2).*

14. *O Dnit informou que a Associação representante apresentara impugnação administrativa contra o edital, apreciada pelo agente de contratação por meio da Decisão 16/2026, 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 (rel. Ministro Augusto Nardes) encontrava-se, à época, com eficácia suspensa, em razão do efeito suspensivo atribuído, em 10/12/2024, ao pedido de reexame então pendente de julgamento (peça 29, p. 1 e 5).*

15. *Sustentou, nesse sentido, que os efeitos do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara permaneceram suspensos entre 10/12/2024 e 24/2/2026, e que a elaboração e a publicação do instrumento convocatório – cujo aviso de licitação foi veiculado no Diário Oficial da União em 24/12/2025 – ocorreram integralmente dentro desse intervalo, de modo que, à época da prática dos atos, a orientação de abstenção não produzia efeitos jurídicos, inexistindo óbice à adoção da metodologia prevista no edital (peça 37, p. 4).*

16. *Acrescentou que, após o julgamento do pedido de reexame, foi formalmente cientificado da deliberação e que, provocada a manifestar-se sobre a forma de aplicação do acórdão aos procedimentos licitatórios em andamento, a Diretoria de Planejamento e Pesquisa firmou, por meio do Ofício 72.223/2026, de 13/3/2026, o entendimento de que a orientação possuiria caráter prospectivo, alcançando as futuras licitações ainda em fase interna ou não lançadas, e não os certames já publicados ou em curso — razão pela qual o critério foi mantido na Concorrência 523/2025 (peça 37, p. 4-5; peça 33, p. 2).*

17. *No mérito da irregularidade, o órgão consignou que esta Corte, ao apreciar o pedido de reexame, firmou entendimento no sentido de que o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 constitui norma de eficácia limitada, cuja aplicação depende da prévia implantação e regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no art. 88, § 4º, do mesmo diploma, precedente consolidado no Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (peça 29, p. 2-3). Ponderou, todavia, que a matéria não se encontraria pacificada, invocando a divergência manifestada por ocasião do exame da medida cautelar nestes autos, da qual extrairia que a solução adotada decorreu de interpretação juridicamente possível à época da elaboração do edital (peça 37, p. 6-8).*

18. *Quanto aos pressupostos da medida cautelar, o Dnit alegou a perda de objeto do perigo da demora, ao argumento de que a fase externa do certame se encerrara com a homologação e a adjudicação do objeto em 7/7/2026, com publicação do aviso no Diário Oficial da União em 9/7/2026, anteriormente, portanto, à ciência da deliberação, ocorrida em 14/7/2026. Informou que, tão logo cientificado, suspendeu de imediato a assinatura e a formalização dos contratos decorrentes, mediante o Ofício 231.756/2026, inexistindo risco de consolidação de atos de difícil reversão (peça 29, p. 3 e 6; peça 30; peça 37, p. 8; peças 34-35).*

19. *No que se refere aos efeitos concretos da cláusula impugnada, o órgão sustentou que o subitem 9.2.3 não produziu qualquer repercussão sobre o resultado da licitação. Aduziu que nenhuma das licitantes classificadas — MKS Engenharia Ltda., Skill Engenharia S/A, Modulus Consultoria e Engenharia Ltda. e APT Assessoria, Projetos e Tecnologia S/S — sofreu redução de pontuação técnica, tendo a coluna referente às penalizações permanecido zerada para todas elas, e que o Consórcio Sotepa, única concorrente com registro de penalidades no Sicaf, foi desclassificado em ambos os lotes exclusivamente por não atingir a nota mínima de setenta pontos na avaliação da proposta técnica, tendo obtido 64,6 pontos, e não pela aplicação do redutor (peça 29, p. 3-5).*

20. *Acrescentou que o certame contou com a apresentação de propostas por nove licitantes no Lote 1 e sete no Lote 2, o que afastaria a alegação de limitação da disputa, e que a classificação final decorreu estritamente da ponderação regular entre as propostas técnicas avaliadas pela banca examinadora e os preços ofertados, sagrando-se vencedoras a MKS Engenharia Ltda. no Lote 1, com nota final de 87,53 pontos e proposta de R$ 4.892.711,93, e a Skill Engenharia S/A no Lote 2, com nota final de 87,03 pontos e proposta de R$ 5.238.036,04, sem exclusão de empresas, alteração da ordem de classificação ou restrição à competitividade provocadas pela cláusula, restando afastada, em seu entender, a ocorrência de prejuízo concreto ou de bis in idem (peça 29, p. 2 e 5; peça 37, p. 7-8).*

21. *Ao final, o Dnit requereu o acolhimento das justificativas apresentadas, a autorização para o aproveitamento dos atos de julgamento e de habilitação, sem a necessidade de anulação do certame, e a revogação da medida cautelar concedida pelo Acórdão 1.778/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, de modo a permitir o prosseguimento dos atos de formalização e assinatura dos contratos com as*

empresas vencedoras (peça 29, p. 7).

22. *Quanto aos itens de diligência, o órgão encaminhou cópia das decisões de impugnação e da documentação correlata, informou que as dotações orçamentárias para suporte das despesas se encontram asseguradas no orçamento geral da União para o exercício de 2026 e designou interlocutores para dirimir eventuais dúvidas, tendo a nota técnica indicado a coordenadora de licitações de obras e serviços de engenharia e o ofício da diretoria de planejamento e pesquisa apontado o respectivo diretor (peça 29, p. 5-6; peça 37, p. 8; peças 31-32).*

Análise:

Da procedência da irregularidade em tese

23. *A questão de fundo consiste em definir se os arts. 36, § 3º, e 37, inciso III, da Lei 14.133/2021 comportam aplicação independentemente da regulamentação a que fazem remissão, de modo a autorizar que registros sancionatórios do Sicaf sejam convertidos em redutor da pontuação técnica.*

24. *O argumento nuclear da unidade jurisdicionada — o de que a expressão "deverá ser considerado", contida no art. 36, § 3º, encerraria comando cogente incompatível com a suspensão de sua eficácia — não se sustenta diante da íntegra do preceito. O dispositivo determina que o desempenho pretérito seja considerado na pontuação técnica "observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei e em regulamento". A remissão não é acessória ao comando: integra-o, delimitando o modo pelo qual o dever legal há de ser cumprido. Reconhecer a cogência do dever não autoriza a Administração a eleger via própria para realizá-lo, sobretudo quando a lei indicou expressamente a que deveria ser seguida.*

25. *Reforça essa conclusão a literalidade do art. 88, § 4º, segundo o qual a anotação do cumprimento de obrigações "será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações". O emprego de expressão condicional erige a regulamentação e a estruturação do cadastro em pressupostos de validade da valoração, e não em elementos de mero aperfeiçoamento.*

26. *Tampouco procede a distinção entre desempenho contratual e penalidades administrativas, no sentido de que estas, por decorrerem de atos formais já praticados, poderiam ser valoradas com independência do sistema de avaliação. É o próprio art. 88, § 3º, que insere as "eventuais penalidades aplicadas" no interior do documento comprobatório da avaliação realizada, cujo registro o § 4º condiciona. Não há, no texto legal, autorização para extrair isoladamente o componente sancionatório e conferir-lhe eficácia autônoma, dissociada do conjunto que a lei concebeu de forma unitária.*

27. *A finalidade declarada no art. 88, § 4º, confirma esse desenho ao explicitar que a estruturação do cadastro se destina a "possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral". A sistemática legal é, portanto, de valoração do histórico contratual em ambos os sentidos, com predomínio da lógica de incentivo. A cláusula em exame opera exclusivamente por subtração, sem qualquer contrapartida de valorização do bom desempenho, o que inverte o sentido do modelo legal em vez de concretizá-lo.*

28. *Acresce que o art. 174, § 3º, inciso III, da Lei 14.133/2021 determina que o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações conste do Portal Nacional de Contratações Públicas, sítio de divulgação centralizada gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas. A opção legislativa pela centralização revela propósito de uniformização nacional dos critérios de aferição do desempenho pretérito, incompatível com a instituição, por cada órgão ou entidade, de métricas próprias de dedução de pontos. A eventual demora na edição do regulamento não transfere ao ente contratante competência para supri-lo por via editalícia.*

29. *Registre-se, por fim, que o entendimento aqui sustentado corresponde ao firmado no Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara e mantido, em sede de pedido de reexame, pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, e que a própria unidade jurisdicionada o reconhece expressamente em sua manifestação. A irregularidade, portanto, é* ***procedente*** *quanto à ilegalidade da cláusula.*

Da proporcionalidade da cláusula, de sua aderência ao objeto e dos efeitos sobre a competitividade

30. *Por ocasião da apreciação da medida cautelar, consignou-se a necessidade de exame específico da proporcionalidade da cláusula, de sua aderência ao objeto licitado e de seus potenciais efeitos sobre a competitividade, matéria reservada ao julgamento de mérito. A manifestação apresentada não enfrentou nenhum desses pontos, limitando-se a sustentar a validade do critério à época e a ausência de efeito concreto sobre o resultado. A análise, assim, apoia-se nos elementos do próprio instrumento convocatório.*

31. *A matriz do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 combina a quantidade de registros de penalidades nos últimos cinco anos com a gravidade da sanção, resultando em deduções de dez a vinte pontos da nota da proposta técnica (peça 9, p. 56-57). Duas características sobressaem. A primeira é que uma ou duas advertências – a sanção mais branda do art. 156, inciso I, da Lei 14.133/2021 – já acarretam a dedução de dez pontos. A segunda é que qualquer registro de impedimento ou suspensão conduz à dedução máxima de vinte*

pontos, independentemente do número de incidências, de modo que a matriz satura na coluna de maior gravidade e deixa de graduar o que se propunha a graduar.

32. *A matriz também não distingue a materialidade dos contratos em que as sanções foram aplicadas, nem o universo de contratos executados pela licitante. Disso resulta que empresas com maior volume de contratação com a Administração Pública tendem a acumular registros pela própria escala de sua atuação, sendo por isso penalizadas em detrimento de concorrentes com histórico contratual menos expressivo – resultado oposto ao de uma aferição de confiabilidade.*

33. *Quanto à aderência ao objeto, o critério alcança penalidades registradas em quaisquer contratos com a Administração Pública, sem exigência de pertinência material com a elaboração de projetos de engenharia rodoviária. Sanção decorrente de ajuste de natureza inteiramente diversa repercute, assim, na aferição da qualidade técnica da proposta, o que desloca o julgamento do exame da solução ofertada para um juízo genérico sobre o passado do licitante.*

34. *Quanto aos efeitos sobre a competitividade, cumpre observar a magnitude do redutor em confronto com a dispersão real das notas. Como a dedução incide sobre a nota da proposta técnica, à qual se atribui peso de setenta por cento, uma dedução de dez pontos corresponde a sete pontos na nota final, e a dedução máxima, a quatorze pontos. No Lote 1 desta concorrência, as três primeiras colocadas ficaram separadas por menos de um ponto na nota final (87,53, 86,90 e 86,63), e no Lote 2 a diferença entre a primeira e a segunda colocadas foi de 1,33 ponto (peças 34-35). A cláusula é, portanto, por sua própria construção, apta a determinar o resultado do certame, ainda que, no caso concreto, não o tenha determinado.*

Da conduta da unidade jurisdicionada nos marcos temporais

35. *A avaliação da conduta exige a distinção entre os atos praticados durante a suspensão dos efeitos do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara e os posteriores ao seu restabelecimento.*

36. *Acolhe-se a justificativa quanto aos atos praticados no primeiro período. O efeito suspensivo foi atribuído ao pedido de reexame em 10/12/2024, e a orientação de abstenção somente voltou a produzir efeitos com o julgamento do recurso, em 24/2/2026. A publicação do aviso de licitação, ocorrida em dezembro de 2025, e a decisão que indeferiu a impugnação administrativa, de 20/2/2026, situam-se integralmente nesse intervalo. Não há, quanto a esses atos, conduta a censurar, pois praticados em conformidade com o quadro jurídico então vigente.*

37. *Situação diversa é a dos atos posteriores. Com o julgamento do pedido de reexame, a orientação voltou a vincular a autarquia sem solução de continuidade. É nesse contexto que se insere o Ofício 72.223/2026, de 13/3/2026, pelo qual a Diretoria de Planejamento e Pesquisa firmou o entendimento de que a deliberação não alcançaria os certames já publicados ou em curso, restringindo-a às licitações em fase interna ou não lançadas (peça 33, p. 2).*

38. *Esse entendimento não constitui interpretação inaugural de comando ambíguo. A modulação da expressão "futuras licitações", para dela excluir os certames em andamento, foi precisamente o pedido subsidiário formulado pelo Dnit em seu pedido de reexame, e foi expressamente indeferida pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara. O voto condutor daquela deliberação consignou que a pretensão não prosperava, que a ciência se destina a nortear a conduta do jurisdicionado, "que deve agir estribado em seu poder-dever de autotutela para sanear eventuais vícios em certames em curso", e que não subsiste "qualquer hipótese de isenção prévia ou geral sobre atos eivados de irregularidade".*

39. *Verifica-se, portanto, que a autarquia reintroduziu, na esfera administrativa e poucos dias após ser cientificada, exatamente a tese que esta Corte acabara de recusar no julgamento por ela próprio provocado. A conduta subtraiu à deliberação o efeito que lhe é próprio e esvaziou a função preventiva da ciência anteriormente expedida, tanto que o certame prosseguiu, com a cláusula íntegra, até o julgamento das propostas técnicas e a homologação do objeto.*

40. *Registre-se, contudo, em favor da unidade jurisdicionada, que não houve descumprimento da medida cautelar. A homologação e a adjudicação ocorreram em 7/7/2026, em data anterior à sessão em que proferido o Acórdão 1778/2026-TCU-Plenário e à ciência da autarquia, verificada em 14/7/2026, não havendo nos autos elemento que indique conhecimento prévio da deliberação. Cientificada, a autarquia suspendeu de imediato a formalização dos contratos, conforme demonstrado em sua manifestação, com o que cumpriu integralmente a medida.*

Do efeito concreto do redutor sobre o resultado do certame

41. *A aferição do efeito concreto da cláusula não pode apoiar-se na alegação da unidade jurisdicionada, exigindo a verificação da sistemática do próprio instrumento convocatório e da memória de cálculo do certame.*

42. *O Termo de Referência 133/2025 estabelece que serão desclassificadas as propostas técnicas que obtiverem pontuação total inferior a setenta pontos, corte que incide sobre a Nota da Proposta Técnica, obtida*

pela soma dos itens de avaliação. O redutor de que trata o subitem 9.2.3, por sua vez, somente é considerado no cálculo da nota final, no subitem 9.2.4. Disso decorre que a aferição da nota mínima é anterior e alheia à aplicação do redutor (peça 9, p. 56-57).

43. *Os termos de homologação confirmam que essa sistemática foi observada. O Consórcio Sotepa, única concorrente com registro de penalidades no Sicaf, obteve Nota da Proposta Técnica de 64,6 pontos em ambos os lotes e foi desclassificado por não atingir o mínimo exigido, aferição que precedeu o redutor. Os mesmos documentos registram a nota geral do consórcio em 75,22 pontos, valor que corresponde à ponderação de sua nota técnica bruta com a nota de preço, sem a incidência do redutor de 15 pontos a ele atribuído. Quanto às demais licitantes, o fator de penalização permaneceu zerado, de modo que a ordem de classificação seria idêntica com ou sem a cláusula impugnada (peças 34-35).*

44. *Cabe ressalva quanto ao suporte probatório oferecido pela unidade jurisdicionada. As tabelas-resumo inseridas na Nota Técnica apresentam notas finais divergentes das oficialmente registradas, por terem calculado a nota da proposta de preço tomando como referência o menor valor global ofertado no certame, inclusive de licitante desclassificada, em desacordo com o subitem 9.2.2 do próprio Termo de Referência, que manda considerar o menor valor entre os licitantes classificados; e a planilha definitiva de cálculo, expressamente invocada como fundamento, não foi encaminhada (peça 29, p. 3-5). A divergência não altera a ordem de classificação nem a conclusão acima, que se apoia nos termos de homologação, documentos oficiais e suficientes para a comprovação do resultado, razão pela qual se dispensa nova diligência.*

45. *Consigne-se, ainda, que a ausência de efeito concreto decorreu de circunstância contingente, e não da inocuidade da cláusula. O Consórcio Sotepa ofertou o menor preço em ambos os lotes, com margem expressiva em relação às propostas vencedoras, de modo que, houvesse alcançado o mínimo técnico, o redutor de 15 pontos que lhe fora atribuído seria decisivo para a classificação final. O registro presta-se a dimensionar a gravidade prospectiva da cláusula, e não a fundamentar a desconstituição de atos.*

46. *Do mesmo modo, o eventual efeito dissuasório da cláusula sobre a decisão de participar do certame, por parte de empresas com registros no Sicaf, não é aferível pelo exame da classificação final e não pode servir de base à declaração de nulidade, embora reforce a necessidade de que o critério não se repita em instrumentos convocatórios futuros.*

Do encaminhamento quanto ao certame e à medida cautelar

47. *Demonstrado que o redutor não alterou a classificação nem excluiu qualquer licitante do certame, não há base fática para a anulação da fase de julgamento ou do procedimento licitatório. A desconstituição dos atos produziria, como único efeito prático, a reconfirmação das mesmas empresas vencedoras, ao custo do refazimento integral do julgamento e do retardamento da contratação, resultado incompatível com o dever de consideração das consequências práticas da decisão, imposto pelos arts. 20 e 21 do Decreto-lei 4.657/1942. Cabe, portanto, o aproveitamento dos atos praticados, sem prejuízo do reconhecimento da ilegalidade da cláusula.*

48. *A subsistência, em tese, do periculum in mora não é, por si, suficiente para a manutenção da medida. A suspensão foi adotada para obstar a consolidação de atos praticados sob metodologia viciada – risco que, embora formalmente ainda presente enquanto não assinados os contratos, perdeu a relevância que justificou a cautelar, uma vez comprovado que o resultado do certame não seria alterado pela supressão da cláusula. Configura-se, nesse cenário, o periculum in mora reverso: a manutenção da suspensão imporia à Administração o retardamento da contratação e da execução de obra já adjudicada, sem que se vislumbre, em contrapartida, proveito correspondente para o interesse público que a cautelar visava tutelar – risco concreto que esta instrução, e não a alegação do órgão, afastou.*

49. *Propõe-se, portanto, a* ***revogação da medida cautelar*** *concedida pelo Acórdão 1.778/2026-TCU-Plenário, ficando prejudicados, por conseguinte, os argumentos de ordem operacional e econômica invocados pela unidade jurisdicionada, que se tornam desnecessários à conclusão.*

Da dispensa de nova ciência

50. *Quanto à ilegalidade do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025, mostra-se* ***dispensável a expedição de nova ciência*** *ao Dnit. A autarquia já dispõe de ciência formal e definitiva sobre a matéria, expedida pelo Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara e mantida pelo Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, e comprometeu-se formalmente, nestes autos, a suprimir o critério, conforme se examina adiante ao tratar das medidas apresentadas na construção participativa de deliberações. Incide, assim, o art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que autoriza a dispensa de deliberações quando a unidade jurisdicionada houver se comprometido formalmente a adotar as medidas que seriam objeto da ciência.*

I.4. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

51. *Quanto às possíveis ações corretivas, o Dnit propôs, à luz do entendimento consolidado no Acórdão 747/2026-TCU-2ª Câmara, a supressão definitiva do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025*

e a consequente exclusão do fator de penalização da equação da nota final prevista no subitem 9.2.4. Sustentou que, uma vez que nenhuma das licitantes classificadas na Concorrência 523/2025 sofreu redução de pontos, a exclusão da cláusula não altera as notas finais calculadas nem a ordem de classificação das propostas, o que permitiria a manutenção das adjudicações já efetuadas (peça 29, p. 6).

52. *Informou, ainda, que, tão logo cientificado do julgamento definitivo do pedido de reexame, adotou providências para adequação de seus procedimentos internos, tendo expedido o Ofício-Circular 1.859/2026, por meio do qual orientou suas unidades técnicas quanto à necessidade de, em futuras licitações, deixar de adotar o critério do art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 sem a regulamentação exigida, e afirmou terem sido promovidas, paralelamente, "as adequações necessárias nos modelos de editais e termos de referência", de modo a compatibilizá-los com o entendimento consolidado por esta Corte (peça 37, p. 9).*

53. *Quanto à avaliação de custo-benefício, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021, o órgão sustentou que a anulação total do certame e a realização de nova licitação gerariam grave prejuízo ao interesse público e ao erário, com custo administrativo de preparação de novo procedimento e atraso estimado entre seis e oito meses no início da elaboração dos projetos de engenharia, superior aos benefícios de nova disputa, ponderando que o certame já alcançara economia de R$ 533.197,29 em relação ao orçamento referencial, com propostas selecionadas dotadas de exequibilidade e vantajosidade técnica (peça 29, p. 6).*

54. *Quanto aos impactos de eventual anulação, o Dnit descreveu a BR-153/PR como corredor rodoviário estratégico para a integração regional e para o escoamento da produção agrícola e madeireira do Estado do Paraná, apontando que o trecho entre Alto do Amparo e Imbituva constitui o último segmento a ser pavimentado na rodovia, cuja precariedade compromete a segurança viária e eleva os custos logísticos da região, de modo que a anulação postergaria indefinidamente a execução das obras (peça 29, p. 6). No mesmo sentido, o Ofício 222.600/2026 acrescentou que eventual determinação de anulação ou retificação, com republicação do instrumento convocatório e reabertura de prazo, acarretaria relevantes repercussões administrativas, operacionais e econômicas, com necessidade de refazimento dos atos já praticados, mobilização de equipes técnicas e desperdício dos recursos humanos e materiais empregados na condução das etapas já concluídas (peça 37, p. 9).*

Análise:

55. *A análise já desenvolvida sobre a oitiva demonstra que o redutor de pontuação previsto no subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 não alterou a classificação final da Concorrência 523/2025, razão pela qual não há base fática para a anulação da fase de julgamento ou do certame, tampouco para a republicação do instrumento convocatório. Os argumentos de custo-benefício e de impacto operacional trazidos pela unidade jurisdicionada, examinados nesta seção, ficam, assim, prejudicados como fundamento de decisão, na medida em que a conclusão de mérito já os dispensa: a manutenção dos atos praticados decorre da ausência de prejuízo concreto ao resultado do certame, e não de uma ponderação entre os custos da anulação e os benefícios da correção.*

56. *Quanto à proposta de ação corretiva, a supressão do subitem 9.2.3 e a exclusão do fator de penalização da equação da nota final, comprometida pelo Dnit nestes autos, revela-se medida adequada e suficiente para o saneamento da irregularidade no âmbito da Concorrência 523/2025, e é o compromisso que, associado à ciência já expedida por ocasião do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, autoriza a dispensa de nova ciência sobre a ilegalidade da cláusula, nos termos do art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, conforme já examinado.*

57. *Registre-se, todavia, que a alegação de terem sido promovidas "as adequações necessárias nos modelos de editais e termos de referência" não veio acompanhada de qualquer documento comprobatório, distinguindo-se, nesse ponto, do Ofício-Circular 1.859/2026, efetivamente juntado aos autos e limitado a dar ciência do julgamento do recurso às unidades técnicas, sem alcançar, por si, a revisão de modelos padronizados. A ressalva não compromete a dispensa de ciência ora proposta, que se apoia no compromisso formal de supressão da cláusula neste certame específico.*

CONCLUSÃO

58. *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.*

59. *Quanto ao indício de irregularidade, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente.***

60. *Será proposta, no entanto, a **revogação da medida cautelar** adotada, considerando a não produção de efeitos reais no resultado do certame, **dispensando-se nova ciência** ao Dnit quanto à ilegalidade do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025, já objeto de orientação anterior e de compromisso formal de saneamento nestes autos.*

61. *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

62. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

63. *Não houve pedido de vista e/ou cópia.*

64. *Não houve pedido de sustentação oral.*

65. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

66.1. ***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;*

66.2. *no* ***mérito****, considerar a presente representação* ***procedente****;*

66.3. ***revogar*** *a medida cautelar adotada;*

66.4. ***deixar de dar ciência*** *ao Dnit/Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes quanto à ilegalidade do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 – consistente na instituição de critério de redução automática da pontuação técnica das licitantes com base em penalidades administrativas pretéritas registradas no Sicaf, sem a regulamentação exigida pelos §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei 14.133/2021 –, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução – TCU 315/2020, tendo em vista que a unidade jurisdicionada já dispõe de ciência formal e definitiva sobre a mesma matéria, expedida por ocasião do Acórdão 7.695/2024-TCU-2ª Câmara, e dispõe-se, nestes autos, a suprimir o referido subitem e o correspondente fator de penalização da equação da nota final prevista no subitem 9.2.4, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;*

66.5. ***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*

66.6. ***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 523/2025, promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), destinada à contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando a execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-153/PR, entre os municípios de Alto do Amparo e Imbituva, subdivididos em dois lotes. 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$ 10.663.945,26.

2. Em apertada síntese, a representante insurgiu-se contra disposição do Termo de Referência 133/2025, 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 9.2.3 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. Em instrução preliminar da matéria, a unidade técnica propôs o conhecimento da representação e a suspensão cautelar da Concorrência 523/2025, diante da plausibilidade da irregularidade e do risco de consolidação de atos de difícil reversão.

5. Ao apreciar o feito, o Acórdão 1.778/2026-Plenário considerou 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**. No voto complementar que exarei no âmbito do aludido **decisum**, ponderei que essa conclusão era estritamente preliminar, sem antecipação definitiva do mérito, sobretudo porque a matéria ainda demandava exame mais aprofundado por este Tribunal.

6. 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.

7. No que concerne aos efeitos concretos da cláusula impugnada, a entidade sustentou que o subitem 9.2.3 não exerceu qualquer influência sobre o resultado do certame. Assinalou que nenhuma das licitantes classificadas — MKS Engenharia Ltda., Skill Engenharia S.A., Modulus Consultoria e Engenharia Ltda. e APT Assessoria, Projetos e Tecnologia S/S — sofreu redução de sua pontuação técnica, tendo permanecido zerada, em todos esses casos, a coluna destinada ao registro das penalizações. Esclareceu, ainda, que o Consórcio Sotepa, único concorrente com penalidades registradas no Sicaf, foi desclassificado em ambos os lotes exclusivamente por não alcançar a pontuação técnica mínima de setenta pontos, uma vez que obteve 64,6 pontos, e não em decorrência da incidência do redutor previsto na cláusula questionada.

8. O Dnit acrescentou que a disputa contou com nove licitantes no lote 1 e sete no lote 2, circunstância que, a seu ver, também enfraqueceria a alegação de restrição à competitividade. Ressaltou que a classificação final resultou exclusivamente da ponderação entre as notas atribuídas às propostas técnicas pela banca examinadora e os preços ofertados, tendo-se sagrado vencedoras a MKS Engenharia Ltda., no Lote 1, com nota final de 87,53 pontos e proposta de R$ 4.892.711,93, e a Skill Engenharia S.A., no Lote 2, com nota final de 87,03 pontos e proposta de R$ 5.238.036,04. Nesse contexto, defendeu que a cláusula impugnada não ocasionou a exclusão de qualquer licitante, tampouco alterou a ordem de classificação ou produziu restrição concreta à disputa, razão pela qual não se teria materializado prejuízo ao certame nem, no caso concreto, situação de **bis in idem**.

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. Dessa forma, propôs revogar a medida cautelar anteriormente concedida e arquivar os autos.

II

11. Feita a devida contextualização dos fatos, inicio o exame da matéria, antecipando desde logo a minha anuência ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, no sentido de julgar procedente a presente representação e de revogar a medida cautelar adotada pelo Acórdão 1.778/2026-Plenário, permitindo o prosseguimento do certame ora em exame.

12. Com efeito, as providências corretivas adotadas pelo Dnit são 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 523/2025: a retirada do redutor de vinte pontos não produziria qualquer alteração na classificação final do certame.

14. Nesse ponto, portanto, assiste razão ao Dnit ao sustentar que a incidência da cláusula não alterou o resultado prático da licitação em análise. Assim, considero 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 dos vencedores da licitação.

15. 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.

III

16. Quanto ao mérito da irregularidade discutida no caso concreto, mantenho a posição preliminarmente manifestada no bojo do voto condutor do Acórdão 1.778/2026-Plenário. Em suma, a controvérsia consiste em definir se os arts. 36, § 3º, e 37, III, da Lei 14.133/2021 podem ser aplicados antes da regulamentação prevista no art. 88 da mesma lei. A interpretação que julgo adequada vai na linha de que esses dispositivos possuem eficácia imediata, pois determinam, em caráter cogente, a consideração do desempenho pretérito dos licitantes na pontuação técnica. A regulamentação teria função complementar, destinada a uniformizar procedimentos e aperfeiçoar os mecanismos de avaliação, não podendo a inércia do Poder Executivo suspender comando expressamente estabelecido pelo legislador.

17. Reconheço que a regulamentação seria importante para instituir um sistema nacional uniforme de avaliação qualitativa do desempenho contratual, com indicadores, parâmetros de mensuração e critérios homogêneos. Sem essa disciplina, a atribuição de notas diferenciadas a contratados não penalizados poderia tornar-se subjetiva e comprometer a isonomia, a segurança jurídica e a objetividade do julgamento.

18. Essa dificuldade, contudo, não alcança a utilização de penalidades administrativas definitivas registradas no Sicaf. Tais sanções resultam de processos próprios, com contraditório e ampla defesa, e constituem dados oficiais, públicos e objetivamente verificáveis. A própria Lei 14.133/2021 distingue o desempenho, que depende de indicadores, das penalidades já aplicadas. Assim, o edital pode atribuir efeito redutor a sanções definitivas sem realizar nova avaliação discricionária, apenas conferindo relevância a fatos jurídicos previamente constituídos. A ausência de regulamentação, portanto, não impede o uso dessas informações para concretizar a finalidade legal de diferenciar licitantes conforme seu histórico de confiabilidade e cumprimento contratual.

19. Não obstante o exposto, embora seja juridicamente defensável considerar penalidades administrativas definitivas no histórico contratual dos licitantes, sua conversão automática em redutores de pontuação técnica pode gerar efeitos desproporcionais e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa. No caso concreto, a sistemática adotada permitiria que apenas uma ou duas advertências em cinco anos resultassem na perda de dez pontos, sem adequada diferenciação quanto à gravidade, reiteração, materialidade ou pertinência das infrações com o objeto licitado.

20. Além disso, ponderei, ao exarar voto complementar no referido Acórdão 1.778/2026-Plenário, que a ausência de regulamentação do cadastro previsto no art. 88, §§ 3º e 4º, da Lei 14.133/2021 poderia suscitar dúvidas quanto à uniformidade, isonomia e segurança jurídica da utilização dessas informações como critério de julgamento. Por esse motivo, avaliando que a matéria exigiria cautela e exame mais aprofundado, inclusive quanto aos possíveis impactos sobre a competitividade, acolhi as ponderações trazidas pelo eminente Ministro Augusto Nardes e votei no sentido de conceder a cautelar suspendendo o certame em tela.

21. Exatamente nesse aspecto, a instrução de mérito da AudContratações trouxe as relevantes contribuições reproduzidas a seguir:

"*30. Por ocasião da apreciação da medida cautelar, consignou-se a necessidade de exame específico da proporcionalidade da cláusula, de sua aderência ao objeto licitado e de seus potenciais efeitos sobre a competitividade, matéria reservada ao julgamento de mérito. A manifestação apresentada não enfrentou nenhum desses pontos, limitando-se a sustentar a validade do critério à época e a ausência de efeito concreto sobre o resultado. A análise, assim, apoia-se nos elementos do próprio instrumento convocatório.*

31. A matriz do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 combina a quantidade de registros de penalidades nos últimos cinco anos com a gravidade da sanção, resultando em deduções de dez a vinte pontos da nota da proposta técnica (peça 9, p. 56-57). Duas características sobressaem. A primeira é que uma ou duas advertências – a sanção mais branda do art. 156, inciso I, da Lei 14.133/2021 – já acarretam a dedução de dez pontos. A segunda é que qualquer registro de impedimento ou suspensão conduz à dedução máxima de vinte pontos, independentemente do número de incidências, de modo que a matriz satura na coluna de maior gravidade e deixa de graduar o que se propunha a graduar.

32. A matriz também não distingue a materialidade dos contratos em que as sanções foram aplicadas, nem o universo de contratos executados pela licitante. Disso resulta que empresas com maior volume de contratação com a Administração Pública tendem a acumular registros pela própria escala de sua atuação, sendo por isso penalizadas em detrimento de concorrentes com histórico contratual menos expressivo – resultado oposto ao de uma aferição de confiabilidade.

33. Quanto à aderência ao objeto, o critério alcança penalidades registradas em quaisquer contratos com a Administração Pública, sem exigência de pertinência material com a elaboração de projetos de engenharia rodoviária. Sanção decorrente de ajuste de natureza inteiramente diversa repercute, assim, na aferição da qualidade técnica da proposta, o que desloca o julgamento do exame da solução ofertada para um juízo genérico sobre o passado do licitante.

34. Quanto aos efeitos sobre a competitividade, cumpre observar a magnitude do redutor em confronto com a dispersão real das notas. Como a dedução incide sobre a nota da proposta técnica, à qual se atribui peso de setenta por cento, uma dedução de dez pontos corresponde a sete pontos na nota final, e a dedução máxima, a quatorze pontos. No Lote 1 desta concorrência, as três primeiras colocadas ficaram separadas por menos de um ponto na nota final (87,53, 86,90 e 86,63), e no Lote 2 a diferença entre a primeira e a segunda colocadas foi de 1,33 ponto (peças 34-35). A cláusula é, portanto, por sua própria construção, apta a determinar o resultado do certame, ainda que, no caso concreto, não o tenha determinado."

22. À vista desses elementos, entendo que a irregularidade não reside propriamente na utilização de penalidades administrativas definitivas como elemento de avaliação do desempenho pretérito dos licitantes. Como exposto, considero que os arts. 36, § 3º, e 37, inciso III, da Lei 14.133/2021 possuem eficácia suficiente para permitir que informações objetivas e regularmente constituídas sejam consideradas mesmo antes da regulamentação integral do cadastro previsto no art. 88. O vício, no caso concreto, encontra-se na forma pela qual esse comando legal foi operacionalizado no edital, mediante matriz que atribuiu consequências excessivamente gravosas a penalidades de reduzida importância, desconsiderou a materialidade e a pertinência das ocorrências com o objeto licitado e deixou de ponderar o volume de contratações anteriormente executadas por cada licitante.

23. Acompanho, portanto, as conclusões da unidade técnica quanto à inadequação do critério estabelecido no subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025. A expressiva repercussão dos redutores sobre a nota final, sobretudo diante da pequena dispersão observada entre as propostas mais bem classificadas, evidencia que a cláusula possuía aptidão para interferir decisivamente no resultado do certame sem que essa consequência estivesse amparada em parâmetros suficientemente proporcionais e aderentes à finalidade da avaliação técnica. Tal conclusão, ressalto, não implica afastar, em tese, a possibilidade de consideração de penalidades pretéritas, mas reconhecer que sua utilização deve observar critérios objetivos de proporcionalidade, gravidade, materialidade, reiteração e pertinência com o objeto da contratação, de modo a preservar a isonomia, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o encaminhamento apresentado pelo eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, cujo voto conclui pelo conhecimento e procedência da presente Representação, com a consequente revogação da medida cautelar e o arquivamento do feito.

2. A controvérsia em exame versa sobre a validade do subitem 9.2.3 do Termo de Referência 133/2025 da Concorrência 523/2025, promovida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o qual instituiu mecanismo de redução automática de dez a vinte pontos na nota técnica de licitantes com base no histórico de penalidades registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

3. Rememoro que, no momento inaugural deste julgamento, o eminente Relator inclinava-se pelo indeferimento da medida cautelar e pela improcedência da representação, sob o fundamento de que o art. 36, § 3º, da Lei 14.133/2021 autorizaria o uso provisório dos registros do Sicaf. Naquela oportunidade, pronunciei-me para sustentar a natureza de norma de eficácia limitada do referido dispositivo legal, cuja aplicação exige estrita regulamentação e a implantação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no art. 88, §§ 3º e 4º, da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).

4. Ao acolher a divergência e, naquela oportunidade, conduzir o Plenário a proferir o Acórdão 1.778/2026-Plenário, o eminente Relator entendeu cabível a concessão da medida cautelar para suspender o certame. Esse movimento evidencia, em primeiro lugar, a alta relevância da função acautelatória deste Tribunal. Ao paralisar temporariamente os atos de homologação e assinatura contratual, esta Corte de Contas estancou o

risco de consolidação de obrigações sob regras viciadas, preservando o interesse público e franqueando espaço para a instrução dialética e aprofundada da matéria.

5. Em segundo lugar, sobressai com vigor a função pedagógica e orientadora do controle externo. Instado a se manifestar em oitiva e a colaborar mediante a construção participativa de deliberações, o DNIT não apenas reconheceu a imperfeição da fórmula editalícia, como demonstrou haver promovido uma real e profunda correção de rumos.

6. Com efeito, a autarquia expediu o Ofício-Circular 1.859/2026, orientando formalmente todas as suas unidades a não utilizarem a dedução de nota técnica do art. 36, § 3º, da NLLC, até a superveniência do regulamento nacional, além de ter promovido a readequação dos seus editais e termos de referência padrão. A atuação preventiva desta Corte, portanto, desbordou do caso concreto e gerou um efeito indutor virtuoso em toda a modelagem de contratações de obras e serviços de engenharia do ente.

7. No plano fático-concreto da Concorrência 523/2025, o exame exauriente promovido pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) revelou que a irregularidade do redutor não chegou a contaminar o resultado da disputa. Nenhuma das licitantes classificadas sofreu dedução de pontos, e a desclassificação do Consórcio Sotepa decorreu do descumprimento da nota mínima na avaliação técnica bruta. A exclusão do critério viciado deixa intacta a ordem de classificação real das vencedoras nos dois lotes (MKS Engenharia Ltda. e Skill Engenharia S/A).

8. Assim, em estrita observância aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da consideração das consequências práticas das decisões administrativas (arts. 20 e 21 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lindb), a revogação da medida cautelar e a liberação para a assinatura dos contratos perfazem a solução técnica e juridicamente adequada. Desconstituir o certame geraria atraso inútil de seis a oito meses e custos desnecessários, sem alterar o resultado legítimo obtido na disputa.

9. Registro, por fim, a adequação de se dispensar a expedição de nova ciência ao DNIT, visto que o jurisdicionado já demonstrou de forma voluntária o saneamento dos seus procedimentos.

Ante o exposto, parabenizando o Relator pela condução do feito e pelo acolhimento do debate que aprimorou a deliberação desta Corte, VOTO por que o Plenário adote o Acórdão submetido por Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro **JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES**

ACÓRDÃO Nº 2534/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.708/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
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 523/2025 sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com valor estimado de R$ 10.663.945,26, cujo objeto é a elaboração dos projetos básicos e executivos de engenharia visando a execução das obras de implantação e pavimentação na rodovia BR-153/PR, entre os municípios de Alto do Amparo e Imbituva, subdivididos em dois lotes,

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 exarada pelo Acórdão 1.778/2026-Plenário;
9.3. dar ciência desta deliberação à representante e ao Dnit; e
9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2534-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 014.489/2025-2
Natureza(s): Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS
Responsável: Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO TEMPORÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 86), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de dirigentes da unidade técnica (peças 87 e 88) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) (peça 89):

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão da concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por idade NB 41/165.530.112-5, de titularidade da segurada Mirailde Barbosa da Silva.*

HISTÓRICO

2. *Em 12/2/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1987/2024.*

3. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:*
Concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência.

4. *A ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, valendo-se de sua condição de servidora pública federal e de suas prerrogativas de acesso aos sistemas informatizados do INSS, reabriu e deferiu, em 04/09/2013, o benefício NB 41/165.530.112-5, utilizando indevidamente a senha da servidora Cristina Maria Queiroz do Sacramento. A concessão foi realizada sem a verificação dos requisitos mínimos exigidos para a concessão do benefício, inclusive sem a presença da requerente, e mediante a inserção de dados imprecisos e inverídicos no sistema do INSS, sendo que a beneficiária não cumpria os requisitos legais para o recebimento do benefício.*

5. *Ressalta-se que, no exame dos autos, foi identificada a existência da Ação Penal 0000259-42.2019.4.01.3305, em trâmite na Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 17-19), a qual versa sobre os mesmos fatos apurados nesta tomada de contas especial. No âmbito da referida ação penal, em 22/5/2019, foi recebida a denúncia contra a responsável Silvana Rodrigues Ribeiro, entre outros, pela suposta prática dos crimes previstos no art. 313-A do Código Penal (inserção de dados falsos em sistema de informações) c/c art. 62, I, na forma do art. 69 (peças 19, p. 19; e 64, p. 11).*

6. *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.*

7. *No relatório da TCE (peça 64), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 57.681,18, imputando responsabilidade a Silvana Rodrigues Ribeiro, na condição de gestor dos recursos.*

8. *Em 18/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 68), 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 69 e 70).*

9. *Em 4/7/2025, 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 71).*

10. *Na instrução inicial (peça 75), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

10.1. ***Irregularidade:*** *habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por idade NB 41/165.530.112-5, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, por meio da utilização de dados falsos, uso de CPF de terceiros, lançamento de informações inverídicas para viabilizar o pagamento retroativo, cadastramento de representante legal com base em informações falsas, e utilização indevida de credenciais de outros servidores para habilitar e conceder o benefício fora do horário de expediente, resultando em dano ao erário.*

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 39, 40, 41 e 60.

10.1.2. Normas infringidas: art. 11, VII c/c 39, I, e 25, II, todos da Lei 8.213/1991.

10.2. *Débitos relacionados à responsável Silvana Rodrigues Ribeiro:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
29/5/2014	*0,91*
26/11/2015	*788,00*
26/8/2016	*440,00*
27/1/2016	*0,91*
30/4/2015	*0,91*
26/7/2018	*954,00*
27/11/2013	*0,60*
28/6/2016	*0,91*
28/10/2016	*880,00*
27/8/2014	*724,00*
25/11/2016	*0,54*
30/6/2014	*724,00*
3/5/2017	*937,00*
3/5/2016	*0,91*
30/6/2014	*0,91*
28/8/2017	*937,00*
26/3/2018	*954,00*

27/2/2014	*0,91*
28/10/2015	*788,00*
29/7/2015	*0,91*
23/2/2018	*954,00*
1/7/2015	*0,91*
26/1/2017	*937,00*
29/1/2014	*724,00*
29/9/2015	*394,00*
28/8/2018	*477,00*
2/5/2014	*0,91*
26/11/2015	*0,62*
24/12/2013	*678,00*
27/11/2018	*954,00*
27/3/2014	*724,00*
28/10/2014	*724,00*
27/6/2018	*954,00*
29/3/2016	*880,00*
31/3/2015	*788,00*
27/11/2018	*477,00*
28/8/2017	*0,41*
27/9/2017	*937,00*
28/7/2016	*880,00*
1/11/2018	*954,00*
27/6/2017	*937,00*
27/5/2016	*880,00*
2/3/2016	*0,91*
28/6/2016	*880,00*
29/5/2014	*724,00*
26/11/2015	*394,00*
28/8/2017	*468,50*
27/11/2017	*937,00*
23/12/2015	*0,91*
26/12/2016	*880,00*
2/5/2014	*724,00*
29/10/2013	*678,00*
3/4/2017	*937,00*
27/2/2014	*724,00*
26/10/2017	*937,00*
23/12/2014	*724,00*
26/1/2018	*954,00*
28/8/2018	*954,00*
14/10/2013	*0,60*
26/1/2017	*0,91*

1/7/2015	*788,00*
11/12/2014	*0,70*
23/12/2015	*788,00*
29/7/2014	*0,91*
25/2/2015	*0,91*
28/10/2015	*0,91*
27/6/2017	*0,91*
27/5/2015	*0,91*
14/10/2013	*655,40*
25/5/2018	*954,00*
31/8/2015	*0,91*
26/5/2017	*937,00*
27/5/2016	*0,91*
22/2/2017	*937,00*
28/9/2016	*880,00*
29/9/2014	*0,91*
11/12/2014	*362,00*
27/1/2016	*880,00*
27/11/2013	*226,00*
27/11/2017	*468,50*
23/12/2014	*0,91*
25/11/2016	*880,00*
2/2/2015	*788,00*
28/10/2014	*0,91*
28/10/2016	*0,91*
3/5/2016	*880,00*
27/9/2017	*0,91*
27/8/2014	*0,91*
28/7/2017	*937,00*
26/12/2016	*0,91*
22/2/2017	*0,91*
26/5/2017	*0,91*
29/9/2015	*788,00*
29/7/2014	*724,00*
27/8/2014	*362,00*
29/3/2016	*0,91*
2/3/2016	*880,00*
31/8/2015	*788,00*
30/4/2015	*788,00*
29/7/2015	*788,00*
8/1/2018	*0,91*
31/3/2015	*0,91*
25/11/2016	*440,00*

11/12/2014	*724,00*
25/4/2018	*954,00*
27/3/2014	*0,91*
27/11/2013	*678,00*
28/7/2016	*0,91*
27/5/2015	*788,00*
29/9/2015	*0,91*
26/8/2016	*0,91*
28/9/2016	*0,91*
8/1/2018	*937,00*
3/4/2017	*0,91*
2/2/2015	*0,91*
25/2/2015	*788,00*
1/11/2018	*954,00*
26/8/2016	*880,00*
28/7/2017	*0,91*
29/9/2014	*724,00*
3/5/2017	*0,91*

10.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

*10.2.2. **Responsável**: Silvana Rodrigues Ribeiro.*

***Conduta:** habilitar, conceder e atualizar o benefício previdenciário NB 41/165.530.112-5 de forma fraudulenta, inserindo dados falsos no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), criando registros fictícios, utilizando CPF de terceiros e informações inverídicas, lançando dados sem respaldo documental para viabilizar o pagamento retroativo e utilizando indevidamente a senha de outros servidores para habilitar e conceder o benefício fora do horário de expediente.*

Nexo de causalidade: a inserção de dados falsos, a utilização indevida de credenciais de outros servidores e a manipulação dos sistemas do INSS foram determinantes para a concessão e saque indevido do benefício, viabilizando o pagamento a pessoa sem direito e causando dano ao erário. A atuação direta da responsável foi essencial para a materialização do dano, permitindo o recebimento indevido dos valores pagos pelo INSS em decorrência da concessão fraudulenta do benefício.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificados nos autos. É razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para inserir dados falsos, orientar terceiros a praticar atos fraudulentos e burlar os controles internos. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais para a concessão do benefício previdenciário.

11. *Encaminhamento: citação.*

12. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 76), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:*

b) Silvana Rodrigues Ribeiro - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

***Comunicação**: Ofício 5253/2026 – Seproc (peça 79)* *Data da Expedição: 26/2/2026* *Data da Ciência: **9/3/2026** (peça 82)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 78).* *Fim do prazo para a defesa: 24/3/2026*
***Comunicação**: Ofício 5254/2026 – Seproc (peça 81)* *Data da Expedição: 26/2/2026*

Data da Ciência: ***não houve*** *(Mudou-se) (peça 84)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 78).*
Comunicação*: Ofício 5255/2026 – Seproc (peça 80)* *Data da Expedição: 26/2/2026* *Data da Ciência:* ***não houve*** *(Mudou-se) (peça 83)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 78).*

13. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 85), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

14. *Transcorrido o prazo regimental, a responsável Silvana Rodrigues Ribeiro 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

15. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação 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 27/11/2018, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

15.1. *Silvana Rodrigues Ribeiro por meio da notificação acostada à peça 4, recebida em 8/4/2019, conforme comprovante de recebimento (peça 4).*

Valor de Constituição da TCE

16. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 86.779,13, e que apesar de ser inferior ao limite de R$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1990/2024, 1995/2024, 1996/2024, 1998/2024, 1991/2024, 1967/2024, 1968/2024, 1970/2024, 1972/2024, 1977/2024, 1986/2024, 1989/2024, 1984/2024, 1993/2024, 1966/2024, 1983/2024, 1978/2024, 1979/2024, 1980/2024, 1981/2024, 1985/2024, 1974/2024, 1971/2024, 1975/2024, 1992/2024, 1994/2024, 1976/2024 e 1969/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. *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.*

18. *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.*

19. *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.*

20. *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).*

21. *No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:*

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	27/11/2018	Data da concessão do último débito irregular (peça 63)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	23/08/2022	Relatório Final do PAD 35013.001821/2018- 36 (peça 8)	art. 5°, inciso II	Interrupção da prescrição ordinária; marco inicial da prescrição intercorrente
2	24/01/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 64)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

22. *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****.*

23. *É importante ressaltar que, ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 259-42.2019.4.01.3305 – Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 17-19), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual "quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente".*

24. *No contexto da mencionada ação penal, em 22/5/2019, foi recebida a denúncia contra a responsável Silvana Rodrigues Ribeiro pela prática do crime previsto no art. 313-A do Código Penal - inserção de dados falsos em sistema de informações (peças 19, p. 19). Considerando a pena máxima desse crime, que é de doze anos de reclusão, o prazo prescricional aplicável à responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.*

25. *Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição ordinária, tampouco a prescrição intercorrente, a partir de 27/11/2018.*

26. *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

27. *Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:*

Responsável	Processo
Silvana Rodrigues Ribeiro	015.914/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1978/2024)"] 014.921/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1968/2024)"] 010.955/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1973/2024)"] 014.476/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na

	inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1969/2024)"] *014.813/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1979/2024)"]* *014.808/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1967/2024)"]* *016.019/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1980/2024)"]* *014.477/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1970/2024)"]* *014.941/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1994/2024)"]* *014.512/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1971/2024)"]* *014.479/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1983/2024)"]* *014.812/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1977/2024)"]* *014.925/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1995/2024)"]* *014.942/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1996/2024)"]* *014.490/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da*

	TCE no sistema: 1989/2024)"] *018.299/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 608/2022)"]* *014.922/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1991/2024)"]* *014.924/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1993/2024)"]* *015.870/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1974/2024)"]* *014.923/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios com inserção de dados fictícios no CNIS. (nº da TCE no sistema: 1992/2024)"]* *014.811/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1976/2024)"]* *014.943/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1998/2024)"]* *010.956/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1982/2024)"]* *014.478/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1981/2024)"]* *014.480/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1984/2024)"]* *014.814/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1990/2024)"]* *014.807/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do*

	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte e aposentadoria por idade. (nº da TCE no sistema: 1966/2024)"] *014.487/2025-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1985/2024)"]* *014.810/2025-5 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1975/2024)"]* *014.488/2025-6 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1986/2024)"]*

28. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

29. *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.*

30. *No caso concreto, os ofícios citatórios destinados à responsável Silvana Rodrigues Ribeiro foram encaminhados para os endereços identificados a partir de pesquisas realizadas pelo Tribunal de Contas da União em bases de dados públicas, incluindo a Receita Federal, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Renach, bem como nas bases de dados do próprio TCU (peça 78). A efetivação das tentativas de citação e a ciência da responsável restaram comprovadas nos autos, conforme detalhamento a seguir:*

30.1. *Silvana Rodrigues Ribeiro: o ofício citatório 5253/2026-TCU/Seproc foi encaminhado para o endereço localizado na Avenida Presidente Tancredo Neves, 82, Petrolina/PE, conforme informação extraída do Renach (peça 78). A entrega do ofício foi registrada por meio de Aviso de Recebimento (AR), com assinatura do recebedor e data de entrega em 9/3/2026 (peças 79 e 82).*

31. *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.*

32. *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".*

33. *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 75) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:*

33.1. *A responsável foi chamada a se defender das seguintes irregularidades: concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por idade NB 41/165.530.112-5. Conforme apurado, a concessão do benefício ocorreu sem a devida verificação do atendimento aos requisitos legais mínimos exigidos, inclusive sem o comparecimento da requerente, mediante o lançamento de informações imprecisas e falsas nos sistemas do INSS. Verificou-se, ademais, que a beneficiária não preenchia as condições legais necessárias para a obtenção do benefício.*

34. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*

35. *Dessa forma, a responsável Silvana Rodrigues Ribeiro deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

36. *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.*

37. *No caso em tela, a habilitação, concessão e atualização irregular de benefício previdenciário de aposentadoria por idade NB 41/165.530.112-5, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, sem a devida comprovação do direito ao benefício, por meio da utilização de dados falsos, documentos inidôneos e manipulação de informações cadastrais, com o objetivo de viabilizar pagamentos indevidos a terceiros, causando dano ao erário, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).*

CONCLUSÃO

38. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que a responsável Silvana Rodrigues Ribeiro não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*

39. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*

40. *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.*

41. *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 74.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

- *considerar revel a responsável Silvana Rodrigues Ribeiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*
- *julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Silvana Rodrigues Ribeiro, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.*

Débitos relacionados à responsável Silvana Rodrigues Ribeiro (CPF: 004.543.655-00):

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
29/5/2014	*0,91*
26/11/2015	*788,00*
26/8/2016	*440,00*
27/1/2016	*0,91*
30/4/2015	*0,91*
26/7/2018	*954,00*
27/11/2013	*0,60*
28/6/2016	*0,91*
28/10/2016	*880,00*
27/8/2014	*724,00*
25/11/2016	*0,54*
30/6/2014	*724,00*
3/5/2017	*937,00*
3/5/2016	*0,91*
30/6/2014	*0,91*
28/8/2017	*937,00*
26/3/2018	*954,00*
27/2/2014	*0,91*
28/10/2015	*788,00*
29/7/2015	*0,91*
23/2/2018	*954,00*
1/7/2015	*0,91*
26/1/2017	*937,00*
29/1/2014	*724,00*
29/9/2015	*394,00*
28/8/2018	*477,00*
2/5/2014	*0,91*
26/11/2015	*0,62*
24/12/2013	*678,00*
27/11/2018	*954,00*
27/3/2014	*724,00*
28/10/2014	*724,00*
27/6/2018	*954,00*
29/3/2016	*880,00*
31/3/2015	*788,00*
27/11/2018	*477,00*
28/8/2017	*0,41*
27/9/2017	*937,00*
28/7/2016	*880,00*
1/11/2018	*954,00*
27/6/2017	*937,00*
27/5/2016	*880,00*

2/3/2016	*0,91*
28/6/2016	*880,00*
29/5/2014	*724,00*
26/11/2015	*394,00*
28/8/2017	*468,50*
27/11/2017	*937,00*
23/12/2015	*0,91*
26/12/2016	*880,00*
2/5/2014	*724,00*
29/10/2013	*678,00*
3/4/2017	*937,00*
27/2/2014	*724,00*
26/10/2017	*937,00*
23/12/2014	*724,00*
26/1/2018	*954,00*
28/8/2018	*954,00*
14/10/2013	*0,60*
26/1/2017	*0,91*
1/7/2015	*788,00*
11/12/2014	*0,70*
23/12/2015	*788,00*
29/7/2014	*0,91*
25/2/2015	*0,91*
28/10/2015	*0,91*
27/6/2017	*0,91*
27/5/2015	*0,91*
14/10/2013	*655,40*
25/5/2018	*954,00*
31/8/2015	*0,91*
26/5/2017	*937,00*
27/5/2016	*0,91*
22/2/2017	*937,00*
28/9/2016	*880,00*
29/9/2014	*0,91*
11/12/2014	*362,00*
27/1/2016	*880,00*
27/11/2013	*226,00*
27/11/2017	*468,50*
23/12/2014	*0,91*
25/11/2016	*880,00*
2/2/2015	*788,00*
28/10/2014	*0,91*
28/10/2016	*0,91*

3/5/2016	*880,00*
27/9/2017	*0,91*
27/8/2014	*0,91*
28/7/2017	*937,00*
26/12/2016	*0,91*
22/2/2017	*0,91*
26/5/2017	*0,91*
29/9/2015	*788,00*
29/7/2014	*724,00*
27/8/2014	*362,00*
29/3/2016	*0,91*
2/3/2016	*880,00*
31/8/2015	*788,00*
30/4/2015	*788,00*
29/7/2015	*788,00*
8/1/2018	*0,91*
31/3/2015	*0,91*
25/11/2016	*440,00*
11/12/2014	*724,00*
25/4/2018	*954,00*
27/3/2014	*0,91*
27/11/2013	*678,00*
28/7/2016	*0,91*
27/5/2015	*788,00*
29/9/2015	*0,91*
26/8/2016	*0,91*
28/9/2016	*0,91*
8/1/2018	*937,00*
3/4/2017	*0,91*
2/2/2015	*0,91*
25/2/2015	*788,00*
1/11/2018	*954,00*
26/8/2016	*880,00*
28/7/2017	*0,91*
29/9/2014	*724,00*
3/5/2017	*0,91*

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R$ 109.869,21.

- *aplicar à responsável Silvana Rodrigues Ribeiro, 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;*
- *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;*

- *autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*
- *considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;*
- *aplicar a Silvana Rodrigues Ribeiro 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;*
- *informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e à responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*
- *informar à Procuradoria da República no Estado de da Bahia que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão da concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por idade NB 41/165.530.112-5.

2. Conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, o fundamento para a instauração da tomada de contas especial foi a constatação da seguinte irregularidade:

"*Concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência.*"

3. O tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 57.681,18, imputando a responsabilidade à Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, na condição de gestora dos recursos.

4. Regularmente citada em face da habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por idade, a responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

II

5. Após o exame dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica propôs o julgamento das contas como irregulares, a condenação da responsável em débito, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e sua 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.

6. A proposta da unidade técnica contou com a anuência do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

III

7. Acolho os pareceres precedentes e adoto seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.

8. Preliminarmente, verifico que não houve a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, conforme o exame realizado pela unidade técnica transcrito no relatório que acompanha este voto.

9. A participação da responsável restou devidamente caracterizada na habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por idade NB 41/165.530.112-5, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, por meio da utilização de dados falsos, uso de CPF de terceiros, lançamento de informações inverídicas para viabilizar o pagamento retroativo, cadastramento de representante legal com base em informações falsas e utilização indevida de credenciais de outros servidores para habilitar e conceder o benefício fora do horário de expediente, resultando em dano ao Erário.

10. Não há dúvidas quanto à prática dos atos apurados, existindo evidências obtidas no processo administrativo disciplinar e no processo judicial que relacionam a responsável à irregularidade tratada nesta TCE.
11. Assim, devem as presentes contas ser julgadas irregulares, com imputação de débito correspondente à totalidade dos valores impugnados.
12. Quanto ao exame da culpabilidade, não se vislumbra a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação da responsável em conformidade com a ordem jurídica, uma vez que ela tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento.
13. Desse modo, deve ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para tanto, fixo o seu valor em R$ 95.000,00, correspondente a, aproximadamente, 100% do valor atualizado do débito, em razão do nível de gravidade das irregularidades identificadas e do grau de culpabilidade da agente.
14. Adicionalmente, tendo em vista as circunstâncias apuradas no presente feito, especificamente a violação às normas de regência no âmbito do INSS, combinadas com a atuação em detrimento do interesse público e do princípio da moralidade administrativa, reputo grave a infração cometida. Por consequência, julgo adequada a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2535/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.489/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
3.2. Responsável: Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão de concessão indevida de benefício previdenciário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, as contas da Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, 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 este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU):
Débitos relacionados à Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/5/2014	0,91
26/11/2015	788,00
26/8/2016	440,00
27/1/2016	0,91

30/4/2015	0,91
26/7/2018	954,00
27/11/2013	0,60
28/6/2016	0,91
28/10/2016	880,00
27/8/2014	724,00
25/11/2016	0,54
30/6/2014	724,00
3/5/2017	937,00
3/5/2016	0,91
30/6/2014	0,91
28/8/2017	937,00
26/3/2018	954,00
27/2/2014	0,91
28/10/2015	788,00
29/7/2015	0,91
23/2/2018	954,00
1º/7/2015	0,91
26/1/2017	937,00
29/1/2014	724,00
29/9/2015	394,00
28/8/2018	477,00
2/5/2014	0,91
26/11/2015	0,62
24/12/2013	678,00
27/11/2018	954,00
27/3/2014	724,00
28/10/2014	724,00
27/6/2018	954,00
29/3/2016	880,00
31/3/2015	788,00
27/11/2018	477,00
28/8/2017	0,41
27/9/2017	937,00
28/7/2016	880,00
1º/11/2018	954,00
27/6/2017	937,00
27/5/2016	880,00
2/3/2016	0,91
28/6/2016	880,00
29/5/2014	724,00
26/11/2015	394,00
28/8/2017	468,50

27/11/2017	937,00
23/12/2015	0,91
26/12/2016	880,00
2/5/2014	724,00
29/10/2013	678,00
3/4/2017	937,00
27/2/2014	724,00
26/10/2017	937,00
23/12/2014	724,00
26/1/2018	954,00
28/8/2018	954,00
14/10/2013	0,60
26/1/2017	0,91
1º/7/2015	788,00
11/12/2014	0,70
23/12/2015	788,00
29/7/2014	0,91
25/2/2015	0,91
28/10/2015	0,91
27/6/2017	0,91
27/5/2015	0,91
14/10/2013	655,40
25/5/2018	954,00
31/8/2015	0,91
26/5/2017	937,00
27/5/2016	0,91
22/2/2017	937,00
28/9/2016	880,00
29/9/2014	0,91
11/12/2014	362,00
27/1/2016	880,00
27/11/2013	226,00
27/11/2017	468,50
23/12/2014	0,91
25/11/2016	880,00
2/2/2015	788,00
28/10/2014	0,91
28/10/2016	0,91
3/5/2016	880,00
27/9/2017	0,91
27/8/2014	0,91
28/7/2017	937,00
26/12/2016	0,91

22/2/2017	0,91
26/5/2017	0,91
29/9/2015	788,00
29/7/2014	724,00
27/8/2014	362,00
29/3/2016	0,91
2/3/2016	880,00
31/8/2015	788,00
30/4/2015	788,00
29/7/2015	788,00
8/1/2018	0,91
31/3/2015	0,91
25/11/2016	440,00
11/12/2014	724,00
25/4/2018	954,00
27/3/2014	0,91
27/11/2013	678,00
28/7/2016	0,91
27/5/2015	788,00
29/9/2015	0,91
26/8/2016	0,91
28/9/2016	0,91
8/1/2018	937,00
3/4/2017	0,91
2/2/2015	0,91
25/2/2015	788,00
1º/11/2018	954,00
26/8/2016	880,00
28/7/2017	0,91
29/9/2014	724,00
3/5/2017	0,91

9.2. aplicar à Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R$ 95.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a presente data até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais, 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 este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do

art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro, com base no art. 270, do Regimento Interno do TCU;
9.6. inabilitar a Sra. Silvana Rodrigues Ribeiro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do RITCU;
9.7. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RITCU, para adoção das medidas cabíveis; e
9.8. dar ciência desta deliberação à responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2535-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 018.674/2024-0
Natureza: Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria
Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Petróleo Brasileiro S.A.; Secretaria -Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria -Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria - Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Representação legal: Marco Aurelio Ferreira Martins (194793/OAB-SP), representando Petróleo Brasileiro S.A.; e Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP) e outros, representando o Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR).

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA DIMINUIÇÃO DE OFERTA DE ÁREAS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. INEFICIÊNCIA NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO AMBIENTAL PRÉVIA. FALTA DE OPERACIONALIDADE DO MECANISMO DE AVALIAÇÕES AMBIENTAIS DE ÁREA SEDIMENTAR. DEMORA NA EMISSÃO DE MANIFESTAÇÕES CONJUNTAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. NORMAS REGULAMENTARES EM PROCESSO DE ALTERAÇÃO NO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA E NO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL. CONVERSÃO DAS DETERMINAÇÕES EM CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) contra os subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de auditoria operacional com vistas à avaliação das causas e possíveis consequências da diminuição de ofertas de áreas e autorizações para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil.

3. Para a consecução do trabalho, a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) formulou três questões de auditoria: "*Como a União tem abordado as temáticas relacionadas a exploração e produção de petróleo e gás, considerando os aspectos econômicos, ambientais e sociais envolvidos?*"; "*Quais são os principais desafios e riscos para o gerenciamento e execução das ações relacionadas à oferta de áreas para exploração e à produção de petróleo e gás?*"; e "*Quais os possíveis impactos estimados nas curvas de produção, no crescimento econômico e na arrecadação fiscal decorrentes do ritmo de oferta de áreas para exploração e produção de petróleo?*".

4. A unidade técnica examinou os processos que antecedem a licitação de oferta das áreas de exploração e produção (E&P) dessas **commodities**, com foco na tempestividade das averiguações ambientais prévias, materializadas em Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) e em manifestações conjuntas emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

5. Ao término da fiscalização, os auditores constataram ineficiências e entraves que ocasionaram acentuada diminuição na oferta de áreas para E&P no setor, especialmente em novas fronteiras exploratórias, a gerar, na sua opinião, risco relevante para a segurança energética e para a sustentabilidade fiscal do país.

6. Os principais achados foram a falta de operacionalidade nos procedimentos de AAAS e a demora na emissão das aludidas manifestações conjuntas.

7. Nesse cenário, este Tribunal lavrou o Acórdão 2.620/2025-Plenário, por meio do qual decidiu:

"*9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:*
9.1.1. constituam, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 30 (trinta) dias, a Comissão Interministerial a que se refere o art. 10 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, seguindo o rito estabelecido no art. 42 do Decreto 12.002/2024;
9.1.2. adotem, de forma articulada, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as providências necessárias para apreciação conclusiva dos processos das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, indicando objetivamente a aprovação, ou a reprovação, total ou parcial, das proposições dos respectivos estudos, com base em juízo técnico e fundamentado, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.
9.2. recomendar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:
9.2.1. elaborem, de forma articulada e célere, planejamento conjunto para implementação das atividades necessárias com vistas a prover maior eficiência aos processos de AAAS, a exemplo de definição de diretrizes para seleção de áreas sedimentares, elaboração de estudos de avaliação ambiental, realização de consultas públicas, criação de comitê técnico de acompanhamento, constituição de comissão interministerial e análise dos referidos estudos, em consonância com o disposto na Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 e no art. 6º da Resolução CNPE 17/2017;
9.2.2. estabeleçam e implementem, em conjunto com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, rotinas, procedimentos administrativos e sistemas específicos, integrados e coordenados, para garantir a tempestiva emissão de suas manifestações conjuntas, de modo a garantir o pleno cumprimento dos prazos previstos na Portaria Interministerial MMA-MME 1/2022;
9.2.3. intensifiquem formas de controle e de atuação coordenada para dar celeridade em suas manifestações conjuntas sobre casos de menor complexidade aparente, a exemplo de renovações das autorizações correlatas — vencidas ou na iminência do término de vigência — e manifestações atinentes a áreas tradicionalmente já exploradas, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.
9.3. dar ciência ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto aos reiterados descumprimentos dos prazos previstos no art. 3º da Portaria Interministerial MME-MMA 1/2022, o que contribuiu para longos atrasos na oferta de novos blocos exploratórios;"

8. Irresignados com essa decisão, o MME e a CC/PR interpuseram o presente pedido de reexame, o qual recebeu a seguinte análise no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

"*2. O processo foi assim historiado no voto condutor da deliberação recorrida:*
Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar as causas e as possíveis consequências da diminuição de oferta de áreas e de autorizações para exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural no Brasil.
Realizada entre agosto e dezembro de 2024, a fiscalização buscou analisar os impactos fiscais e econômicos da redução e investigar se sua causa decorre de estratégia planejada de transição energética ou de falhas governamentais.

Para isso, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) examinou os processos que antecedem a licitação de oferta das áreas correspondentes, com foco na tempestividade das averiguações ambientais prévias, materializadas em Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) e em manifestações conjuntas emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e Ministério de Minas e Energia (MME).

Em síntese, os auditores constataram ineficiências e entraves que ocasionaram acentuada diminuição na oferta de áreas para E&P no setor, especialmente em novas fronteiras exploratórias, a gerar, na sua opinião, risco relevante para a segurança energética e para a sustentabilidade fiscal do país.

Os principais achados são relativos à falta de operacionalidade nos procedimentos de AAAS e à demora na emissão das aludidas manifestações conjuntas.

Durante a execução da auditoria, esse cenário gerava risco crítico de queda vertiginosa na Oferta Permanente de Concessão (OPC), que passaria a contar com apenas um bloco a partir de julho de 2025. No entanto, entre novembro de 2024 e janeiro de 2025, o MMA e o MME emitiram oito novas manifestações conjuntas, a mitigar o risco de interrupção nas ofertas no curto prazo.

Não obstante, a equipe conclui que o assunto ainda demanda bastante atenção, principalmente pela persistência de pendências relativas a novas áreas de alto potencial exploratório, como as bacias da Margem Equatorial e de Pelotas, razão pela qual propõe determinação, recomendações e ciência aos órgãos envolvidos, com vistas a sanar as irregularidades e aperfeiçoar a governança dos processos (peça 90).

Em seu pronunciamento, o auditor-chefe da AudPetróleo endossa a essência das conclusões contidas no relatório de fiscalização, trazendo, contudo, relevantes ponderações e pontos de divergência, especialmente quanto à necessidade de harmonizar a exploração de petróleo com a transição energética e quanto ao escopo da auditoria; ao final, sugere ajustes na proposta de encaminhamento com o propósito de torná-la mais pragmática (peça 94).

2.1. Após a auditoria, foi exarado o Acórdão 2.620/2025-TCU-Plenário, ora recorrido.

ADMISSIBILIDADE

3. O recurso foi conhecido, conforme despacho à peça 148 (rel. Min. Benjamin Zymler).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla a seguinte questão: legalidade das determinações sobre deliberação e prazos de conclusão das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS).

5. Legalidade das determinações sobre deliberação e prazos de conclusão das AAAS

5.1. No recurso, o MME e a CC/PR alegam que os itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-TCU-Plenário deveriam ser reapreciados, pois a constituição da Comissão Interministerial (chamada de CIAAS) e a apreciação conclusiva das AAAS em 120 dias contrariariam a modernização em curso e poderiam cristalizar governança ineficiente, com base nos seguintes argumentos:

a) entre meados de 2024 e o início de 2025, o MME e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) teriam identificado a necessidade de revisar a Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, sendo que o MME elaboraria proposta de decreto e minuta de portaria para modernização;

b) a governança da Portaria Interministerial 198/2012 apresentaria sobreposição de atribuições e duplicidade de instâncias decisórias entre o Comitê Técnico de Acompanhamento (CTA) (capítulo V da norma) e a CIAAS (capítulo VI), razão pela qual as Pastas teriam convergido que a aprovação das AAAS ocorreria por manifestação conjunta (MC) (capítulo XII) dos Ministros;

c) embora o art. 11 tenha atribuído à CIAAS a apreciação do Estudo Ambiental de Área Sedimentar (EAAS), seu § 2º estabeleceria que as decisões da Comissão seriam submetidas à aprovação dos Ministros, de modo que ela não possuiria caráter deliberativo autônomo e seria instância intermediária;

d) as discussões sobre revisão da norma teriam deixado de avançar a partir de fevereiro de 2025, sendo que, em julho de 2025, o MME teria recebido o Ofício 6.311/2025-MMA com proposta divergente, sem justificativa detalhada ou prévio alinhamento institucional;

e) a eventual instituição da CIAAS representaria retrocesso às discussões técnicas amadurecidas e poderia cristalizar estrutura ineficiente, dificultando futuras revisões das portarias interministeriais e impedindo avanços estruturais necessários à modernização;

f) o cumprimento do item 9.1.2 estaria diretamente relacionado à definição da instância de governança competente e, como a CIAAS seria contrária à lógica de simplificação e modernização institucional em curso, o melhor cumprimento demandaria a consolidação de um modelo revisado, mais claro em atribuições, fluxos e cronogramas;

g) enfim, o recorrente sugere que o exame das AAAS poderia ser viabilizado por deliberação ou pronunciamento conjunto dos Ministros (diferente das MCs), após encaminhamento pelo CTA, além da revisão

da Portaria Interministerial 198/2012, que poderia prever a extinção da CIAAS e permitiria a conclusão célere das AAAS das bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas.

Análise

5.2. A título de contextualização e conforme apontado no relatório da fiscalização (peça 92), o Brasil vive um paradoxo energético de proporções estratégicas. De um lado, o país detém uma das maiores reservas de petróleo de águas ultra profundas do mundo, com produção que alcançou 4,5 milhões de barris equivalentes por dia em 2024, tornando-se exportador líquido e com o setor representando 17% do PIB industrial. De outro, enfrenta um travamento institucional que pode comprometer trilhões de reais em receitas futuras e a própria segurança energética nacional.

5.3. O cerne do problema está nos entraves burocráticos para liberar áreas exploratórias. O instrumento criado para agilizar esse processo, as AAAS, simplesmente não funciona. Desde sua criação em 2012, nenhuma AAAS foi aprovada. O Brasil realizou apenas dois estudos completos (bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas), que custaram anos de trabalho e recursos públicos, mas que estão parados desde 2020 aguardando aprovação da CIAAS, que nunca foi operacionalizada.

5.4. Há, então, um gargalo crítico criado por um impasse entre o MME e o MMA. Na ausência das AAAS, o sistema passou a depender de MCs entre as duas pastas, mecanismo emergencial e simplificado que também entrou em colapso, pois a emissão dessas MCs tem sido rotineiramente postergada, deixando centenas de blocos exploratórios sem habilitação prévia para serem licitados.

5.5. A dimensão do travamento é assustadora: a Oferta Permanente de Concessão (OPC), que tinha 1.068 blocos disponíveis em 2021, chegou a estar na iminência de ter apenas um único bloco apto para licitação em 2025. Embora tenha havido esforços recentes que elevaram esse número para 332 blocos, as áreas de maior potencial exploratório permanecem travadas: são 218 blocos na Margem Equatorial e 307 na Bacia de Pelotas, regiões que, segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), concentram as novas fronteiras com potencial de adicionar bilhões de barris às reservas nacionais.

5.6. A Margem Equatorial, especificamente, representa um caso emblemático dessa riqueza imobilizada. Com potencial estimado de 10 bilhões de barris de óleo equivalente, sua exploração poderia adicionar R$ 655 bilhões ao PIB e gerar 3,26 milhões de empregos, concentrados justamente nas regiões Norte e Nordeste, áreas que mais se beneficiariam desse desenvolvimento econômico. Mas os processos de licenciamento têm esbarrado em questões ambientais sem resolução, perpetuando o impasse.

5.7. Há aqui um descompasso temporal crítico. Projetos de exploração de petróleo levam entre 6 e 10 anos desde a licitação até o início da produção, com o pico produtivo ocorrendo entre 10 e 15 anos depois. Isso significa que eventuais blocos licitados hoje só começariam a produzir próximo a 2035-2040. Ocorre que as projeções da própria EPE indicam que a produção do pré-sal (coração da atual produção brasileira) atingirá seu auge no final desta década e entrará em declínio a partir de 2030. Sem novas descobertas para repor essas reservas, a produção nacional pode despencar de 5,8 milhões de barris/dia em 2032 para apenas 0,9 milhão em 2055.

5.8. Essa janela temporal é ainda mais estreita quando se considera o contexto global da transição energética. O Brasil é signatário do Acordo de Paris e tem compromissos de redução de emissões. Mas o país também possui uma vantagem estratégica única: seu petróleo do pré-sal tem intensidade de carbono significativamente menor que a média mundial e sua matriz elétrica já é 83% renovável. Essa combinação coloca o Brasil em posição privilegiada para ser protagonista na transição energética, fornecendo petróleo de baixo carbono enquanto o mundo ainda depender de hidrocarbonetos, sendo que todos os cenários energéticos, até os mais otimistas, indicam demanda robusta por petróleo pelo menos até 2050-2055.

5.9. Ocorre que essa posição de vantagem tem prazo de validade. Se o país não conseguir destravar as ofertas de áreas e retomar o ritmo exploratório nos próximos anos, essa janela de oportunidade se fechará. Investidores internacionais, diante de incertezas regulatórias e prazos imprevisíveis, migram para outros mercados. O próprio planejamento empresarial torna-se inviável quando não há segurança jurídica nem previsibilidade nos processos de licenciamento.

5.10. O Brasil já viveu situação semelhante. Entre 2008 e 2013, após a descoberta do pré-sal, os leilões foram interrompidos durante o debate sobre o novo marco regulatório. Esse hiato de cinco anos resultou em perdas bilionárias em bônus de assinatura, atrasou o desenvolvimento do pré-sal e contribuiu para a profunda crise econômica de 2015-2019, especialmente em estados e municípios dependentes das receitas de royalties.

5.11. Os impactos estimados dessa nova paralisia são de magnitude ainda maior: R$ 2,4 trilhões em perda de participações governamentais até 2055, R$ 7 trilhões em investimentos não realizados, R$ 8 trilhões de impacto negativo na balança comercial, além da inversão da posição do Brasil de exportador para

importador líquido de petróleo a partir de 2036. Trata-se de riscos fiscais materialmente relevantes que podem comprometer o equilíbrio das contas públicas em horizonte onde já existem enormes desafios.

5.12. Vale destacar ainda que as AAAS, embora criadas para o setor de petróleo e gás, têm utilidade muito mais abrangente. Elas representam diagnósticos socioambientais completos de bacias sedimentares inteiras, mapeando sensibilidades ambientais, comunidades tradicionais, unidades de conservação e outros aspectos relevantes. Esses estudos, que levam anos e custam milhões, são subsídios valiosos não apenas para o licenciamento de atividades petrolíferas, mas para qualquer política pública ou empreendimento nessas regiões, desde infraestrutura até proteção ambiental. Desperdiçar esse conhecimento mantendo os estudos engavetados é duplamente prejudicial.

5.13. Em essência, o que se revelou é um problema de coordenação governamental. Não há divergência sobre os objetivos, pois tanto o MME quanto o MMA concordam com a necessidade de desenvolver o setor com responsabilidade ambiental. O que falta é operacionalizar os instrumentos já criados e estabelecer fluxos de trabalho eficientes que compatibilizem análise ambiental rigorosa com prazos compatíveis à realidade do setor. A CIAAS prevista desde 2012 nunca saiu do papel. Os prazos das MCs, acordados pelos próprios ministérios, não são cumpridos. As renovações simplificadas de MCs já vencidas, previstas na Portaria Interministerial 198/2012, não acontecem.

5.14. Não se trata, portanto, de um impasse de natureza técnica ou política intransponível, mas de falhas operacionais que precisam ser endereçadas com urgência. A janela de oportunidade para o Brasil aproveitar suas reservas petrolíferas de forma sustentável e vantajosa está se fechando rapidamente. Destravar esses processos não significa flexibilizar proteções ambientais, mas sim fazer funcionar os próprios instrumentos que foram criados exatamente para conciliar desenvolvimento energético com preservação ambiental. Contudo, o tempo não espera e a persistência desses entraves compromete não apenas receitas futuras, mas a própria capacidade do país de conduzir sua transição energética de forma planejada, justa e economicamente sustentável.

5.15. Nessa conformidade, vale lembrar que a presente auditoria teve como objetivo específico avaliar as causas e as possíveis consequências da diminuição na oferta de áreas e autorizações para exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural no Brasil. O trabalho concentrou-se na análise da tempestividade e eficiência dos processos de avaliação ambiental prévia (essenciais para a habilitação de áreas exploratórias) e identificou falhas significativas nos procedimentos administrativos e na governança interministerial, com potencial de comprometer a segurança energética e a sustentabilidade fiscal do país.

5.16. Como já explanado, as irregularidades apuradas incluíram a inoperância das AAAS, que, apesar de regulamentadas desde 2012, jamais foram efetivamente implementadas. Os dois únicos estudos concluídos, referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas, permanecem paralisados desde 2020, devido à não constituição da CIAAS, responsável por sua apreciação. Além disso, constatou-se descumprimento reiterado dos prazos normativos para emissão de MCs, instrumento alternativo às AAAS, o que gerou atrasos significativos na habilitação de novas áreas para exploração.

5.17. Em suma, os achados decorreram da incapacidade dos órgãos responsáveis em garantir a continuidade da oferta de áreas exploratórias, essencial para a reposição de reservas e a manutenção da produção nacional de petróleo e gás. A ineficiência nos processos de avaliação ambiental prévia comprometeu a atratividade do setor, gerando incertezas para investidores e colocando em risco a arrecadação fiscal, a balança comercial e a segurança energética do país, especialmente em um contexto de transição energética.

5.18. As irregularidades constatadas configuraram descumprimento de normas e princípios administrativos, como eficiência e razoabilidade, o que motivou a adoção de medidas corretivas para os órgãos envolvidos, tendo a deliberação enfatizado a necessidade de monitoramento das determinações e recomendações expedidas, com vistas a assegurar a correção das falhas e a prevenção de novos atrasos.

5.19. A seu turno, o recurso do MME e da CC/PR suscita questões relevantes sobre aperfeiçoamento da governança institucional, merecendo análise detida.

5.20. Em relação à governança estabelecida pela Portaria Interministerial 198/2012, entende-se que o ponto essencial não é a manutenção da arquitetura originalmente desenhada (com a CIAAS), mas sim a existência de um rito claro, estável e tempestivo de decisão política sobre as AAAS, apoiado em análise técnica estruturada. Nesse sentido, o aperfeiçoamento normativo proposto pelos recorrentes (no sentido de simplificar o arranjo institucional e permitir que a deliberação final recaia diretamente sobre os Ministros competentes) pode ser considerado compatível com os objetivos da política setorial, desde que assegure transparência, fundamentação e prazos definidos.

5.21. Por outro lado, a utilização de MCs como substituto do rito próprio das AAAS já concluídas não se mostra adequada, pois desvirtua seu papel (concebidas pela Portaria como instrumento transitório e simplificado para áreas ainda não abrangidas por AAAS) e implica desperdício de estudos robustos que

demandaram anos de trabalho e recursos públicos. O aperfeiçoamento da Portaria, portanto, pode e deve caminhar tanto no sentido de simplificar a instância decisória (eventualmente suprimindo a CIAAS), quanto no de preservar a coerência do sistema, garantindo que AAAS finalizadas sejam apreciadas por procedimento específico e mais estruturado, distinto das MCs.

5.22. As bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas já possuem AAAS integralmente concluídas desde 2020, inclusive com a realização de todas as etapas previstas na Portaria, como consultas públicas e consolidação das contribuições recebidas. Utilizar o instrumento das MCs para substituir o processo decisório próprio das AAAS implicaria: (i) violação à lógica sistêmica da Portaria, que reserva esse instrumento para situações de ausência de AAAS; (ii) esvaziamento funcional do instituto das AAAS, com consequente desperdício de anos de trabalho técnico especializado e de significativos recursos públicos investidos; e (iii) fragilização da segurança jurídica, ao substituir instrumento definitivo e robusto por mecanismo provisório e simplificado.

5.23. Quanto ao argumento central do recurso, de que seria necessário aguardar a conclusão do processo de "modernização" da Portaria antes de constituir a CIAAS ou decidir sobre as AAAS pendentes, cabe ponderar que, embora o aprimoramento normativo seja objetivo legítimo e potencialmente benéfico, sua persecução não pode resultar em dilação temporal indefinida de decisões sobre estudos há muito finalizados. A cronologia dos eventos evidencia: a Portaria Interministerial 198/2012 vigora há 14 anos; as AAAS em questão foram concluídas há 5 anos (2020); as tratativas sobre eventual modernização normativa iniciaram-se há mais de 1 ano (meados de 2024) sem produzir, até o momento, proposta consolidada entre as Pastas envolvidas.

5.24. O aperfeiçoamento da estrutura de governança pode e deve ser realizado, se os órgãos competentes assim entenderem necessário, mas não pode servir como justificativa para a inação ou para postergar indefinidamente decisões sobre estudos técnicos completos e formalmente apresentados aguardando apreciação. Permitir essa lógica seria validar um ciclo vicioso: não se constitui a CIAAS porque se aguarda modernização, não se decide sobre as AAAS porque não há instância definida, não se define a instância porque se aguarda modernização. E nada acontece.

5.25. Ademais, como já demonstrado, o país enfrenta janela temporal crítica em matéria de segurança energética e sustentabilidade fiscal: projetos de exploração e produção demandam entre 6 e 10 anos até início da produção; a produção do pré-sal, atual base da produção nacional, atingirá seu pico no final desta década e entrará em declínio a partir de 2030; e as projeções apontam riscos fiscais materialmente relevantes decorrentes da paralisia no setor, com impactos potenciais da ordem de trilhões de reais. Essa conjuntura, objetivamente demonstrada nos autos, impõe senso de urgência que não se compatibiliza com a postergação de decisões sob o argumento de aperfeiçoamentos normativos que podem transcorrer paralelamente à apreciação dos estudos já finalizados.

5.26. Ante o exposto, conclui-se que os argumentos recursais, embora suscitem discussão legítima sobre eventual aprimoramento da governança, não justificam alteração substancial das determinações constantes da deliberação recorrida.

5.27. Quanto ao item 9.1.1, reconhece-se a pertinência de permitir que os órgãos avaliem se a alternativa mais adequada seria a constituição da CIAAS nos moldes atuais ou a revisão da Portaria Interministerial 198/2012 com estabelecimento de instância decisória equivalente, desde que tal revisão seja conduzida em prazo compatível com a urgência da matéria e não represente óbice à apreciação conclusiva das AAAS já finalizadas.

5.28. Quanto ao item 9.1.2, por sua vez, não se identifica fundamento para alteração, uma vez que a necessidade de apreciação conclusiva das AAAS das bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas independe da definição sobre qual instância de governança será utilizada (seja a CIAAS prevista na norma vigente, seja instância equivalente em norma revisada, seja mediante deliberação conjunta dos Ministros devidamente formalizada), pois o essencial é que haja efetiva decisão fundamentada sobre estudos que aguardam há 5 anos, em contexto de comprovada urgência nacional.

CONCLUSÃO

6. Do exame, é possível concluir que as determinações sobre constituição da instância decisória e apreciação conclusiva das AAAS são legalmente fundamentadas, embora se reconheça pertinência em flexibilizar a primeira para permitir avaliação de alternativas de governança pelos órgãos competentes, desde que conduzida em prazo compatível com a urgência da matéria, mantendo-se integralmente a segunda determinação, pois a necessidade de decisão sobre estudos finalizados há cinco anos independe da instância escolhida.

6.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o acolhimento parcial do recurso para ajustar o item 9.1.1 e manter integralmente o item 9.1.2 da deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

7.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para reformar o item 9.1.1 do Acórdão 2.620/2025-TCU-Plenário, dando-lhe a seguinte redação:

"9.1.1. constituam, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 30 (trinta) dias, a Comissão Interministerial prevista no art. 10 da Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012, seguindo o rito estabelecido no art. 42 do Decreto 12.002/2024, ou, alternativamente, no mesmo prazo de 30 (trinta) dias, revisem a referida Portaria estabelecendo instância decisória equivalente, com definição clara de sua composição, atribuições e procedimentos para apreciação das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS), vedado em qualquer hipótese o uso de Manifestações Conjuntas para apreciação de AAAS já concluídas, instrumento este restrito a áreas ainda não submetidas ao processo de AAAS nos termos dos arts. 26 e 27 da atual Portaria;"

7.2. informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

9. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) contra os subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de auditoria operacional com vistas à avaliação das causas e possíveis consequências da diminuição de ofertas de áreas e autorizações para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil.

3. Para a consecução do trabalho, a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) formulou três questões de auditoria: "*Como a União tem abordado as temáticas relacionadas a exploração e produção de petróleo e gás, considerando os aspectos econômicos, ambientais e sociais envolvidos?*"; "*Quais são os principais desafios e riscos para o gerenciamento e execução das ações relacionadas à oferta de áreas para exploração e à produção de petróleo e gás?*"; e "*Quais os possíveis impactos estimados nas curvas de produção, no crescimento econômico e na arrecadação fiscal decorrentes do ritmo de oferta de áreas para exploração e produção de petróleo?*".

4. A unidade técnica examinou os processos que antecedem a licitação de oferta das áreas de exploração e produção (E&P) dessas **commodities**, com foco na tempestividade das averiguações ambientais prévias, materializadas em Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) e em manifestações conjuntas emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

5. Ao término da fiscalização, os auditores constataram ineficiências e entraves que ocasionaram acentuada diminuição na oferta de áreas para E&P no setor, especialmente em novas fronteiras exploratórias, a gerar, na sua opinião, risco relevante para a segurança energética e para a sustentabilidade fiscal do país.

6. Os principais achados foram a falta de operacionalidade nos procedimentos de AAAS e a demora na emissão das aludidas manifestações conjuntas.

7. Nesse cenário, este Tribunal lavrou o Acórdão 2.620/2025-Plenário, por meio do qual decidiu:

"*9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:*

9.1.1. constituam, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 30 (trinta) dias, a Comissão Interministerial a que se refere o art. 10 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, seguindo o rito estabelecido no art. 42 do Decreto 12.002/2024;

9.1.2. adotem, de forma articulada, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as providências necessárias para apreciação conclusiva dos processos das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, indicando objetivamente a aprovação, ou a reprovação, total ou parcial, das proposições dos respectivos estudos, com base em juízo técnico e fundamentado, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

9.2. recomendar ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:

9.2.1. elaborem, de forma articulada e célere, planejamento conjunto para implementação das atividades necessárias com vistas a prover maior eficiência aos processos de AAAS, a exemplo de definição de diretrizes para seleção de áreas sedimentares, elaboração de estudos de avaliação ambiental, realização de consultas

públicas, criação de comitê técnico de acompanhamento, constituição de comissão interministerial e análise dos referidos estudos, em consonância com o disposto na Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 e no art. 6º da Resolução CNPE 17/2017;

9.2.2. estabeleçam e implementem, em conjunto com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, rotinas, procedimentos administrativos e sistemas específicos, integrados e coordenados, para garantir a tempestiva emissão de suas manifestações conjuntas, de modo a garantir o pleno cumprimento dos prazos previstos na Portaria Interministerial MMA-MME 1/2022;

9.2.3. intensifiquem formas de controle e de atuação coordenada para dar celeridade em suas manifestações conjuntas sobre casos de menor complexidade aparente, a exemplo de renovações das autorizações correlatas — vencidas ou na iminência do término de vigência — e manifestações atinentes a áreas tradicionalmente já exploradas, em observância aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

9.3. dar ciência ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto aos reiterados descumprimentos dos prazos previstos no art. 3º da Portaria Interministerial MME-MMA 1/2022, o que contribuiu para longos atrasos na oferta de novos blocos exploratórios;"

8. Irresignados com essa decisão, o MME e a CC/PR interpuseram o presente pedido de reexame, no qual alegaram o seguinte, em apertada síntese:

a) as determinações questionadas não estariam amparadas nas hipóteses previstas no art. 4º da Resolução TCU 315/2020, pois não haveria irregularidade em curso a ser interrompida nem irregularidade iminente a ser inibida, mas discussão administrativa acerca da forma mais adequada de implementar e modernizar a governança das AAAS;

b) entre meados de 2024 e o início de 2025, o MME, o MMA e a CC/PR teriam promovido articulações destinadas à revisão da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, tendo o MME elaborado propostas de decreto e minuta de portaria interministerial voltadas à simplificação e ao aumento da eficiência dos procedimentos de elaboração e aprovação das AAAS;

c) o modelo instituído pela referida portaria apresentaria sobreposição de atribuições e duplicidade de instâncias decisórias entre o Comitê Técnico de Acompanhamento (CTA) e a Comissão Interministerial responsável pela Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (CIAAAS);

d) embora o art. 11 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 atribua à CIAAS a apreciação dos Estudos Ambientais de Área Sedimentar e a indicação da aptidão das áreas, o § 2º do mesmo dispositivo exige que suas decisões sejam aprovadas pelos Ministros de Estado de Minas e Energia e do Meio Ambiente, o que demonstra que a comissão não possui autonomia deliberativa e constitui mera instância intermediária;

e) durante as tratativas realizadas, teria prevalecido o entendimento de que os relatórios conclusivos elaborados pelo CTA forneceriam suporte técnico suficiente para que a decisão final acerca das AAAS fosse tomada diretamente e de forma conjunta pelos titulares do MME e do MMA, sem necessidade de constituição da CIAAS;

f) as discussões sobre a revisão normativa teriam deixado de avançar em fevereiro de 2025 e, em julho do mesmo ano, o MMA teria encaminhado proposta de constituição de nova comissão interministerial divergente do entendimento anteriormente discutido entre as Pastas, sem justificativa detalhada ou prévio alinhamento institucional;

g) a constituição imediata da CIAAS, tal como determinada por este Tribunal, representaria retrocesso em relação às discussões técnicas já amadurecidas e poderia cristalizar estrutura considerada ineficiente, dificultando a revisão das portarias interministeriais e a implantação de modelo de governança mais simples, célere e racional;

h) a criação ou alteração de colegiado composto por representantes de mais de um órgão, ainda que promovida por ato inferior a decreto, dependeria da anuência prévia da autoridade máxima da Casa Civil, nos termos dos arts. 33 a 45 do Decreto 12.002/2024;

i) o cumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-Plenário estaria diretamente relacionado à prévia definição da instância competente para a deliberação final sobre os estudos, razão pela qual a apreciação conclusiva das AAAS no prazo fixado por este Tribunal dependeria da consolidação de modelo de governança revisado, com atribuições, fluxos e cronogramas claramente estabelecidos; e

j) a revisão da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 poderia suprimir a CIAAS e atribuir diretamente aos Ministros de Estado de Minas e Energia e do Meio Ambiente a competência para deliberar, em conjunto, sobre os estudos e relatórios encaminhados pelo CTA, solução que, segundo os recorrentes, permitiria a conclusão célere das AAAS referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe.

9. Ao final, os recorrentes requereram a revisão ou a exclusão das determinações contidas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-Plenário, de modo a permitir a continuidade das discussões técnicas e a

construção de modelo de governança que reputam mais eficiente, com cronograma e responsabilidades claramente definidos e sujeito ao acompanhamento deste Tribunal.

10. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) analisou os argumentos apresentados e concluiu que eles não eram aptos a alterar a decisão recorrida.

11. Segundo a unidade técnica, as determinações sobre a constituição da instância decisória e a apreciação conclusiva das AAAS foram legalmente fundamentadas, embora tenha reconhecida "*a pertinência em flexibilizar a primeira para permitir avaliação de alternativas de governança pelos órgãos competentes, desde que conduzida em prazo compatível com a urgência da matéria, mantendo-se integralmente a segunda determinação, pois a necessidade de decisão sobre estudos finalizados há cinco anos independe da instância escolhida*".

12. Sendo assim, alvitrou dar provimento parcial ao pedido de reexame para reformar o subitem 9.1.1 do Acórdão 2.620/2025-Plenário, dando-lhe a seguinte redação:

"*9.1.1. constituam, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, no prazo de 30 (trinta) dias, a Comissão Interministerial prevista no art. 10 da Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012, seguindo o rito estabelecido no art. 42 do Decreto 12.002/2024, ou, alternativamente, no mesmo prazo de 30 (trinta) dias, revisem a referida Portaria estabelecendo instância decisória equivalente, com definição clara de sua composição, atribuições e procedimentos para apreciação das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS), vedado em qualquer hipótese o uso de Manifestações Conjuntas para apreciação de AAAS já concluídas, instrumento este restrito a áreas ainda não submetidas ao processo de AAAS nos termos dos arts. 26 e 27 da atual Portaria*;"

13. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

14. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

15. Preliminarmente, conheço do pedido de reexame, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.

16. Quanto ao mérito, divirjo da AudRecursos.

17. A meu ver, as circunstâncias narradas no expediente recursal revelam uma alteração no quadro fático apta a converter as determinações em ciência, em consonância com o caráter colaborativo das auditorias operacionais.

18. Conforme o art. 2º da Resolução TCU 315/2020, a determinação é a "*deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas destinadas a prevenir ou corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou impedir a prática de atos irregulares*".

19. Como se vê, a conformação do instituto revela um elemento de imediatidade: sua utilização pressupõe não apenas a existência de situação desconforme, mas também a necessidade de que sua correção ou a remoção de seus efeitos se processe em prazo determinado, em razão da relevância do interesse público envolvido.

20. Não se segue daí que toda infração à norma jurídica deva necessariamente resultar na expedição de determinação. A identificação de uma desconformidade constitui pressuposto para o exercício do controle, mas a escolha do provimento deve considerar, adicionalmente, se as circunstâncias concretas reclamam atuação mandamental deste Tribunal.

21. No caso em exame, é possível compreender as razões que, à época da auditoria, conduziram à formulação das determinações. A auditoria de natureza operacional partiu da constatação, no início de 2025, da acentuada redução da oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural a serem licitadas pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

22. Segundo a equipe de fiscalização, essa situação poderia produzir reflexos sobre a reposição de reservas e sobre a trajetória da produção nacional no médio prazo. A falta de operacionalidade das AAAS figurava precisamente entre os principais entraves identificados.

23. Nesse contexto, a ausência de apreciação das AAAS referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe e a não constituição da Comissão Interministerial prevista no art. 10 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 foram avaliadas como irregularidades cuja imediata correção era necessária para o aumento da disponibilidade de novas áreas de exploração petrolífera. Daí as determinações para que a comissão fosse constituída em trinta dias e para que os dois processos fossem conclusivamente apreciados no prazo de 120 dias.

24. Ocorre que o quadro fático que conferia caráter de urgência àquelas medidas se modificou ainda no curso da auditoria. Apesar de o procedimento instituído pela Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012 não ter sido integralmente implementado, o MME tem logrado disponibilizar novas áreas para exploração, de

modo que não mais se apresenta, com a mesma intensidade, o risco de paralisação das ofertas de áreas exploratórias, identificado na origem da fiscalização.

25. Por certo, essa alteração de circunstâncias não torna regular o descumprimento da aludida norma, tampouco apaga as deficiências identificadas pela auditoria. Nesse sentido, persiste a necessidade de o MME e o MMA, juntamente com a Casa Civil, disciplinarem um procedimento de diagnóstico socioambiental eficiente das áreas destinadas à exploração de petróleo e gás, visando subsidiar os processos de outorgas e garantir a segurança energética do país.

26. Os recorrentes noticiam que o MME, o MMA e a Casa Civil vêm discutindo alterações no modelo de governança das AAAS, inclusive com propostas destinadas à simplificação dos procedimentos e à supressão ou substituição da Comissão Interministerial atualmente prevista. Alegam, ainda, que a constituição imediata desse colegiado poderia cristalizar estrutura reputada ineficiente justamente quando se encontra em curso sua reformulação.

27. Dessa forma, avalio que há certa incongruência em determinar à Administração que implemente estrutura criada por ato regulamentar cuja alteração ou mesmo revogação se encontra no âmbito de competência dos próprios órgãos destinatários da ordem. Este Tribunal pode, naturalmente, fiscalizar o cumprimento de norma infralegal vigente e censurar a inércia administrativa nela fundada. Outra questão, entretanto, é compelir a Administração a implementar, em prazo determinado, uma solução organizacional específica quando ela já se encontra legitimamente empenhada em substituí-la por outra que reputa mais eficiente.

28. Nessa perspectiva, compreendo que o controle deve recair sobre a superação da deficiência administrativa identificada e não sobre a manutenção do comando expedido na decisão recorrida em circunstâncias diversas. Se os órgãos competentes estão, no exercício de sua autonomia administrativa e de sua discricionariedade técnica, redesenhando o modelo de processamento e decisão das AAAS, parece-me mais compatível com o propósito de uma auditoria operacional que o TCU lhes preserve espaço para escolher a solução institucional mais adequada, sem deixar, naturalmente, de registrar a desconformidade que deu origem ao achado.

29. A proposta trazida pela AudRecursos, embora avance ao admitir, alternativamente, a revisão da Portaria em trinta dias, impõe prazo de duvidosa implementação prática, uma vez que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral devem ser precedida da realização de análise de impacto regulatório (AIR), conforme o art. 5º da Lei 13.874/2018.

30. A propósito, compulsando o site do MME, minha assessoria verificou que se encontra em andamento procedimento de dispensa de AIR da "*minuta de Portaria Interministerial que versa sobre Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS, o Estudo Ambiental de Área Sedimentar - EAAS, e estabelece procedimentos para sua elaboração e aprovação*" (Disponível: < https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/analise-de-impacto-regulatorio-air/dispensas-de-air/2026>. Acesso em: 9 set. 2026). Essa informação mostra que os órgãos jurisdicionados não estão inertes na solução do problema identificado na presente fiscalização.

31. Dessa forma, em vez de expedir determinação para que o MME e o MMA instituam a Comissão Interministerial a que se refere o art. 10 da Portaria Interministerial MME-MMA 198/2012, reputo pertinente dar ciência a esses órgãos de que a ausência de estrutura procedimental e decisória apta a assegurar o processamento e a conclusão tempestiva das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar se mostra incompatível com o princípios da eficiência administrativa e da razoável duração do processo administrativo, previstos nos arts. 37, **caput**, e 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999.

32. Com relação à determinação consignada no subitem 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-Plenário, de que o MME e o MMA apreciem conclusivamente, em 120 dias, as AAAS das bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe, compreendo que as circunstâncias trazidas no expediente recursal também justificam a conversão da deliberação em ciência.

33. De início, ressalto que a imposição de determinação tinha fundamento relevante. Trata-se de estudos cuja tramitação se prolonga há vários anos sem alcançar a etapa decisória, o que vai de encontro ao princípio da eficiência.

34. Todavia, há relação direta entre a conclusão das duas AAAS e o modelo decisório que vier a ser adotado para a aprovação desse instrumento. Os recorrentes sustentam que a apreciação conclusiva dos estudos depende da definição da instância competente e que a revisão normativa poderá atribuir diretamente aos Ministros de Estado a deliberação conjunta hoje reservada à Comissão Interministerial. Nesse quadro, exigir que a Administração conclua os processos em um prazo certo pode ser inviável, diante da situação de alteração normativa e do rito procedimental necessário para tal.

35. Desse modo, reputo adequado converter a aludida determinação em ciência ao MMA e ao MME de que a manutenção, por período excessivo e sem apreciação conclusiva, dos processos de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe evidencia deficiência no funcionamento do processo decisório aplicável às AAAS, igualmente incompatível com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo.

36. Ressalto que a conversão das determinações em ciência não importa chancela à inação administrativa. As medidas explicitam as deficiências encontradas pela equipe de fiscalização, exercendo o papel de diagnóstico e de colaboração das auditorias operacionais, e mantêm sob responsabilidade dos órgãos competentes a adoção das medidas necessárias para superá-las, sem que este Tribunal substitua sua avaliação técnica quanto ao desenho institucional mais adequado.

37. Nessa perspectiva, deve a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) incluir no planejamento de seus trabalhos a verificação da eventual persistência da inação por parte do MMA e do MME, avaliando, inclusive, a aplicação de medidas sancionatórias aos agentes públicos competentes, caso a situação não seja corrigida em novo ciclo de fiscalização.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2536/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.674/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Não há.
3.2. Recorrentes: Casa Civil da Presidência da República e Ministério das Minas e Energia (00.394.510/0016-77).
4. Entidades: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Petróleo Brasileiro S.A.; Secretaria -Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria -Executiva do Ministério de Minas e Energia; Secretaria - Executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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: Marco Aurelio Ferreira Martins (194.793/OAB-SP), representando Petróleo Brasileiro S.A.; e Rogério Telles Correia das Neves (133.445/OAB-SP), representando o Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) contra os subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-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 do pedido de reexame com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de tornar insubsistentes os subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.620/2025-Plenário;
9.2. dar ciência ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e ao Ministério de Minas e Energia (MME) de que:
9.2.1. a ausência de estrutura procedimental e decisória apta a assegurar o processamento e a conclusão tempestiva das Avaliações Ambientais de Área Sedimentar (AAAS) mostra-se incompatível com os princípios da eficiência administrativa e da razoável duração do processo administrativo, previstos nos arts. 37, **caput**, e 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999;
9.2.2. a manutenção, por período excessivo e sem apreciação conclusiva, dos processos de Avaliação Ambiental

de Área Sedimentar referentes às bacias do Solimões e de Sergipe-Alagoas/Jacuípe evidencia deficiência no funcionamento do processo decisório aplicável às AAAS, igualmente incompatível com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo; e
9.3. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2536-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 021.660/2019-0
Natureza: Pedido de Reexame (em Representação)
Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Conselho Nacional
Recorrente: Lucimar Silva Lopes Coutinho (289.043.621-72)
Representação legal: Marilene Costa de Oliveira Lima (OAB/MG 117.592)

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUDIÊNCIAS. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS OUTROS. MULTA AO RESPONSÁVEL REVEL. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DA MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), inserta à peça 192:

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Lucimar Silva Lopes Coutinho (peça 174) contra o Acórdão 5.447/2025-1ª Câmara (peça 145, Rel. Min. Weder de Oliveira).

1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

'9.1. considerar a Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Clésio Soares de Andrade, pela Sra. Nicole Carvalho Goulart e pelo Sr. Walter Viana Silva;

9.3. aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 à Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.4. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, inciso II, do RI/TCU e 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
9.5. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis, ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte e ao Serviço Social do Transporte; e
9.6. informar aos interessados que esta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.'

HISTÓRICO

2. Trata-se de representação instaurada em processo apartado em decorrência da constatação, nos processos de prestação de contas ordinárias do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e do Serviço Social do Transporte (Sest) relativas ao exercício de 2015 (TC 000.190/2017-9 e TC 000.189/2017-0, respectivamente), de indícios de irregularidades na contratação, em 5/11/2014, de serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação, do escritório Ferreira & Chagas Advogados, pelo valor de R$ 1.500.000,00 (cláusula terceira do contrato – peça 15, p. 120).

2.1. *A matéria foi apreciada pelo TCU por meio do Acórdão 13.918/2020-1ª Câmara (Rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira), que ordenou a conversão da representação em tomada de contas especial e a audiência dos responsáveis (peça 45).*

2.2. *Tendo em vista a rejeição dos embargos de declaração opostos pelo Senat (Acórdão 5.384/2021-1ª Câmara, peça 64) e o não conhecimento de embargos apresentados pelo escritório Ferreira & Chagas (Acórdão 9.454/2021-1ª Câmara, peça 87), o Acórdão 13.918/2020-1ª Câmara foi mantido em seus exatos termos.*

2.3. *A extinta SecexDesenvolvimento, após a realização de diligências, submeteu ao relator, por meio da instrução de peça 25 do TC 042.327/2021-0, processo de tomada de contas especial, ao qual a presente representação estava anexada, com propostas de citação e de audiência.*

2.4. *Na mesma instrução, também encaminhou petição formulada pelo escritório Ferreira & Chagas Advogados acerca da decisão proferida no despacho de peça 97, que indeferiu a solicitação de parcelamento do débito, com o fim de 'arquivamento do feito', nos termos do art. 93 da Lei 8.443/1992 e do art. 213 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU).*

2.5. *A petição foi recebida pelo relator como agravo, sem efeito suspensivo, em consonância com o art. 289 do RI/TCU, sendo determinada a remessa dos autos para oitiva do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU).*

2.6. *Após manifestação do MP/TCU, o relator, em consonância com o disposto no art. 289, § 1º, c/c o art. 217 do RI/TCU, deu provimento ao agravo, deferindo o pedido de parcelamento do débito solicitado pelo escritório Ferreira & Chagas Advogados (peça 100).*

2.7. *Observou que, após a quitação integral do débito ou em caso da falta de recolhimento de qualquer parcela, situação a implicar o vencimento antecipado da dívida, os responsáveis deveriam ser citados para apresentar alegações de defesa relativamente às irregularidades verificadas.*

2.8. *Além disso, por considerar que as irregularidades que ensejaram a proposta de audiência não se confundiam com aquelas ensejadoras de débito e que as consequências de eventual rejeição das razões de justificativa não afetariam o julgamento da regularidade das contas, o relator entendeu que as audiências já poderiam ser efetivadas.*

2.9. *Contudo, ponderou que as medidas saneadoras deveriam ser realizadas no processo original de representação, no qual não se apura débito, sendo que a apreciação de mérito da tomada de contas especial ficaria suspensa em razão da autorização do parcelamento deferida.*

2.10. *Assim, ordenou que o presente TC 021.660/2019-0 fosse desapensado da tomada de contas especial (TC 042.327/2021-0), em consonância com o disposto nos arts. 38 e 40, inciso III, da Resolução TCU 259/2014.*

2.11. *As audiências foram realizadas nos seguintes termos (peça 100):*

'a) determinar as audiências dos Srs. Clésio Soares de Andrade (154.444.906-25), presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat à época dos fatos; e Lucimar Silva Lopes Coutinho (289.043.621-72), diretora executiva nacional do Sest/Senat à época dos fatos, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa quanto às seguintes irregularidades verificadas no âmbito do processo DEX 01056/14, autuado em 6/11/2014, que tratou da contratação, por inexigibilidade de licitação, do escritório de advocacia Ferreira & Chagas Advogados (04.032.380/0001-05):

a.1) inexistência de assinaturas em pedido de serviços constante dos autos, conforme o disposto no art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos (RCL) do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e do Serviço Social do Transporte (Sest);

a.2) contrato firmado em data anterior ao pedido (o contrato foi celebrado em 5/11/2014 e o processo foi autuado em 6/11/2014), em afronta ao art. 13 do RCL do Sest e do Senai;
a.3) inexistência de justificativas circunstanciadas para a contratação de cada um dos serviços descritos no contrato (prestação de serviços jurídicos para atuação e acompanhamento de processos criminais, elaboração de minutas de novos estatutos sociais e assistência jurídica e orientativa para a criação de estrutura de auditoria interna), em afronta ao art. 13 do RCL do Sest e do Senai;
a.4) inexistência de proposta de preço formulada pelo referido escritório, bem como de avaliação do preço estabelecido no contrato quanto à compatibilidade com o mercado ou razoabilidade em função do que seria contratado, em afronta ao art. 11 do RCL do Senat e do Sest;
a.5) inexistência de demonstração circunstanciada da notória especialização do contratado, assim entendido nos termos do inciso II do artigo 10 do Regulamento ('aquele cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade permita inferir que o seu trabalho e o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado') em relação a cada um dos distintos serviços previstos no contrato, o que impede a comprovação da regularidade da contratação por inexigibilidade;
a.6) afronta ao art. 26 da RCL, tendo em vista a inexistência de especificação detalhada dos serviços a realizar e dos produtos (minutas, pareceres, relatórios etc.) que deveriam ser elaborados pela contratada na execução do item 1.3 do objeto do contrato, dificultando ou inviabilizando o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, nos termos de sua cláusula sexta, bem como a verificação da comprovação da realização dos serviços e da legitimidade do respectivo pagamento, cujo ônus de comprovação passaria a ser tanto da autoridade autorizadora dos pagamentos quanto da contratada;
a.7) previsão não justificada de reembolso de despesas da contratada, o que pode acarretar pagamentos em duplicidade e desvinculação entre o valor pago e o valor expresso no contrato, em afronta ao art. 26 do RLC do Sest e do Senat;
b) determinar as audiências dos Srs. Nicole Carvalho Goulart (019.189.441-99) e Walter Viana Silva (832.049.111-87), assessores jurídicos do Sest/Senat durante parte da vigência contratual (nessa qualidade, foram diretamente responsáveis, nos respectivos períodos, pelo acompanhamento e fiscalização da execução contratual, nos termos da cláusula sexta, item 6.1, do contrato), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa quanto à seguinte irregularidade verificada no âmbito do contrato decorrente do processo DEX 01056/14, autuado em 6/11/2014, que tratou da contratação, por inexigibilidade de licitação, do escritório de advocacia Ferreira & Chagas Advogados (04.032.380/0001-05):
b.1) execução contratual realizada por profissionais distintos daqueles cujos currículos foram apresentados para demonstrar a notória especialização, em afronta aos requisitos para a contratação por inexigibilidade de licitação, em conformidade com o disposto nos arts. 10, II, e 11 do RLC do Sest e do Senat.'
2.12. *Após realizar as audiências, a unidade técnica propôs (peça 140):*
a) sejam acolhidas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Clésio Soares de Andrade (154.444.906-25), presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat à época dos fatos, quanto à responsabilidade pelas irregularidades apuradas no âmbito do processo DEX 01056/14, autuado em 6/11/2014, que tratou da contratação, por inexigibilidade de licitação, do escritório de advocacia Ferreira & Chagas Advogados;
b) sejam rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Nicole Carvalho Goulart (019.189.441-99) e pelo Sr. Walter Viana Silva (832.049.111-87), assessores jurídicos do Sest/Senat e fiscais do contrato decorrente do processo DEX 01056/14 à época dos fatos;
c) considerar revel, para todos os efeitos legais, com fundamento no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92, a Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho (289.043.621-72), diretora executiva do Sest/Senat à época dos fatos;
d) aplicar aos responsáveis mencionados nos itens 'b' e 'c', individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inc. III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das quantias que lhes forem cominadas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas da data do Acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das multas, caso não atendidas as notificações;
f) autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo

incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; e

g) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis e aos Conselhos Nacionais do Sest e do Senat, informando aos interessados que o inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.'

2.13. *A Primeira Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 5.447/2025, divergiu da unidade instrutiva quanto à responsabilização da Sra. Nicole Carvalho Goulart e do Sr. Walter Viana Silva e aplicou a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 apenas à Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho (peça 145).*

2.14. *Irresignada, a Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho interpôs o pedido de reexame ora sob exame (peça 174).*

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 183 e do despacho de peça 185.

EXAME DE MÉRITO

4. ***Delimitação***

4.1. *O presente exame contempla as seguintes questões:*

a) nulidade das notificações da recorrente;

b) ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória;

c) efeitos da revelia;

d) responsabilização em razão das atribuições do cargo;

e) iliquidez das contas; e

f) fungibilidade recursal.

Da nulidade das notificações da recorrente

4.2. *A recorrente alega que a notificação por edital foi realizada sem que o TCU esgotasse as tentativas de sua localização. Foram feitas quatro tentativas de notificação nos mesmos endereços, sem correção de erros como CEP incorreto, e sem buscar informações em órgãos públicos ou no próprio Sest/Senat.*

4.3. *Destaca que o Edital 126/2024 foi publicado com o número de processo errado (TC 042.327/2021-0, em vez de TC 021.660/2019-0), o que causou prejuízo à defesa da recorrente, que foi declarada revel.*

4.4. *Salienta que a Resolução TCU 360/2023, em seu art. 15, é clara ao determinar que a notificação deve vir acompanhada dos elementos que contenham especificações objetivas e suficientes para o exercício da ampla defesa, o que não teria ocorrido.*

4.5. *Sustenta que insistir na sua condenação em razão da revelia afronta o princípio do contraditório e da ampla defesa, motivo pelo qual a notificação deve ser anulada, assim como todos os atos subsequentes que a ela se relacionem.*

Análise

4.6. *Os argumentos apresentados pela recorrente não procedem. O procedimento de notificação adotado no presente caso observou as disposições da Resolução TCU 360/2023, que disciplina as comunicações processuais no âmbito do Tribunal de Contas da União.*

4.7. *Nos termos do art. 13 da referida norma, a notificação por edital é admitida quando restarem infrutíferas as demais formas de comunicação, especialmente quando o destinatário se encontrar em local ignorado, incerto ou inacessível. Considera-se configurada tal situação quando não obtêm êxito as tentativas de comunicação realizadas nos endereços constantes dos autos ou nas bases de dados utilizadas pelo Tribunal para essa finalidade.*

4.8. *No caso concreto, foram realizadas quatro tentativas de notificação da recorrente antes da publicação do edital, todas sem sucesso. Duas delas ocorreram no endereço constante da base de dados da Receita Federal (Condomínio Quintas da Alvorada, Rua Rio Parnaíba 227, Jardim Botânico, CEP 71680-356, Brasília/DF) e outras duas no endereço registrado na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (SQN 106, Bloco I, Apto. 102, Asa Norte, CEP 70742-090, Brasília/DF). Diante da frustração dessas diligências, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos promoveu a citação por edital (peças 33 e 71-72).*

4.9. *O procedimento adotado está em plena conformidade com a Resolução TCU 360/2023, que expressamente determina que as tentativas de comunicação sejam realizadas nos endereços constantes dos autos ou nas bases de dados utilizadas pelo Tribunal, o que foi devidamente observado no presente caso.*

4.10. *Cumpre registrar, ademais, que é dever do cidadão manter seus dados cadastrais atualizados nas bases de órgãos e entidades públicas que exigem tal informação, especialmente o endereço para recebimento de comunicações oficiais.*

4.11. *Tampouco prospera a alegação de prejuízo à defesa em razão da publicação do edital com indicação equivocada do número do processo (TC 042.327/2021-0 em vez de TC 021.660/2019-0).*

4.12. *Isso porque o edital continha todos os elementos necessários e suficientes para possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa, inclusive a descrição das irregularidades imputadas aos responsáveis.*

4.13. *A circunstância de constar número de processo do qual foi desapensada a presente representação não impediu a compreensão do conteúdo da comunicação. Prova disso é que outros responsáveis apresentaram suas defesas sem qualquer dificuldade, mesmo diante da menção ao TC 042.327/2021-0.*

4.14. *Diante disso, conclui-se que a notificação da recorrente por edital observou os requisitos aplicáveis, não se verificando qualquer nulidade capaz de comprometer a validade do ato ou dos atos processuais subsequentes.*

Da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória

4.15. *A recorrente argumenta que a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória já ocorreu, considerando o entendimento do STF de que a interrupção da prescrição só pode ocorrer uma única vez.*

Análise

4.16. *No âmbito do TCU, a Resolução 344/2022 estabelece as diretrizes e regulamenta os procedimentos relativos à análise da prescrição aplicável ao exercício das pretensões de natureza punitiva e de ressarcimento ao erário.*

4.17. *A Primeira Câmara desta Corte de Contas, ao deliberar sobre o acórdão recorrido, acolheu o exame da prescrição realizado pela unidade instrutiva (peça 140):*

'Marco inicial

5/1/2017 – data da entrada neste TCU dos TC 000.189/2017-0 e 000.190/2017-9. Fundamento legal: art. 4º, II, Resolução TCU 344/2022.

Causas interruptivas:

i) 11/12/2017 - juntada dos Relatórios de Inspeção aos autos dos TCs 000.189/2017-0 e 000.190/2017-9 (peças 11 e 12, respectivamente) - art. 5º, II, Resolução TCU 344/2022;

ii) 18/7/2019 - data da instauração da presente representação em atendimento ao despacho do Relator (peça 10). Fundamento legal: art. 5º, II, Resolução TCU 344/2022;

iii) 1º/12/2020 - data da prolação do Acórdão 13.918/2020-1ª Câmara, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que ordenou a audiência dos responsáveis pelas irregularidades verificadas no processo licitatório DEX 01056/14, autuado em 6/11/2014, que tratou da contratação, por inexigibilidade de licitação, do escritório de advocacia Ferreira & Chagas Advogados.

77. Vale relatar que essa última deliberação foi integralmente mantida, tendo em vista o não conhecimento de embargos apresentados pelo escritório Ferreira & Chagas Advogados (Acórdão 5.384/2021-1ª Câmara, de 30/3/2021) e a rejeição dos embargos de declaração opostos pelo Senat (Acórdão 9.454/2021-1ª Câmara, de 13/7/2021).

78. Além desses embargos, o aludido escritório interpôs agravo em face da decisão proferida no despacho de peça 97, que indeferiu a solicitação de parcelamento do débito, com o fim de 'arquivamento do feito'. Esse último recurso foi recebido pelo relator sem efeito suspensivo, em consonância com o art. 289 do RI/TCU, sendo apreciado em 16/6/2023 por meio de despacho à peça 100.

79. Verifica-se, assim, que a última causa interruptiva ocorreu em 1º/12/2020. Logo, não se operou a prescrição quinquenal legalmente estabelecida.

80. Em relação à prescrição intercorrente, o art. 8º da Resolução 344/2022, assim dispõe: (...)

81. Vê-se do histórico do processo que também não houve incidência da prescrição intercorrente.

82. Pelo exposto, opina-se pela rejeição da preliminar arguida pela responsável.'

4.18. *Entende-se que não se sustenta o argumento apresentado pela recorrente que defende a ocorrência de prescrição. Tal alegação não encontra respaldo na análise realizada pela unidade instrutiva e nos elementos constantes dos autos.*

4.19. *Por fim, cumpre ressaltar que a invocação da tese da unicidade da interrupção da prescrição não socorre a recorrente. Tal entendimento não se encontra consolidado nem é unânime na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme consignado no voto condutor do Acórdão 1.279/2025-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), embora existam precedentes daquela Corte que afastam a possibilidade de múltiplas interrupções, tais decisões produzem efeitos cogentes apenas entre as partes envolvidas, não se*

podendo extrair delas orientação pacífica ou consolidada. Até o presente momento, a matéria não pode ser considerada definitivamente pacificada no âmbito da Corte Suprema.

4.20. *Portanto, o entendimento adotado pelo TCU, no sentido de admitir sucessivas causas interruptivas da prescrição, não afronta os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade ou da segurança jurídica.*

Dos efeitos da revelia

4.21. *A recorrente sustenta que a ausência de defesa não implica presunção de veracidade das imputações, de modo que sua responsabilidade deve ser analisada com base nas provas dos autos.*

Análise

4.22. *Inicialmente, cumpre esclarecer que a revelia nos processos que tramitam no âmbito do TCU possui regime distinto daquele adotado nos processos judiciais.*

4.23. *Diferentemente do que ocorre no processo civil, a revelia no TCU não implica presunção de veracidade dos fatos imputados ao responsável. Assim, ainda que o responsável permaneça revel, eventual condenação somente pode ocorrer quando houver nos autos elementos probatórios suficientes para demonstrar a prática de irregularidade.*

4.24. *Ademais, importa registrar que o exercício do contraditório e da ampla defesa permanece assegurado ao responsável ao longo de toda a tramitação processual, podendo ser exercido até o trânsito em julgado da decisão.*

4.25. *Desse modo, o receio da recorrente de a revelia ser tratada como presunção absoluta de irregularidade não encontra respaldo na sistemática processual do TCU, uma vez que eventual responsabilização deve sempre estar lastreada em elementos de prova constantes dos autos.*

Da responsabilização em razão das atribuições do cargo

4.26. *Alega que a mesma lógica adotada em relação ao Sr. Clésio Soares de Andrade – isentado de responsabilidade por não possuir atribuições relacionadas ao processo de contratação – deve ser igualmente aplicada a ela, uma vez que também não detinha competência operacional sobre o processo de contratação.*

4.27. *Assevera que, como diretora executiva nacional, não tinha responsabilidade direta sobre os processos de licitação e contratação, que eram conduzidos pelo Departamento Executivo e pela Comissão de Licitação.*

4.28. *Argui que o cargo de diretora executiva nacional envolvia funções de supervisão e controle finalístico, e não a análise minuciosa de processos administrativos.*

4.29. *Entende que não houve dolo ou erro grosseiro e que agiu dentro de suas atribuições e com base em um processo que aparentava regularidade.*

Análise

4.30. *A controvérsia em exame diz respeito à imputação de responsabilidade à recorrente, à época Diretora Executiva Nacional do Sest/Senat, em razão de irregularidades verificadas no processo de contratação, por inexigibilidade de licitação, do escritório Ferreira & Chagas Advogados.*

4.31. *De início, cumpre destacar que este Tribunal afastou a responsabilidade do então Presidente do Sest/Senat, Sr. Clésio Soares de Andrade, em relação aos mesmos fatos, sob o fundamento de que não detinha atribuições diretamente relacionadas à condução do processo de contratação (peça 146):*

'13. Acompanho as conclusões da unidade instrutiva e acolho as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, por estar, também, em consonância com precedentes desta Corte sobre a responsabilização de membros do corpo diretivo.

14. Conforme destacou a unidade instrutiva, não cabe a responsabilização do Sr. Clésio de Andrade, uma vez que, conforme suas razões de justificativa, não teve envolvimento direto nos atos operacionais ou administrativos que levaram à contratação da sociedade de advogados, atos que estavam fora de sua esfera de competências.'

4.32. *Tal conclusão revela-se plenamente aplicável à situação da recorrente, uma vez que as ocorrências que motivaram sua audiência são idênticas àquelas analisadas em relação ao referido dirigente, não havendo distinção relevante quanto ao contexto fático ou ao grau de participação.*

4.33. *Verifica-se que a função de Diretora Executiva Nacional possui natureza eminentemente estratégica e de supervisão finalística, não se confundindo com atividades operacionais ou de análise minuciosa de processos administrativos específicos.*

4.34. *É o que se extrai do estatuto social vigente do Sest/Senat (peça 177, p. 9-10):*

'Art. 19 - O Diretor Executivo Nacional do SEST, nomeado pelo Presidente do Conselho Nacional, terá as seguintes atribuições:

I - cumprir e fazer cumprir, sob pena de responsabilidade funcional, as disposições estatutárias e regimentais do SEST, bem como as resoluções do Conselho Nacional e as emanadas do seu Presidente;

II - executar fielmente o orçamento e o plano anual de atividades aprovados pelo Conselho Nacional;

III - administrar e gerir as finanças e o patrimônio do SEST juntamente com o Diretor Adjunto;
IV - supervisionar a equipe administrativa do Departamento Executivo e os serviços prestados por terceiros, acompanhando e avaliando as atividades desenvolvidas, zelando pela qualidade e produtividade das mesmas, cobrando resultados e prestando todas as informações solicitadas pelos Conselhos Nacionais, Conselhos Regionais, Conselho Fiscal e pelo Presidente;
V - admitir, promover e demitir os empregados, exigida a aprovação do Presidente do Conselho Nacional quando se tratar de cargos de confiança;
VI - assinar contratos, acordos e convênios visando os objetivos institucionais do SEST;
VII - propor ao Presidente do Conselho Nacional as normas gerais de gestão, o plano de contas, a previsão orçamentária, o relatório e o plano anual de atividades do SEST, mantendo atualizada a sua contabilidade, elaborando balancetes mensais e fechando o balanço até o último dia do mês de março de cada ano;
VIII - abrir contas em bancos e movimentar os fundos conjuntamente com o Diretor Adjunto;
IX – planejar e acompanhar as auditorias de rotina nas Unidades Operacionais e determinar com urgência as decorrentes de denúncias;
X – cumprir qualquer missão de natureza técnica ou funcional que lhe seja atribuída pelo Conselho Nacional ou pelo seu Presidente.'

4.35. *A condução dos procedimentos licitatórios – inclusive nos casos de inexigibilidade – compete, ordinariamente, aos setores técnicos especializados, notadamente à Comissão de Licitação, órgão dotado de competência formal para instruir, examinar e julgar a regularidade dos atos praticados.*

4.36. *As irregularidades imputadas à recorrente estão todas relacionadas à condução do procedimento licitatório: '(i) ausência de assinatura no pedido do serviço; (ii) assinatura do contrato em data anterior ao pedido; (iii) ausência de relação entre o objeto principal e determinados subitens do objeto; (iv) não comprovação da caracterização da singularidade do objeto e da notória especialização; (v) ausência de demonstração, de forma clara, da inviabilidade de competição (vi) ausência de pesquisa de preços; (vii) caracterização de serviços não específicos de advocacia; (viii) previsão indevida de reembolso de despesas da contratada; e (ix) sobrepreço no valor do contrato'.*

4.37. *Nesse contexto, não se mostra razoável exigir da recorrente a revisão detalhada de toda a documentação que instruiu a contratação em exame, sob pena de desvirtuar a lógica de segregação de funções que estrutura a atuação administrativa.*

4.38. *A responsabilização de agentes públicos pressupõe a demonstração de nexo entre suas atribuições e as irregularidades apontadas, o que não se verifica no caso concreto.*

4.39. *Ademais, o conjunto probatório indica que o processo de contratação foi formalmente instruído por unidades competentes, contendo elementos que, à época, conferiam aparência de regularidade ao procedimento.*

4.40. *Tal circunstância é suficiente para afastar a caracterização de erro grosseiro, sobretudo quando inexistem sinais evidentes de ilegalidade que pudessem ser prontamente identificados por autoridade que não atuava diretamente na instrução do feito.*

4.41. *Importa ressaltar que a responsabilização de gestores demanda a presença de, ao menos, erro grosseiro (culpa grave), nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e da Lei Orgânica do TCU.*

4.42. *No caso em análise, não há qualquer elemento que evidencie a atuação dolosa da recorrente, tampouco conduta marcada por negligência, imprudência ou imperícia em grau qualificado.*

4.43. *Mesmo que se admitisse a existência de alguma competência residual da recorrente para apreciação do processo, ainda assim não se identificam nos autos indícios de conduta que ultrapasse o âmbito do erro escusável.*

4.44. *Diante desse cenário, conclui-se não ser possível imputar responsabilidade à recorrente pelas irregularidades apontadas.*

Da iliquidez das contas

4.45. *A recorrente argumenta que as contas devem ser consideradas iliquidáveis, pois já se passaram dez anos dos fatos apurados, o que dificulta a reunião dos documentos produzidos à época, mormente porque eram físicos.*

4.46. *Acrescenta ao argumento do extenso lapso temporal o caos gerencial decorrente da 'Operação São Cristóvão'.*

Análise

4.47. *O reconhecimento da iliquidez das contas constitui medida excepcional, admitida apenas em situações nas quais se verifique a efetiva e insuperável impossibilidade de apuração dos fatos, de*

individualização de responsabilidades ou de quantificação do dano ao Erário. Não se trata, portanto, de consequência automática do decurso do tempo ou da alegação genérica de dificuldades administrativas.

4.48. *No caso em exame, não restou demonstrado que a suposta indisponibilidade documental inviabilize, de forma concreta, a análise das contas. Ao contrário, os autos evidenciam que foi possível reconstituir os elementos essenciais do processo, identificar as irregularidades ocorridas e delimitar a atuação dos responsáveis, o que afasta, por si só, a hipótese de iliquidez.*

4.49. *Ademais, a alegação de que os documentos eram físicos e, por isso, de difícil recuperação não se mostra suficiente para caracterizar a impossibilidade de julgamento. A guarda e a conservação da documentação relativa à aplicação de recursos constituem dever do gestor, que deve manter registros aptos a comprovar a regularidade dos atos praticados.*

4.50. *Eventual deficiência na organização ou preservação desses documentos não pode ser invocada em benefício do responsável, sob pena de se admitir que a própria desídia administrativa sirva como fundamento para afastar o dever de prestar contas.*

4.51. *No mesmo sentido, a menção genérica a um suposto 'caos gerencial' decorrente da Operação São Cristóvão não se presta a justificar a iliquidez das contas, sobretudo na ausência de demonstração objetiva de como tal circunstância teria inviabilizado a reconstituição dos fatos ou a obtenção de elementos mínimos para o julgamento.*

4.52. *Alegações dessa natureza, desacompanhadas de prova concreta, não têm o condão de afastar o dever de prestação de contas nem de impedir a atuação fiscalizatória desta Corte.*

4.53. *Cumpre ressaltar, ainda, que o simples transcurso do tempo não conduz, por si só, à iliquidez das contas, especialmente quando persistem nos autos elementos suficientes para a formação do convencimento quanto à regularidade ou irregularidade da gestão.*

4.54. *Admitir o contrário equivaleria a esvaziar a efetividade do controle externo, incentivando a inércia na guarda documental e comprometendo a tutela do Erário.*

4.55. *Dessa forma, inexistindo comprovação de impossibilidade material de apuração dos fatos e estando presentes nos autos elementos suficientes para o julgamento de mérito, não há amparo para o acolhimento da tese de iliquidez das contas.*

Da fungibilidade recursal

4.56. *A recorrente requer que, caso o seu pedido de reexame não seja conhecido, que ele seja recebido como recurso de revisão, com base no art. 288 da Lei 8.443/1992.*

Análise

4.57. *Ante o conhecimento do pedido de reexame interposto pela recorrente, não há necessidade de se examinar o pedido de fungibilidade recursal.*

CONCLUSÃO

5. Do exame, é possível concluir que:

a) a notificação da recorrente por edital observou os requisitos normativos aplicáveis, não se verificando qualquer nulidade capaz de comprometer a validade do ato ou dos atos processuais subsequentes;

b) não se sustenta o argumento apresentado pela recorrente que defende a ocorrência de prescrição, uma vez que tal alegação não encontra respaldo na análise realizada pela unidade instrutiva e nos elementos constantes dos autos;

c) o receio da recorrente de a revelia ser tratada como presunção absoluta de irregularidade não encontra respaldo na sistemática processual do TCU, uma vez que eventual responsabilização deve sempre estar lastreada em elementos de prova constantes dos autos;

d) não é possível imputar responsabilidade à recorrente pelas irregularidades apontadas, tendo em vista as atribuições do seu cargo e a ausência de evidências de erro grosseiro (culpa grave);

e) inexistindo comprovação de impossibilidade material de apuração dos fatos e estando presentes nos autos elementos suficientes para o julgamento de mérito, não há amparo para o acolhimento da tese de iliquidez das contas; e

f) ante o conhecimento do pedido de reexame interposto pela recorrente, não há necessidade de se examinar o pedido de fungibilidade recursal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

b) *conhecer do recurso interposto pela Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho e, no mérito, dar-lhe provimento para afastar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a ela aplicada; e*

c) *informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.*"

2. O diretor da AudRecursos divergiu do encaminhamento acima, nos moldes a seguir transcritos (peça 193):

"[...] *3. Nesta etapa processual, em que se analisa pedido de reexame interposto pela Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho, a recorrente pugna pelo afastamento de sua responsabilização, dentre outras alegações rejeitadas na instrução precedente, com a qual desde já me coloco de acordo, por não possuir atribuições relacionadas ao processo de contratação, que era conduzido pela Comissão de Licitação, devendo ser aplicada à recorrente as mesmas conclusões a que chegou o relator* ***a quo*** *ao isentar o Sr. Clésio Soares de Andrade, então presidente da entidade, ao argumento de este não possuía atribuições relacionadas ao questionado processo licitatório.*

4. A par das considerações trazidas neste ponto, o auditor-instrutor propõe o provimento do recurso, com a consequente exclusão da multa imputada, porquanto, no seu sentir: '4.35. A condução dos procedimentos licitatórios – inclusive nos casos de inexigibilidade – compete, ordinariamente, aos setores técnicos especializados, notadamente à Comissão de Licitação, órgão dotado de competência formal para instruir, examinar e julgar a regularidade dos atos praticados', bem como em razão de sua situação assemelhar-se à do então presidente da entidade, que teve seus argumentos aceitos, por não ter atribuições relacionadas ao processo de contratação (peça 192).

5. Com as devidas vênias, diverge-se do encaminhamento proposto, visto que os argumentos colacionados não se mostram aptos a afastar a responsabilidade da então Diretora Executiva da entidade, pelos motivos que se passa a expor:

6. A Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho, diretora executiva do Sest/Senat à época da contratação, foi ouvida em audiência para apresentar razões de justificativa por um conjunto de irregularidades, descritas nos subitens de 9.3.1 a 9.3.8 do Acórdão 13.918/2020-1ª Câmara, que podem ser assim sintetizadas:

'(i) ausência de assinatura no pedido do serviço;
(ii) assinatura do contrato em data anterior ao pedido;
(iii) ausência de relação entre o objeto principal e determinados subitens do objeto;
(iv) não comprovação da caracterização da singularidade do objeto e da notória especialização;
(v) ausência de demonstração, de forma clara, da inviabilidade de competição
(vi) ausência de pesquisa de preços;
(vii) caracterização de serviços não específicos de advocacia;
(viii) previsão indevida de reembolso de despesas da contratada;
(ix) sobrepreço no valor do contrato.'

7. Nos termos consignados no relatório (peça 147, p. 7-8), extrai-se do Estatuto Social do Sest/Senat as seguintes competências da Diretoria Executiva:

'Art. 18 – Compete ao Departamento Executivo
VII – realizar as compras de ativo fixo e circulante, de acordo, com as normas aprovadas pelo Presidente do Conselho Nacional, promovendo os necessários procedimentos licitatórios;
XX -gerir as atividades fins do SENAT, prestando com eficiência os serviços que lhe couber executar diretamente e acompanhar a execução daqueles prestados por terceiros, mediante contratos ou convênios, em qualquer caso, zelando pela qualidade e produtividade dos mesmos;
Art. 19 – O Diretor Executivo Nacional do SENAT, nomeado pelo Presidente do Conselho Nacional, terá as seguintes atribuições:
III – administrar e gerir as finanças e o patrimônio do SENAT juntamente com o Diretor Adjunto;
IV – supervisionar a equipe administrativa do Departamento Executivo e os serviços prestados por terceiros, acompanhando e avaliando as atividades desenvolvidas, zelando pela qualidade e produtividade das mesmas, cobrando resultados e prestando todas as informações solicitadas pelos Conselhos Nacionais, Conselhos Regionais, Conselho Fiscal e pelo Presidente;
VI – assinar contratos, acordos e convênios visando os objetivos institucionais do SENAT;'

8. Da análise das irregularidades pelas quais a recorrente foi ouvida em audiência, que foram similares às do então presidente, observa-se que estão todas abrangidas no âmbito de competências da Diretoria Executiva, destacando-se, por oportuno, a necessidade de supervisionar a equipe administrativa do referido departamento. Nesse diapasão, não há se falar em extensão automática e acrítica do mesmo raciocínio utilizado pelo relator ***a quo*** *para afastar a responsabilidade do então presidente da entidade.*

9. Não se perde de vista que parte das irregularidades, de fato, são procedimentais, o que atrairia a responsabilização também da Comissão de Licitação. Todavia, como dito, tal constatação de forma alguma

exime de responsabilidade a recorrente, visto que, como diretora executiva da entidade, anuiu com um processo de contratação irregular, por inexigibilidade, do escritório Ferreira & Chagas Advogados, pela vultosa quantia de R$ 1.500.000,00, sem que as cautelas devidas fossem adotadas.

10. Assim, as alegações genéricas colacionadas no sentido de que deveria ter o mesmo tratamento dado ao então presidente por também não possuir atribuições relacionadas ao processo de contratação não se sustentam, porquanto resta evidenciado pelo estatuto da entidade que o processo licitatório em questão tinha curso no âmbito da Diretoria Executiva, o que exigiria um maior dever de cuidado por parte da recorrente.

11. Nessa perspectiva, observa-se que a multa aplicada atende ao preconizado no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), que trata do erro grosseiro, visto que para o TCU, o erro grosseiro é o que decorre de grave inobservância do dever de cuidado, como o que se verifica nos presentes autos.

12. Por todo o exposto, com as vênias por divergir em parte da instrução precedente, eleva-se à consideração superior a seguinte proposta:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.'

3. O auditor-chefe substituto da AudRecursos anuiu à proposta do diretor (peça 194).

4. O representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), por sua vez, manifestou-se de acordo com o posicionamento do sr. auditor, nos termos abaixo (peça 196):

"[...] *Embora o estatuto da entidade atribuísse à recorrente competências gerais de administração, supervisão e assinatura de contratos, tais atribuições, por si sós, não são suficientes para justificar sua responsabilização pelas irregularidades verificadas no procedimento de contratação. A aplicação de sanção pressupõe a demonstração do nexo entre a conduta do agente e os fatos apurados, não bastando a mera posição hierárquica ocupada.*

No caso, as irregularidades dizem respeito, essencialmente, à instrução e à condução do procedimento de contratação, cuja execução competia aos setores técnicos especializados, sem que os autos evidenciem participação direta da recorrente, omissão consciente diante de ilegalidades manifestas ou prática de dolo ou erro grosseiro. Entendimento diverso acabaria por admitir forma de responsabilização fundada exclusivamente no cargo ocupado, em desacordo com os pressupostos da responsabilidade sancionatória adotados por esta Corte.

Essa compreensão mostra-se ainda mais adequada quando se observa que o próprio Tribunal afastou a responsabilidade do então Presidente da entidade por inexistir participação direta na condução da contratação. Embora a situação funcional da recorrente não seja idêntica, também em relação a ela não se identificam elementos concretos capazes de demonstrar atuação pessoal nas irregularidades ou comportamento caracterizador de erro grosseiro.

Nessa perspectiva, entendemos que a solução proposta pelo Sr. Auditor melhor se harmoniza com as provas constantes dos autos e com os pressupostos da responsabilização sancionatória.

Quanto às demais alegações recursais, cabe apenas registrar que a recorrente sustentou a existência de vício na notificação por edital, em razão de constar, no respectivo edital, o número da tomada de contas especial vinculada a este processo, em vez do número do presente feito.

Embora a instrução tenha concluído que tal circunstância não comprometeu a validade da comunicação, por entender que o edital continha elementos suficientes para possibilitar o exercício da ampla defesa e que a menção ao número do processo originário não impediu a compreensão do conteúdo da comunicação, não se pode deixar de reconhecer que a indicação incorreta do número do processo constitui falha procedimental potencialmente apta, ainda que apenas em tese, a suscitar dúvidas quanto ao objeto da notificação.

Todavia, diante da conclusão pelo provimento do recurso, entendemos que a discussão acerca da eventual nulidade da notificação perde relevância prática no caso concreto.

Diante do exposto, em atenção à audiência propiciada pelo Exmo. Relator, manifestamo-nos de acordo com a proposta formulada pelo Sr. Auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos à peça 192, no sentido de conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento para afastar a multa aplicada à recorrente."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto pela sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho contra o Acórdão 5.447/2025-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

2. O feito original versou sobre representação decorrente da constatação, nos processos de prestação de contas ordinárias do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e do Serviço Social do Transporte (Sest) relativas ao exercício de 2015, de indícios de irregularidades na contratação, em 5/11/2014, de serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação, do escritório Ferreira & Chagas Advogados, pelo valor de R$ 1.500.000,00.

3. A matéria foi apreciada por este Tribunal por meio do Acórdão 13.918/2020-1ª Câmara (relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), que ordenou a conversão da representação em tomada de contas especial e a audiência dos responsáveis.

4. A extinta SecexDesenvolvimento, após a realização de diligências, submeteu ao relator o processo de tomada de contas especial, ao qual a presente representação estava anexada, com propostas de citação e de audiência (peça 25 do TC 042.327/2021-0). Na mesma instrução, também encaminhou petição formulada pelo escritório Ferreira & Chagas Advogados acerca de decisão que havia indeferido a solicitação de parcelamento do débito. A petição foi recebida pelo relator **a quo** como agravo, sem efeito suspensivo, ao qual, posteriormente, foi dado provimento para deferir o parcelamento do débito.

5. Na mesma ocasião, por considerar que as irregularidades que ensejaram a proposta de audiência não se confundiam com aquelas ensejadoras de débito e que as consequências de eventual rejeição das razões de justificativa não afetariam o julgamento das contas, o relator entendeu que as audiências já poderiam ser efetivadas. Contudo, ponderou que as medidas saneadoras deveriam ser realizadas no processo original de representação, no qual não se apurava débito. Assim, o presente TC 021.660/2019-0 foi desapensado da tomada de contas especial (TC 042.327/2021-0), em consonância com o disposto nos arts. 38 e 40, inciso III, da Resolução TCU 259/2014.

6. Assim, as audiências foram realizadas nos seguintes termos:

a) sr. Clésio Soares de Andrade, então presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, e sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho, diretora-executiva nacional do Sest/Senat à época dos fatos, para que apresentassem razões de justificativa quanto às seguintes irregularidades:

a.1) inexistência de assinaturas em pedido de serviços constante dos autos, conforme o disposto no art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) do Senat e do Sest;

a.2) contrato firmado em data anterior ao pedido (o contrato foi celebrado em 5/11/2014 e o processo foi autuado em 6/11/2014), em afronta ao art. 13 do RLC;

a.3) inexistência de justificativas circunstanciadas para a contratação de cada um dos serviços descritos no contrato (prestação de serviços jurídicos para atuação e acompanhamento de processos criminais, elaboração de minutas de novos estatutos sociais e assistência jurídica e orientativa para a criação de estrutura de auditoria interna), em afronta ao art. 13 do RLC;

a.4) inexistência de proposta de preço formulada pelo escritório, bem como de avaliação do preço estabelecido no contrato quanto à compatibilidade com o mercado ou razoabilidade em função do que seria contratado, em afronta ao art. 11 do RLC;

a.5) inexistência de demonstração circunstanciada da notória especialização do contratado, assim entendido nos termos do inciso II do art. 10 do RLC, em relação a cada um dos distintos serviços previstos no contrato, o que impede a comprovação da regularidade da contratação por inexigibilidade;

a.6) afronta ao art. 26 do RLC, tendo em vista a inexistência de especificação detalhada dos serviços a realizar e dos produtos (minutas, pareceres, relatórios etc.) que deveriam ser elaborados pela contratada, dificultando ou inviabilizando o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, bem como a verificação da comprovação da realização dos serviços e da legitimidade do respectivo pagamento, cujo ônus de comprovação passaria a ser tanto da autoridade autorizadora dos pagamentos quanto da contratada;

a.7) previsão não justificada de reembolso de despesas da contratada, o que pode acarretar pagamentos em duplicidade e desvinculação entre o valor pago e o valor expresso no contrato, em afronta ao art. 26 do RLC; e

b) srs. Nicole Carvalho Goulart e Walter Viana Silva, assessores jurídicos do Sest/Senat durante parte da vigência contratual, para que apresentassem razões de justificativa quanto à seguinte irregularidade:

b.1) execução contratual realizada por profissionais distintos daqueles cujos currículos foram apresentados para demonstrar a notória especialização, em afronta aos requisitos para a contratação por inexigibilidade de licitação, em conformidade com o disposto nos arts. 10, inciso II, e 11 do RLC.

7. O feito prosseguiu regularmente e a Primeira Câmara deste Tribunal exarou o Acórdão 5.447/2022, nos seguintes termos:

"[...] *9.1. considerar a Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992;*

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Clésio Soares de Andrade, da Sra. Nicole Carvalho Goulart e do Sr. Walter Viana Silva;

9.3. aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 à Sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; [...]"

8. É contra essa deliberação que se insurge a sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho.

9. Nesse intuito, alega, em resumo, que: (i) a notificação por edital foi realizada sem que esta Corte esgotasse as tentativas de sua localização; (ii) ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória; (iii) a ausência de defesa não implica presunção de veracidade das imputações, de modo que sua responsabilidade deve ser analisada com base nas provas dos autos; (iv) a mesma lógica adotada em relação ao sr. Clésio Soares de Andrade, isentado de responsabilidade por não possuir atribuições relacionadas ao processo de contratação, deve ser-lhe igualmente aplicada; e (v) as contas devem ser consideradas iliquidáveis, pois já se passaram 10 anos dos fatos apurados, o que dificulta a reunião dos documentos produzidos à época, mormente porque eram físicos.

10. No âmbito da AudRecursos, houve divergência de posicionamentos.

11. O auditor instrutor afastou a alegada nulidade da notificação por edital. Segundo a análise, a notificação por edital observou a Resolução TCU 360/2023, pois foram feitas 4 tentativas prévias de comunicação em endereços constantes de bases oficiais, sem sucesso, sendo que o erro na indicação do número do processo no edital não prejudicou a defesa, já que o documento continha elementos suficientes sobre as irregularidades apuradas. Também rejeitou a prescrição com base na Resolução TCU 344/2022, pois houve marcos interruptivos válidos que impediram a configuração das prescrições quinquenal e intercorrente. Quanto à revelia, a instrução esclareceu que, neste Tribunal, esse instituto não gera presunção de veracidade das imputações, sendo indispensável a existência de provas para eventual responsabilização. No tocante à tese de iliquidez das contas, registrou que o simples decurso do tempo, a dificuldade de acessar documentos físicos ou alegações genéricas de caos gerencial não comprovam impossibilidade concreta de apuração dos fatos.

12. Todavia, no mérito, o auditor entendeu passível de acolhimento o argumento da recorrente de que, como diretora-executiva nacional do Sest/Senat, exercia funções estratégicas e de supervisão finalística, sem atuação operacional direta na condução do processo de contratação do escritório Ferreira & Chagas Advogados. Assim, considerando que as irregularidades estiveram ligadas à instrução e condução do procedimento licitatório, atribuídas aos setores técnicos competentes, e que não foram demonstrados dolo, erro grosseiro ou nexo direto entre as atribuições da recorrente e as falhas apontadas, concluiu não haver fundamento para a manutenção da responsabilização.

13. Ao final, propôs dar provimento ao recurso para afastar a multa aplicada à sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho.

14. O diretor da AudRecursos, por sua vez, divergiu do encaminhamento e concluiu que os argumentos da recorrente não afastam sua responsabilidade como diretora-executiva do Sest/Senat à época da contratação irregular.

15. Segundo entendeu, as irregularidades apontadas, tais como ausência de assinatura na solicitação do serviço, assinatura do contrato antes do pedido, falta de comprovação da singularidade do objeto e da notória especialização, ausência de demonstração da inviabilidade de competição, falta de pesquisa de preços, previsão indevida de reembolso de despesas e sobrepreço, estavam inseridas no âmbito de competências da Diretoria-Executiva, conforme o estatuto social da entidade. Destacou, ainda, que cabia à diretora administrar e gerir as finanças e o patrimônio, supervisionar a equipe administrativa do departamento executivo, acompanhar serviços prestados por terceiros e assinar contratos. Por isso, para o diretor da AudRecursos, não seria possível aplicar automaticamente à recorrente o mesmo entendimento adotado em relação ao então presidente da entidade, cuja responsabilidade foi afastada.

16. Desse modo, considerou que houve grave inobservância do dever de cuidado, caracterizando erro grosseiro nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e propôs negar provimento ao recurso, mantendo a multa aplicada.

17. O auditor-chefe substituto da AudRecursos endossou o posicionamento do diretor.

18. O representante do MP/TCU, por seu turno, manifestou concordância com a proposta do auditor.

19. Para o **Parquet**, as atribuições gerais da recorrente na qualidade de diretora-executiva, tais como administração, supervisão e assinatura de contratos, não bastam para responsabilizá-la pelas irregularidades na

contratação, pois seria necessário demonstrar nexo concreto entre sua conduta e os fatos apurados. Ademais, as falhas estavam ligadas à instrução e condução do procedimento de contratação, atribuídas a setores técnicos especializados, sem prova de participação direta da recorrente, omissão consciente, dolo ou erro grosseiro. Também observou o MP/TCU que este Tribunal afastou a responsabilidade do então presidente da entidade por ausência de participação direta, raciocínio que, embora não automaticamente aplicável, reforça a inexistência de elementos suficientes contra a recorrente.

20. Quanto à alegação de nulidade da notificação por edital, reconheceu que a indicação incorreta do número do processo foi falha procedimental potencialmente capaz de gerar dúvida, mas considerou que a questão perdeu relevância prática diante da proposta de provimento do recurso.

21. Assim, recomendou o provimento do apelo, com o afastamento da multa.

22. Com as devidas vênias ao posicionamento do titular da unidade técnica, endosso a proposta ofertada pelo auditor e ratificada pelo **Parquet** no sentido de não estarem presentes, no caso concreto, elementos suficientes para a manutenção da sanção aplicada à recorrente.

23. Quanto às alegações preliminares suscitadas, observa-se que foram devidamente refutados os pontos relativos à nulidade da notificação por edital, à prescrição, aos efeitos da revelia e à iliquidez das contas.

24. Embora a recorrente tenha apontado falhas no procedimento de comunicação processual, especialmente em razão da indicação incorreta do número do processo no edital, verifica-se que, diante da solução de mérito ora adotada, a discussão perde relevância prática para o desfecho do presente feito. Assim, deixo de me aprofundar na análise dessa questão.

25. No que se refere à prescrição, a análise técnica foi uniforme quanto à sua não ocorrência, considerando os marcos interruptivos identificados nos autos e a disciplina constante da Resolução TCU 344/2022.

26. Também é improcedente a alegação de iliquidez das contas, pois o simples decurso do tempo e a dificuldade de localização de documentos físicos não bastam para impedir o julgamento, especialmente quando os autos contêm elementos suficientes para análise das questões controvertidas.

27. Acerca dos efeitos da revelia, é importante destacar que, no âmbito desta Corte de Contas, a ausência de apresentação de defesa não implica presunção automática de veracidade das imputações. Assim, a responsabilização de qualquer agente deve estar sempre apoiada em elementos concretos de prova, capazes de demonstrar a prática da conduta irregular, o nexo entre essa conduta e o resultado apurado, bem como a existência de dolo ou erro grosseiro, quando se tratar de aplicação de sanção.

28. É precisamente nesse ponto que reside a questão central destes autos.

29. A sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho ocupava o cargo de diretora-executiva nacional do Sest/Senat à época dos fatos e foi responsabilizada em razão de irregularidades verificadas na contratação, por inexigibilidade de licitação, de escritório de advocacia.

30. As irregularidades apontadas dizem respeito, em síntese, a falhas na instrução e na condução do processo de contratação, tais como ausência de assinatura na solicitação do serviço, assinatura do contrato em data anterior ao pedido, ausência de adequada relação entre o objeto principal e alguns subitens, insuficiência na comprovação da singularidade do objeto e da notória especialização, ausência de demonstração clara da inviabilidade de competição, falta de pesquisa de preços, previsão indevida de reembolso de despesas e sobrepreço.

31. Não se desconhece que o estatuto social da entidade atribuía à diretora-executiva nacional competências relevantes de administração, gestão, supervisão e assinatura de contratos. Todavia, tais atribuições, por si sós, não bastam para fundamentar a responsabilização da recorrente. Isso porque a responsabilidade perante este Tribunal não decorre apenas da posição hierárquica ocupada pelo agente, sendo indispensável a demonstração de vínculo concreto entre a sua conduta e as irregularidades apuradas. Em outras palavras, deve haver prova de que o agente praticou o ato irregular, concorreu diretamente para sua prática, omitiu-se de forma relevante diante de dever de ofício ou, ao menos, incorreu em erro grosseiro.

32. No caso concreto, não identifico elementos suficientes para afirmar que a sra. Lucimar Silva Lopes Coutinho tenha participado diretamente da instrução do procedimento de inexigibilidade, da análise técnica dos requisitos legais da contratação ou da formação do preço contratado. As falhas apontadas estão relacionadas, em grande medida, a atividades ordinariamente desempenhadas por setores técnicos especializados e pela comissão responsável pela condução do procedimento. Admitir o contrário significaria transformar a responsabilidade do gestor em responsabilidade objetiva, fundada apenas no cargo ocupado ou na assinatura aposta ao final do procedimento. Essa conclusão não se compatibiliza com a jurisprudência desta Corte nem com o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

33. Ainda que se reconheça que a Diretoria-Executiva possuía competências gerais de supervisão e gestão, essas atribuições não autorizam presumir que a recorrente devesse revisar, em profundidade, todos os aspectos técnicos e jurídicos do procedimento de contratação conduzido pelos setores competentes. A atuação administrativa pressupõe divisão de tarefas, segregação de funções e confiança legítima, dentro de limites razoáveis, nos pareceres, nas análises e nos atos praticados pelas áreas técnicas. Igualmente, merece destaque o fato de que esta Corte afastou a responsabilidade do então presidente da entidade por ausência de participação direta na condução da contratação. Embora as situações funcionais não sejam idênticas, esse dado reforça a necessidade de cautela na imputação de responsabilidade a dirigentes superiores quando não demonstrado envolvimento pessoal nas irregularidades.

34. No que tange à recorrente, apesar de sua posição administrativa ser mais próxima da execução contratual do que a do presidente, não foram apontados elementos concretos que evidenciem sua atuação direta na prática das falhas, sua ciência inequívoca das irregularidades ou sua omissão qualificada diante de ilegalidades manifestas.

35. Por conseguinte, entendo que deva ser dado provimento ao recurso ora sob exame, afastando-se a multa aplicada à recorrente.

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

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2537/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.660/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Representação)
3. Recorrente: Lucimar Silva Lopes Coutinho (289.043.621-72)
4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Conselho Nacional
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Marilene Costa de Oliveira Lima (OAB/MG 117.592)

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 5.447/2025-1ª 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 do presente pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286 do RITCU;
9.2. quanto ao mérito, dar-lhe provimento para tornar sem efeito os subitens 9.3 e 9.4 do Acórdão 5.447/2025-1ª Câmara; e
9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente, ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, ao Serviço Social do Transporte e aos demais interessados.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 023.397/2025-0
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ASPECTOS MACROFISCAIS, ORÇAMENTÁRIOS E DE GESTÃO DA EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA – INFRAERO REFERENTES AO 4º TRIMESTRE E AO CONSOLIDADO ANUAL DE 2025. AUSÊNCIA DE RISCOS IMINENTES DE A INFRAERO VIR A DEPENDER DE RECURSOS DO TESOURO PARA O CUSTEIO DE SUAS ATIVIDADES. ADEQUAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO À REDUÇÃO DAS RECEITAS DA EMPRESA. IMPACTO NEGATIVO DA MANUTENÇÃO DAS RESTRIÇÕES À UTILIZAÇÃO DO AEROPORTO SANTOS DUMONT SOBRE O RESULTADO DA INFRAERO. OUTORGA À INFRAERO DE AEROPORTOS NÃO RELACIONADOS NO PLANO AEROVIÁRIO NACIONAL (PAN). RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de relatório de acompanhamento autuado em razão de Comunicado da Presidência deste Tribunal emitido na sessão plenária de 12/11/2025. Naquela oportunidade, o Presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo, informou que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) iria iniciar "*uma série de fiscalizações em empresas estatais federais, visando acompanhar a situação fiscal e aspectos de gestão dessas entidades*".

2. Adoto como relatório a bem lançada instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), a seguir transcrita:

"*A preocupação do Presidente decorria da recente divulgação, pelo Ministério da Fazenda, do 7º Relatório de Riscos Fiscais da União, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no qual se relacionava nove estatais federais que apresentavam dificuldades financeiras e riscos para as contas públicas. Entre essas estatais elencadas estava a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).*

2. Conforme o Comunicado da Presidência, os trabalhos deveriam abordar cinco eixos temáticos: Gestão e Inovação; Desempenho Financeiro; Gestão de Pessoal; Contratações; e Tecnologia da Informação, de modo a ampliar o escopo da fiscalização para além de aspectos exclusivamente financeiros, mas que costumam estar na raiz das dificuldades fiscais enfrentadas pelas empresas.

3. Essa iniciativa, de acordo com o Presidente, visa demonstrar o compromisso do TCU "em atuar de forma preventiva e propositiva na identificação de riscos fiscais, contribuindo para a sustentabilidade das empresas estatais e para a preservação das contas públicas".

Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2025

4. Posteriormente foi decidido pela Segecex que as fiscalizações nessas nove estatais também iriam subsidiar o Relatório sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, em linha com as diretrizes aprovadas pelo Acórdão 441/2025-TCU-Plenário.

5. Assim, foram realizadas diversas reuniões, sob a coordenação da Segecex, desde o fim de 2025, com as unidades técnicas envolvidas nas fiscalizações, para definir as orientações gerais para os trabalhos, de modo a garantir um mínimo de uniformidade aos relatórios que seriam elaborados e teriam que ser consolidados, posteriormente, pela AudFiscal.

6. As análises realizadas compuseram o Achado 2.2.2.9 – Fragilidades econômico-financeiras estruturais em estatais federais ampliam o risco fiscal da União, no qual a AudFiscal formulou proposta de

emissão de alerta ao Poder Executivo Federal no sentido de que "a deterioração econômico-financeira das estatais, associada à insuficiência de supervisão ministerial, eleva a exposição fiscal da União e a probabilidade de aportes do Tesouro Nacional".

7. Esse achado compõe o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (TC 005.405/2026-2, Rel. Min. Benjamin Zymler), que foi apreciado pelo Tribunal no Acórdão 1442/2026-TCU-Plenário na sessão de 10/6/2026. O relatório elaborado pela equipe da AudRodoviaAviação sobre a Infraero foi integrado no Apêndice – Consolidação das Fiscalizações em Estatais Federais do Parecer Prévio.

8. Vale destacar que, embora os eixos temáticos constantes do Comunicado da Presidência tenham sido norteadores de todas as fiscalizações nas nove estatais selecionadas, na elaboração dos respectivos relatórios foram privilegiadas as dimensões mais relevantes para o objeto dos trabalhos para avaliar a sustentabilidade financeira de cada empresa estatal, de acordo com as peculiaridades de cada entidade auditada.

EXAME TÉCNICO

9. No curso do planejamento desta fiscalização, foi solicitado à Infraero uma série de dados e informações relacionadas ao desempenho econômico-financeiro da empresa, por meio do Ofício 66/2025-TCU/AudRodoviaAviação (peça 8), organizadas de acordo com os eixos temáticos definidos no Comunicado da Presidência: Gestão e Inovação; Desempenho Financeiro; Gestão de Pessoal; Contratações; e Tecnologia da Informação.

10. A resposta da Infraero foi juntada aos autos às peças 10 a 95, e, posteriormente, complementada às peças 117-120 com informações do MPor, após o envio do relatório preliminar para comentário dos gestores.

11. O exame técnico está organizado em função dos eixos temáticos mais relevantes para o objetivo desta fiscalização, que é avaliar a sustentabilidade financeira da Infraero nos próximos cinco anos, sendo a análise focada no desempenho financeiro da companhia em detrimento dos demais eixos temáticos, em função das características específicas da Infraero.

Desempenho Econômico-Financeiro

Contextualização

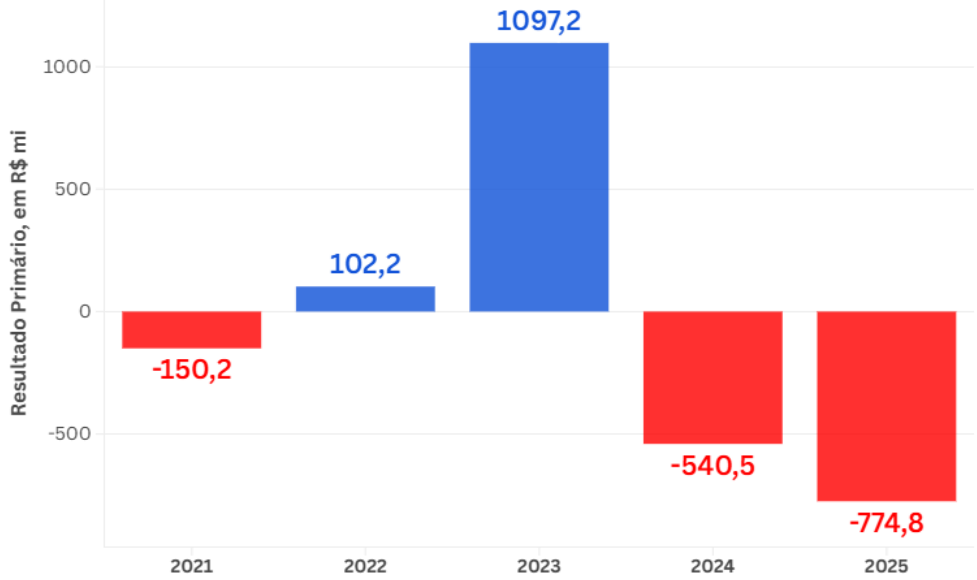
12. A Infraero atravessou um processo de transformação estrutural em razão do seu novo papel na operação dos principais aeroportos brasileiros, em decorrência do Programa de Concessões Aeroportuárias iniciado em 2011. Naquele ano a companhia tinha em seu portfólio 66 aeroportos, os quais foram sendo gradualmente transferidos para concessionárias privadas, ao longo de sete rodadas de concessão. O leilão da última rodada de concessão, com 15 aeroportos, incluindo o de Congonhas/SP, ocorreu em agosto de 2022, e a transferência operacional desses aeroportos para os operadores privados foi concluída no final do ano seguinte. Desse modo, a empresa passou a administrar, a partir de 2024, apenas o Aeroporto Santos Dumont/RJ, além de pequenos aeroportos regionais agregados ao portfólio da empresa nos últimos anos.

13. No início de 2026, a Infraero administrava 22 aeroportos regionais de menor porte, todos deficitários operacionalmente. Cerca de metade desses aeroportos são operados mediante contratação pelos entes subnacionais delegatários, e, portanto, sem ônus financeiro para a empresa. Os aeroportos atribuídos à estatal pelo Ministério de Portos e Aeroportos, por outro lado, têm seus custos operacionais e investimentos integralmente cobertos pela Infraero, à exceção de eventuais aportes do Tesouro Nacional para alguns investimentos.

14. Em razão da perda dos aeroportos concedidos – e da consequente receita operacional (tarifária e comercial) gerada por esses ativos – a Infraero passou a apresentar grande volatilidade em seus resultados, conforme se pode observar no Gráfico 1 abaixo:

1.

Gráfico 1 – Evolução do Resultado Primário da Infraero (2021-2025), em R$ milhões



Fonte: "Consolidado do Orçamento_Investimento_e_Resultado_Primário", planilha encaminhada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEST/MGI); elaboração própria.

15. Depois de dois anos de resultados medianos em 2021 e 2022, em que o setor aéreo ainda se recuperava dos impactos da pandemia de Covid-19, destaca-se o fato de que o resultado primário de 2023 foi expressivamente positivo, ligeiramente superior a R$ 1 bilhão, mas nos anos seguintes essa tendência foi completamente revertida, apresentando prejuízo primário de R$ 540 milhões, em 2024, e de R$ 775 milhões, em 2025.

16. Esses resultados contribuíram para a preocupação do Governo Federal quanto ao risco de a Infraero se tornar estruturalmente deficitária e passar a ser dependente de aportes de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de suas atividades.

17. Para uma avaliação mais precisa da sustentabilidade financeira da Infraero, contudo, é necessário considerar particularidades que afetaram os resultados recentes e distorcem a análise de tendência. Por isso, esses números não refletem de forma adequada a tendência econômico-financeira da empresa.

18. Preliminarmente, deve-se lembrar que o resultado primário apurado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI) é feito no regime de caixa, em razão do foco no impacto que as estatais têm sobre o resultado fiscal do Governo Federal.

19. Em seguida, deve-se reconhecer alguns eventos não recorrentes de grande monta que impactaram significativamente o resultado dos últimos três exercícios da empresa.

20. Em primeiro lugar, a Infraero contou, praticamente até o fim de 2023, com a receita dos 15 aeroportos concedidos na 7ª rodada, praticamente sem ter qualquer dispêndio com investimento e manutenção de maior porte nesses ativos. Nesse mesmo ano, com a assinatura dos respectivos contratos, no primeiro semestre, a Infraero recebeu das concessionárias mais de R$ 700 milhões para custear o programa de demissão voluntária instituído pela empresa para ajustar seu quadro de pessoal, o Programa Especial de Adequação de Efetivo (PEAE).

21. O efetivo desligamento de seus empregados (lotados nos aeroportos concedidos) e o correspondente dispêndio com o pagamento dos incentivos previstos, no entanto, ocorreu apenas a partir do ano seguinte (171 empregados) e, sobretudo, em 2025 (738 empregados). Isto é, o ingresso de recursos para custear os desligamentos incentivados se deu em 2023, mas o desembolso desses recursos se deu apenas em 2024 e 2025, o que inflou o resultado do primeiro ano e impactou negativamente o resultado dos dois últimos.

22. Além disso, a partir de janeiro de 2024, ademais de ter perdido a receita dos 15 aeroportos concedidos (fator estrutural), o Aeroporto Santos Dumont, que é o único ativo superavitário da companhia, passou a ter sua movimentação de passageiros restrita, por decisão do MPor (Despacho Decisório 9/2023, peça 97), a 6,5 milhões/ano, pouco mais da metade da movimentação de passageiros de 2023, que foi de 11,5 milhões. Isso fez com que o resultado operacional da Infraero caísse de pouco mais de R$ 1 bilhão, em 2023,

para R$ 200 milhões, em 2024 (e se mantivesse praticamente no mesmo nível em 2025), conforme os demonstrativos contábeis da empresa (peças 35-36 e 43-49).

23. Um último ponto a se considerar é que o resultado primário não computa o resultado financeiro da empresa. Diferente das empresas estatais deficitárias, a Infraero, em razão dos recursos recebidos para custear o PEAE e do superávit gerado quando a companhia ainda operava os aeroportos concedidos na 7ª rodada, possui expressivo saldo de recursos financeiros em caixa, que no final de 2023 era de R$ 2,9 bilhões. Esse saldo de recursos em caixa tem gerado recorrentes resultados financeiros positivos, da ordem de R$ 300 milhões/ano, que não aparecem nos demonstrativos de resultado primário, mas que têm compensado parte dos prejuízos líquidos da empresa.

Projeções Financeiras (2026-2030)

24. Assim, para melhor avaliar a tendência de sustentabilidade financeira da Infraero ao longo dos próximos anos, a AudRodoviaAviação solicitou que a empresa encaminhasse ao Tribunal suas projeções financeiras para os próximos 5 anos (2026-2030).

25. Os números encaminhados originalmente pela companhia, em janeiro deste ano (peça 62), consideravam, entre suas premissas, a flexibilização da restrição de passageiros no Aeroporto Santos Dumont, nos termos definidos pelo MPor no Despacho Decisório 6/2025 (peça 98), que estabelecia um teto de 9 milhões de passageiros em 2026; 10 milhões, em 2027; e sem restrição a partir de 2028, nos termos do acordo firmado no âmbito da Comissão de Solução Consensual relativa ao contrato de concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro-Galeão/RJ (CSC-GIG), aprovado pelo TCU por meio do Acórdão 1.260/2025-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes).

26. Nessas projeções, a Infraero estimava que passaria a ter resultado positivo antes dos investimentos e transferências da União já neste exercício (de R$ 1 milhão), chegando a R$ 201 milhões em 2030. O resultado líquido do exercício, em razão dos investimentos da empresa nos aeroportos da União, permaneceria negativo, mas com prejuízo decrescente, até 2029, e a partir de 2030 o resultado líquido já seria positivo em R$ 1,4 milhão.

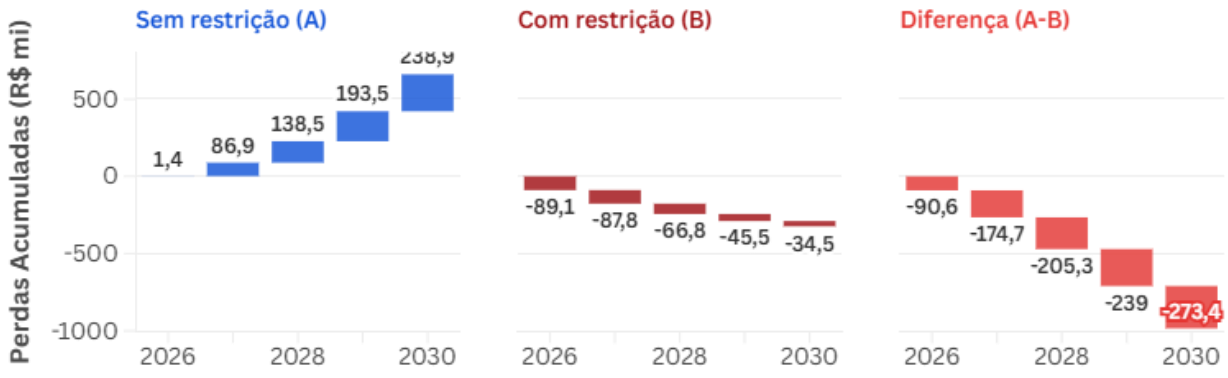
27. Nesse período, parte do saldo de caixa seria queimado para fazer frente a esses prejuízos, até 2029, levando a uma redução do saldo de caixa de R$ 2,0 bilhões, no início de 2026, para R$ 1,4 bilhão, no fim de 2029. A partir de 2030 o saldo de caixa se estabilizaria.

28. Em março deste ano, no entanto, o MPor decidiu, após forte pressão de atores políticos do Rio de Janeiro/RJ, reverter a flexibilização do Aeroporto Santos Dumont e manter o mesmo nível de restrição fixado em 2023 (6,5 milhões de passageiros/ano). A decisão ministerial revogando a deliberação anterior se deu por meio do Despacho Decisório 1/2026, de 5/3/2026 (peça 99). Vale registrar que a existência de indícios de ilegalidade na edição deste último ato foi objeto de oitiva do Ministério no âmbito da representação tratada no TC 033.542/2023-6 (Rel. Min. Benjamin Zymler).

29. Em razão disso, foi solicitado à Infraero que atualizasse as projeções financeiras com base no cenário de manutenção da restrição no Santos Dumont, o que foi feito por meio do documento juntado à peça 100.

30. O Gráfico 2 mostra o impacto negativo da manutenção da restrição no movimento de passageiros no Aeroporto ao longo dos próximos cinco anos. O resultado operacional recorrente que já seria positivo a partir de 2026 e apresentaria tendência crescente, passa a ser negativo ao longo de todo o período, perfazendo uma diferença total de R$ 983 milhões (recursos que vão deixar de ingressar no caixa da Infraero ao longo dos próximos cinco anos).

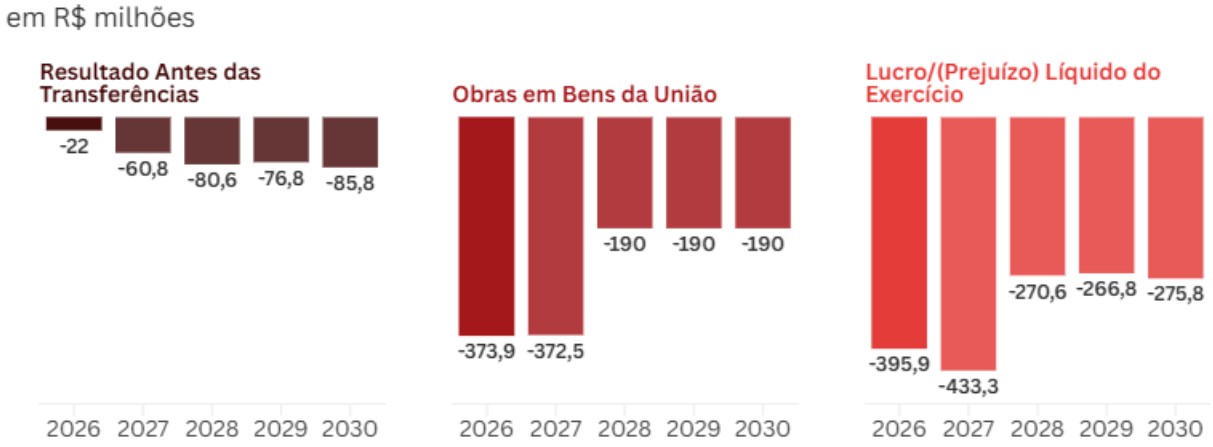
Gráfico 2 – Impacto Financeiro da Restrição de Passageiros no Aeroporto Santos Dumont



Fonte: Infraero: "Projeções Financeiras Infraero 2026-2030, [com] Restrição de Movimento de Passageiros no Aeroporto Santos Dumont", peça 100; elaboração própria.

31. Em decorrência da manutenção da restrição de passageiros no Santos Dumont, a Infraero irá ter resultados negativos persistentes antes dos investimentos e transferências da União durante todo o período projetado (até 2030), variando de -R$ 22 milhões (2026) a -R$ 85,8 milhões (2030). Da mesma forma irá manter a tendência de prejuízos líquidos no exercício ao longo dos próximos 5 anos, sem perspectiva de reverter essa situação, caso seja mantida a restrição no aeroporto. Esses números são detalhados no Gráfico 3 abaixo.

***Gráfico 3** – Resultado Projetado da Infraero (2026-2030)*



Fonte: Infraero: "Projeções Financeiras Infraero 2026-2030, [com] Restrição de Movimento de Passageiros no Aeroporto Santos Dumont", peça 100; elaboração própria.

32. Por fim, é importante mencionar que, durante esse período, a Infraero ainda deve dispor de saldo de caixa suficiente para cobrir esses prejuízos líquidos, mas a queima de caixa será bastante superior àquela projetada para o cenário em que a restrição no Aeroporto Santos Dumont era gradualmente flexibilizada, nos termos do Despacho Decisório 6/2025-MPOR, correspondente à soma da diferença do resultado operacional recorrente no período (2026-2030), projetada em R$ 983 milhões.

33. Assim, o saldo de caixa nos cofres da Infraero ao final de 2030 foi projetado em R$ 441,5 milhões, suficiente para cobrir menos de dois anos dos prejuízos (médios) projetados. O que indica que, em um horizonte de tempo mais prolongado, a Infraero pode vir a se tornar dependente do Tesouro Nacional, caso se mantenha a restrição de passageiros no Santos Dumont.

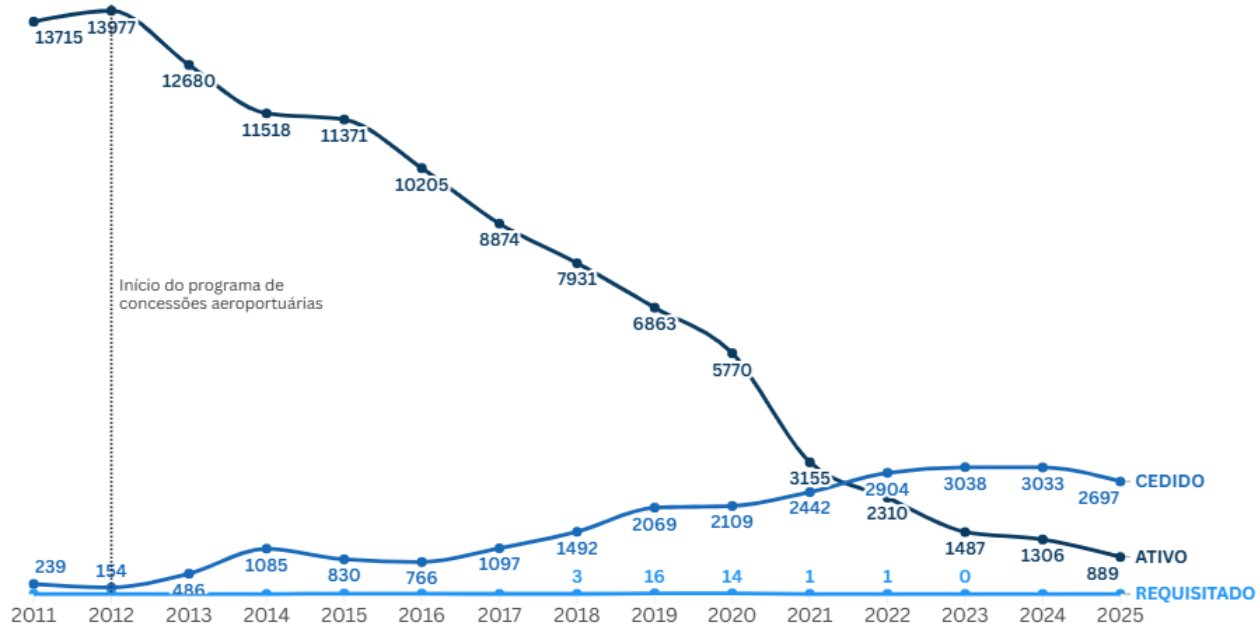
34. De toda forma, é importante destacar que, mesmo que não haja um risco imediato de a Infraero depender de recursos do Tesouro Nacional para custeio, a manutenção da restrição no Aeroporto tem forte impacto na geração de caixa pela empresa, que (sem a restrição) poderia estar contribuindo de forma positiva para o resultado fiscal do governo federal.

Gestão de Pessoal

35. A redução do portfólio de aeroportos operados pela Infraero desde o início do programa de concessões, em 2011, além de impactar as receitas geradas pela empresa, afetou a necessidade de recursos humanos, o que compeliu a estatal a adequar sua força de trabalho ao novo cenário.

36. Desde 2012, quando a companhia contava com cerca de 14 mil colaboradores, o número total de funcionários vem caindo ano após ano, chegando, em 2025, a pouco mais de 3,5 mil (ou cerca de 25% do número de trabalhadores no quadro da Infraero em relação a 2012). Essa queda é ainda mais expressiva quando se observa o número de funcionários em efetivo exercício na Infraero, de 889 (cerca de 6% dos empregados em atividade em 2012), sendo que o restante, 2.697, encontra-se cedido para outros órgãos e entidades, com ônus para os respectivos cessionários.

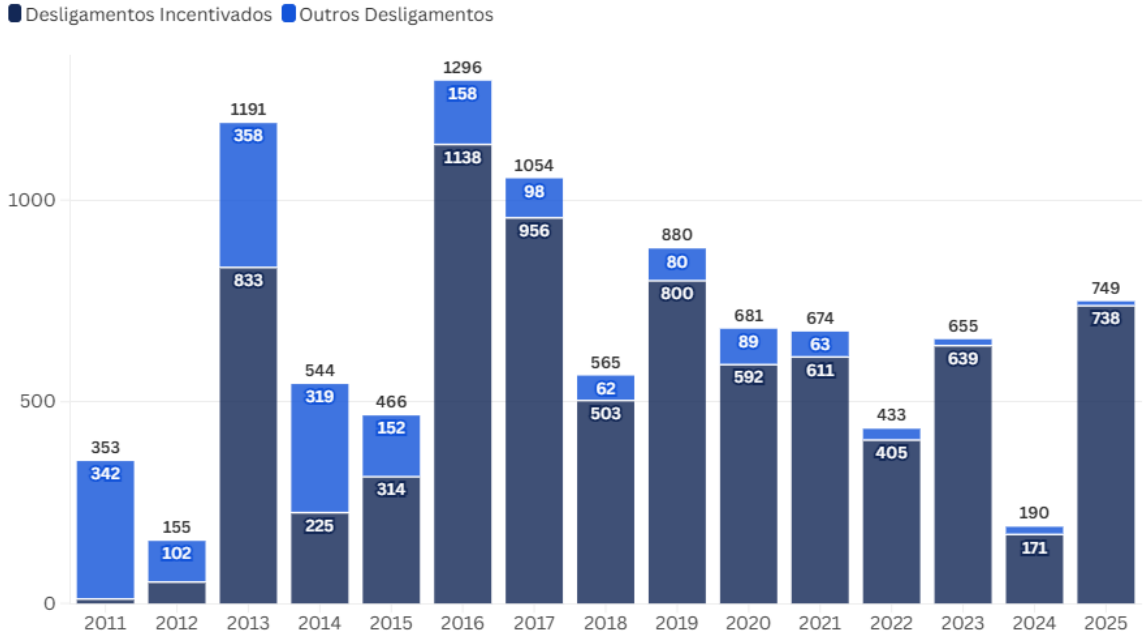
Gráfico 4 – Evolução do quadro de pessoal da Infraero (2011-2025)



Fonte: Infraero: Memorando SEDE-MEM-2026/00138, peças 55-56; elaboração própria.

37. Para levar a cabo o desligamento de empregados na escala e velocidade compatível com a perda de aeroportos sob sua gestão, a Infraero realiza, desde 2011, o chamado Programa Especial de Adequação de Efetivo (PEAE), por meio do qual já foram desligados quase 8 mil funcionários, a um custo total de mais de R$ 2 bilhões.

Gráfico 5 – Histórico de empregados desligados (2011-2025)



Fonte: Infraero: Memorando SEDE-MEM-2026/00138, peças 55-56; elaboração própria.

38. Até 2029, a Infraero pretende promover o desligamento incentivado de mais 200 empregados ao ano, totalizando 800 empregados, sendo um quarto de servidores ativos (na empresa) e os demais entre os cedidos, sem prejuízo de reavaliar a necessidade efetiva de pessoal ao longo dos próximos anos.

Outros Eixos Temáticos

39. Também foram solicitadas informações sobre os demais Eixos Temáticos definidos no Comunicado da Presidência que motivou a realização das fiscalizações nas nove estatais federais. Os documentos encaminhados pela Infraero sobre esses tópicos foram juntados aos autos: Contratações (peças 16-20); Gestão e Inovação (peças 21-30); e Tecnologia da Informação (peças 66-77).

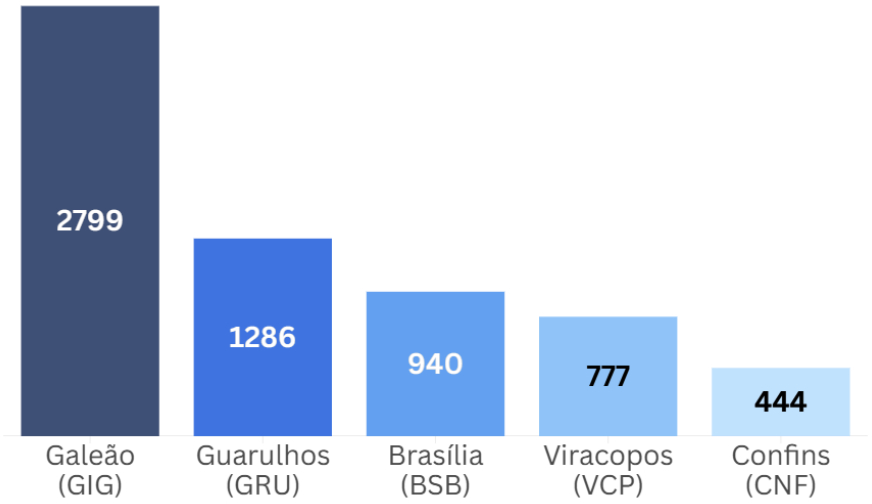
40. Não obstante, em razão da pouca relevância desses tópicos para os resultados financeiros da Infraero, entendeu-se que não seria necessário aprofundar sua análise nesta instrução.

Aportes de capital nas concessionárias

41. Diferentemente da 1ª rodada de concessões aeroportuárias, em que não houve participação acionária da Infraero, na 2ª e na 3ª rodadas, foi definido pelo Governo Federal que a Infraero teria 49% de participação acionária nas sociedades de propósito específico (SPEs) que seriam constituídas para operar os respectivos aeroportos. Os parceiros privados vencedores do certame teriam 51% das SPEs e, desse modo, o controle da concessão. De toda forma, a Infraero seria responsável pelos aportes de capital na proporção de sua participação societária.

42. Desde a assinatura desses contratos (até 2025), a Infraero aportou nessas concessionárias, em valores históricos, montante superior a R$ 6,2 bilhões, conforme discriminado, por aeroporto, no Gráfico 6:

Gráfico 6 – Aportes de capital da Infraero, por SPE (em R$ milhões)



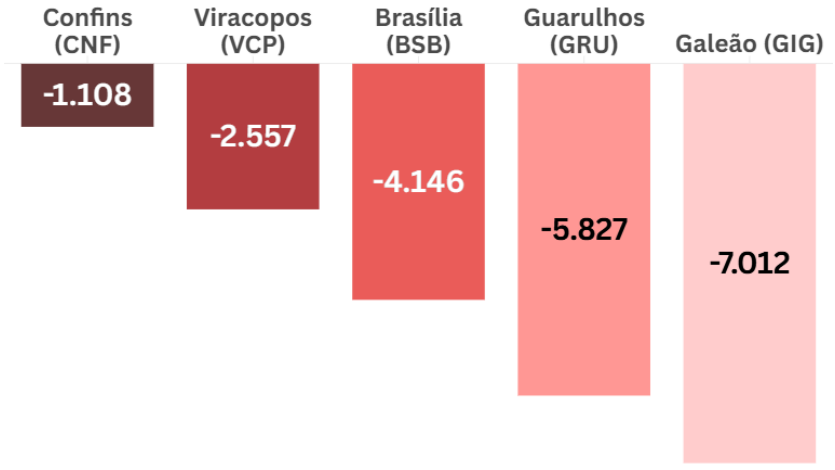
Fonte: Infraero, peça 53 (adaptado).

43. Naquele momento, o governo federal entendia que a Infraero, além de se beneficiar do conhecimento técnico trazido pelas concessionárias privadas, iria receber participação pelos lucros gerados em cada contrato. Como se sabe, contudo, todas as concessões das três primeiras rodadas praticamente não apresentaram lucratividade, a Infraero não recebeu qualquer dividendo e sua participação em todas essas concessionárias tem valuation potencialmente negativo, pois, atualmente, nenhuma dessas concessões, nos moldes originalmente concebidos, possui perspectiva de lucratividade até o encerramento do contrato.

44. A partir da 4ª rodada de concessão, o governo federal, reconhecendo que a participação da Infraero nas SPEs não apresentou os resultados esperados, passou a conceder os aeroportos sem a participação da estatal.

45. O Gráfico 7 mostra os prejuízos acumulados até o exercício de 2024 (em valores históricos):

Gráfico 7 – Prejuízos acumulados por SPE (até 2024, em R$ milhões)



Fonte: Infraero, peça 53 (adaptado).

46. Entre os anos de 2023 e 2025, esses contratos em que a Infraero participou como acionista, foram todos objeto de Solicitação de Solução Consensual (SSC) no âmbito do TCU. As SSCs relativas aos Aeroportos de Confins e Viracopos foram arquivadas, uma vez que não se chegou a um acordo entre as partes.

47. A SSC relativa ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos teve seu acordo aprovado no TCU pelo Acórdão 2.283/2024-Plenário. Nesse acordo se definiu o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato no montante de cerca de R$ 1,4 bilhão, mediante a extensão do prazo da concessão por dezesseis meses, como compensação pela realização de novos investimentos para aprimorar o nível de serviço e antecipar o crescimento da demanda no Aeroporto. Esse arranjo deve permitir que a concessionária tenha melhor sustentabilidade financeira até o encerramento do contrato. A Infraero continua como acionista minoritária (49%).

48. Os acordos celebrados nas SSCs relativas aos contratos dos Aeroportos do Galeão e de Brasília foram aprovados pelos Acórdãos 1.260/2025 e 787/2026, ambos do Plenário, e estabeleceram a realização de procedimento competitivo (leilão), aberto a todos os interessados, para disputar os respectivos contratos de concessão remodelados. Ambos os acordos previam, ainda, a saída da Infraero a partir da entrada do novo operador (após o leilão).

49. O leilão do Aeroporto do Galeão foi realizado no dia 30/3/2026 e vencido pela empresa Aena Brasil, que já opera diversos aeroportos no país. O leilão do Aeroporto de Brasília deve ocorrer até o fim de 2026. Em ambos os casos, a Infraero deve receber o valor correspondente ao saldo de caixa existente na concessionária na data da transferência contratual, na proporção da sua participação nos contratos, estimado em cerca de R$ 260 milhões para o Galeão e R$ 300 milhões para o Aeroporto de Brasília. Esses valores devem dar um fôlego adicional à estatal para cobrir os resultados negativos esperados para os próximos anos, mas, por não serem eventos recorrentes, não serão capazes de reverter os prejuízos previstos.

Atuação do Ministério Supervisor

50. Existem indícios de que a atuação do Ministério de Portos e Aeroportos parece distante e descoordenada em relação à Infraero. Por um lado, embora o MPor seja responsável pela definição dos aeroportos estratégicos para receber investimentos públicos federais, por meio do Plano Aeroviário Nacional (PAN) – que é um documento de planejamento setorial elaborado com metodologia considerada de referência no setor de transportes e aprovado pelo Ministro da Pasta – a Infraero, por iniciativa própria, submete à aprovação ministerial proposta de assunção de aeroportos não contemplados no PAN e que não apresentam qualquer relevância estratégica, como o caso dos Aeroportos de Itaperuna/RJ e Paranavaí/PR. A despeito das manifestações técnicas contrárias, o Ministério acabou por aprovar a atribuição desses aeroportos à Infraero.

51. Cabe registrar que a atribuição do Aeroporto de Paranavaí/PR foi objeto de representação (TC 005.477/2025-5) questionando eventuais práticas patrimonialistas. À época, a representação não foi objeto de análise mais aprofundada porque o exame técnico se restringiu ao tópico questionado na representação.

52. Considerando, contudo, que os recursos disponíveis na Infraero são escassos e que diversos aeroportos incluídos no PAN não possuem gestão adequada e carecem de investimentos fundamentais para garantir melhor qualidade e ampliação das operações aéreas, é essencial que os aeroportos outorgados à Infraero sejam aqueles definidos como prioritários pela política pública, relacionados expressamente no PAN.

53. A atribuição de aeroportos fora do PAN, acrescida de manifestações técnicas contrárias, configura problema de governança e ineficiência administrativa que se amolda ao perfil de proposta de recomendação, nos termos dos arts. 10 a 13 da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que o MPor tem plena governabilidade sobre a matéria, já que é ele quem define e aprova a atribuição de aeroportos à Infraero, e há um critério suficientemente concreto para balizar a conduta, que é o Plano Aeroviário Nacional, documento de planejamento setorial aprovado pelo próprio Ministério.

*54. Nesse sentido, entende-se pertinente **recomendar** ao MPor que os aeroportos atribuídos à Infraero observem as prioridades definidas no Plano Aeroviário Nacional (PAN), abstendo-se de aprovar propostas de assunção de aeroportos não contemplados naquele instrumento de planejamento, salvo justificativa técnica formal e tempestiva que demonstre relevância estratégica superior à dos aeroportos incluídos no PAN.*

55. Adicionalmente, vale mencionar que, mesmo ciente das restrições financeiras da Infraero, o MPor também restringiu, sem justificativa técnica adequada, no entendimento desta unidade técnica, a movimentação de passageiros no Aeroporto Santos Dumont/RJ a partir de janeiro/2024 – e manteve essa restrição em março/2026, a despeito do enorme impacto que essa medida tem na geração de receitas operacionais pela Infraero, considerando que esse é o único aeroporto superavitário, responsável, em última instância, por permitir que a estatal opere e invista nos demais aeroportos regionais que lhe foram atribuídos nos últimos anos.

56. As restrições de movimentação de passageiros no Aeroporto Santos Dumont, inclusive no que diz respeito à eventual ilegalidade da nova medida ministerial, estão sendo tratadas no TC 033.542/2023-6, razão pela qual não se considera necessária a elaboração de análises aprofundadas a esse respeito, sendo a análise realizada nesta instrução restrita aos impactos financeiros da medida nas finanças da Infraero.

57. Não obstante, no cenário de manutenção da restrição no Santos Dumont, a Infraero acumulará perdas adicionais de aproximadamente R$ 1 bilhão em relação ao cenário sem restrições, e, ao final de 2030, o saldo de caixa estimado pela estatal (R$ 441,5 milhões) será ***insuficiente*** *para cobrir as despesas operacionais (R$ 678,7 milhões) (peça 100, p. 8), configurando perspectiva de dependência futura do Tesouro Nacional no médio prazo e comprometimento da sustentabilidade econômica e financeira da companhia em um horizonte maior.*

58. Esse diagnóstico, embora não configure irregularidade, é suficientemente relevante para ensejar, no mínimo, uma comunicação formal ao Poder Executivo sobre o risco fiscal identificado, em linha com o próprio objetivo do Comunicado da Presidência que deu origem a esta fiscalização, que sinalizou uma atuação de forma preventiva e propositiva na identificação de riscos fiscais.

59. Dessa forma, em adição à proposta de recomendação anteriormente formulada, entende-se pertinente, sem adentrar na análise de mérito da legalidade de atos ministeriais que estão sendo tratados no TC 033.542/2023-6, ***informar*** *ao Ministério de Portos e Aeroportos, bem como à Secretaria do Tesouro Nacional e à Casa Civil da Presidência da República, sobre o impacto financeiro negativo da manutenção das restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont na sustentabilidade financeira da Infraero, estimado em aproximadamente R$ 1 bilhão, no período 2026-2030, de modo que sejam adotadas as providências cabíveis no âmbito de suas competências institucionais, e avaliada a pertinência de revisão da medida sob a perspectiva de suas consequências fiscais sobre a estatal.*

Eventos Recentes Relevantes

60. O evento mais relevante com impacto na sustentabilidade econômico-financeira da Infraero foi a já mencionada restrição de movimentação no Aeroporto Santos Dumont em 6,5 milhões de passageiros/ano.

61. Essa medida foi tomada pelo MPor no fim de 2023, com vigência a partir de janeiro de 2024, e deveria ser revista quanto a sua adequação após a realização de avaliação pelo Ministério. O acordo de solução consensual relativo ao Aeroporto do Galeão, aprovado pelo TCU por meio do Acórdão 1.260/2025-Plenário, também previu a flexibilização gradual das restrições no Santos Dumont.

62. Apesar de ter sido flexibilizada no fim de 2025, o Ministério – depois de intensa pressão de atores políticos do Estado do Rio de Janeiro – voltou atrás e manteve a restrição de movimentos como definido em 2023, sem considerar os efeitos negativos sobre o caixa da Infraero.

63. O impacto financeiro só não foi maior porque a Infraero conseguiu que a Anac aprovasse, em maio/2025, aumento tarifário de 36%, como forma de compensar a perda de passageiros. Essa compensação, no entanto, se deu impondo maior ônus aos passageiros que utilizam o Aeroporto.

64. Por outro lado, a Infraero deverá receber injeção de recursos da ordem de R$ 560 milhões entre 2026 e 2027 decorrente da venda de sua participação nas concessões dos Aeroportos do Galeão (cerca de R$ 260 milhões, em 2026) e de Brasília (cerca de R$ 300 milhões, em 2027), o que dará um fôlego financeiro adicional à companhia. Esses eventos, contudo, embora reforcem o caixa da empresa, não são recorrentes e, portanto, não podem compensar de forma permanente a perda de receita operacional no Aeroporto Santos Dumont.

Comentários do Gestor

65. Em atenção ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e pela Parte V do Anexo da Portaria-Segecex 9/2020, por conter proposta de recomendação ao MPor, a versão preliminar desta instrução foi encaminhada para comentários do Ministério.

66. O MPor manifestou-se mediante o Ofício 719/2026/SAC-MPOR (peça 120) e da Nota Informativa 32/2026/DPSAC-SAC-MPOR (peça 119), os quais serão analisados a seguir.

<u>Sobre a observância do Plano Aeroviário Nacional (PAN)</u>

67. Na Nota Informativa supracitada, a SAC/MPor informou que a Portaria 605/2024 estabelece expressamente que o Plano Aeroviário Nacional constitui uma diretriz para subsidiar a tomada de decisão de investimentos e iniciativas referentes ao desenvolvimento da aviação civil, não se configurando como instrumento vinculante ou exaustivo para todas as decisões administrativas relativas à gestão aeroportuária.

68. Nesse contexto, alega que o PAN deve ser compreendido como instrumento orientador do planejamento setorial de longo prazo, sem excluir a possibilidade de decisões administrativas fundamentadas em circunstâncias supervenientes, demandas regionais, políticas públicas específicas ou necessidades estratégicas identificadas pelo MPor.

69. Por fim, argumenta que eventual atribuição de aeroportos não expressamente destacados no PAN não configura, por si só, descumprimento do planejamento setorial, desde que amparada por motivação técnica e interesse público devidamente demonstrados.

<u>Sobre a atribuição de aeroportos à Infraero</u>

70. O ministério informa que a Infraero constitui importante instrumento de execução da política pública aeroportuária federal, desempenhando papel relevante na manutenção da conectividade regional, na integração nacional e na preservação da infraestrutura aeroportuária onde a operação privada não se mostra economicamente atrativa.

71. Sob essa perspectiva, de acordo com o ministério, a eventual assunção de aeroportos deficitários ou não priorizados no PAN pode representar decisão legítima de política pública, especialmente quando associada à manutenção de integração territorial, ao atendimento de regiões remotas ou ao suporte de estratégias governamentais de desenvolvimento regional.

72. Entretanto, o ministério concorda com este Tribunal que a diretriz primeira é outorgar à Infraero aeroportos já previstos no PAN, o que não exclui a possibilidade de a empresa apontar outras necessidades.

Sobre a sustentabilidade financeira da Infraero

73. O MPor destaca que a avaliação da situação econômico-financeira da Infraero não pode ser realizada apenas sob a ótica dos resultados operacionais recorrentes, mas também considerando:

(i) o patrimônio acumulado da empresa;

(ii) sua capacidade de geração de receitas financeiras;

(iii) a perspectiva de novos negócios; e

(iv) seu papel como instrumento de execução de políticas públicas federais.

74. Informou também que, recentemente, a Infraero encaminhou ao ministério proposta de Programa de Lucros e Remunerações (PLR) e Remuneração Variável Anual (RVA) para análise e encaminhamento à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), onde prevê lucro de aproximadamente R$ 4,4 milhões para 2026.

Sobre as restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont

75. Sobre esse ponto, o MPor informou que a matéria relacionada aos apontamentos formulados por este TCU encontra-se em análise no bojo do Processo Administrativo 50020.000605/2025-05, no qual estão sendo conduzidas as avaliações técnicas pertinentes e elaboradas as manifestações institucionais cabíveis, entendendo o ministério que os apontamentos constantes do expediente em referência já se encontram contemplados nas providências técnicas em curso.

Outras informações relevantes

76. O MPor informou, em complementação, que fora identificada pela SAC a necessidade de elaboração de um diagnóstico mais preciso da Infraero e de um acompanhamento mais próximo no âmbito da supervisão ministerial. Tendo em vista ainda não haver diretriz clara e formalizada da expectativa de atuação da Infraero, a secretaria buscou o auxílio do Ministério de Gestão e Inovação – MGI. A expectativa é participar do programa INOVA (Programa de Governança e Modernização das Empresas Estatais, instituído pelo Decreto 12.303/2024), com foco em aprimorar o desenho institucional, a transparência, a eficiência e o impacto social dessas empresas.

77. Por fim, o ministério informou que compartilha da preocupação do TCU quanto à sustentabilidade econômico-financeira da Infraero e reconhece a importância do acompanhamento permanente dos riscos associados à gestão da estatal.

Análise da unidade técnica

78. Sobre a observância do Plano Aeroviário Nacional e a atribuição de aeroportos à Infraero, ainda que o PAN seja compreendido como instrumento orientador, conforme já debatido nessa instrução, os recursos disponíveis na Infraero são escassos e diversos aeroportos já incluídos no PAN carecem de investimentos fundamentais para garantir melhor qualidade e ampliação das operações aéreas.

79. É preciso cautela para que a atribuição de um aeroporto dissociado do planejamento estratégico de longo prazo não se torne uma prática sujeita a interferências externas que descaracterizem a priorização contemplada no PAN, a exemplo do aeroporto de Paranavaí, que apresenta relevância estratégica e relação benefício-custo atualmente questionáveis, inclusive pelo fato deste aeroporto situar-se a apenas 81 km do Aeroporto de Maringá, que já possui aeroporto com infraestrutura consolidada e com voos regulares.

80. Quanto à sustentabilidade financeira da Infraero, é preocupante o informado pelo Ministério, relativamente à proposta de Programa de Lucros e Remunerações (PLR), uma vez que, na análise realizada nesta instrução, ficou evidenciado que a Infraero poderá persistir em uma situação de queima de caixa recorrente para conseguir manter suas operações, considerando que a restrição no Aeroporto Santos Dumont se mantenha, e, ao final de 2030, o saldo em caixa estimado para a estatal poderá ser insuficiente para cobrir suas despesas operacionais, configurando perspectiva de dependência futura do Tesouro Nacional a médio prazo.

81. Entretanto, no atual momento não se considera oportuno propor qualquer encaminhamento sobre esse ponto, tendo em vista a possibilidade de revisão das políticas restritivas do Aeroporto Santos Dumont ora

proposta, de modo que o assunto será acompanhado por esta unidade técnica e, caso sejam detectados riscos materialmente relevantes em relação ao PLR, será proposta abertura de TC específico para tratar do tema.

CONCLUSÃO

82. Conforme demonstrado ao longo deste relatório, a Infraero não apresenta risco iminente de vir a depender de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de suas atividades. Isso se deve principalmente ao saldo de recursos próprios que a empresa apresentava ao final de 2025 (R$ 1.583,6 milhões) (§§ 26-36).

83. Ao longo dos últimos anos a Infraero tem adequado sua força de trabalho e atualmente possui cerca de 6% do efetivo ativo que atuava na empresa em 2012, o que permitiu a redução no custo de pessoal proporcional à perda de receita sofrida pela companhia (§§ 37-40).

84. As projeções financeiras da Infraero para os próximos cinco anos (2026-2030) estimavam, com a flexibilização da restrição no Aeroporto Santos Dumont, que a companhia passaria a ter resultados positivos (antes de transferência e investimentos em aeroportos da União) já a partir deste ano (2026) e que, em 2030, o resultado líquido seria positivo mesmo utilizando recursos próprios para os investimentos.

85. A reversão da flexibilização dessa restrição, no entanto, decidida pelo MPor em março/2026, comprometeu essas projeções de forma significativa e levará a empresa a ter resultados negativos recorrentes ao longo de todo esse período, sem qualquer perspectiva de reversão. A empresa somente não se tornará dependente do Tesouro Nacional, segundo as projeções, porque ainda conta com saldo de caixa oriundo de eventos não-recorrentes para cobrir esses prejuízos, mas irá incorrer em perdas acumuladas adicionais da ordem de R$ 1 bilhão, em comparação com o cenário sem restrições, sendo essa limitação de capacidade operacional o maior fator de risco materialmente relevante para os resultados da companhia nos próximos cinco anos (§§ 26-36).

86. Entende-se, por isso, ser pertinente informar o MPor, a STN e a Casa Civil sobre os impactos que a decisão de manter a restrição de movimentação de passageiros no SBRJ tem sobre as finanças da Infraero (§§ 57-61).

87. Além disso, tem-se observado que o MPor não tem seguido fielmente o planejamento disposto no Plano Aeroviário Nacional (PAN) na atribuição de aeroportos à operadora aeroportuária estatal, que tem recebido outorga de aeroportos não relacionados no planejamento ministerial. O PAN é um documento que define os aeroportos prioritários sob a ótica do governo federal e visa priorizar a alocação de recursos públicos necessariamente escassos. Considera-se, desse modo, apropriado recomendar ao Ministério que observe as prioridades definidas no PAN na atribuição de aeroportos à Infraero, salvo exceções tecnicamente justificáveis (§§ 52-56).

88. Por fim, em atenção ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e pela Parte V do Anexo da Portaria-Segecex 9/2020, por conter proposta de recomendação ao MPor, a versão preliminar desta instrução foi encaminhada para comentários do Ministério. A resposta encaminhada pelo MPor não teve o condão de alterar os encaminhamentos propostos nessa instrução (§§ 67-83).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

a) recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, que se abstenha de atribuir aeroportos não contemplados no Plano Aeroviário Nacional (PAN) à Infraero, salvo se houver justificativa técnica formal e tempestiva que demonstre relevância estratégica superior à dos aeroportos incluídos no PAN;

b) informar ao Ministério de Portos e Aeroportos, bem como à Secretaria do Tesouro Nacional e à Casa Civil da Presidência da República, sobre o impacto financeiro da manutenção das restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont na sustentabilidade financeira da Infraero, estimado em aproximadamente R$ 1 bilhão, no período 2026-2030, de modo que sejam adotadas as providências cabíveis no âmbito de suas competências institucionais, e avaliada a pertinência de revisão da medida sob a perspectiva de suas consequências fiscais sobre a estatal; e

c) informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária 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;

d) arquivar o presente Relatório de Acompanhamento, com fulcro no art. 169, inciso V, da Resolução-TCU 259/2014."

É o Relatório.

VOTO

1. Introdução

Tratam os presentes autos de relatório de acompanhamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), que foi autuado em razão de Comunicação da Presidência deste Tribunal emitida na sessão plenária de 12/11/2025. Naquela oportunidade, o Presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo, informou que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) iria iniciar "*uma série de fiscalizações em empresas estatais federais, visando acompanhar a situação fiscal e aspectos de gestão dessas entidades*".

2. A preocupação do Presidente desta Corte decorria da então recente divulgação, pelo Ministério da Fazenda, do 7º Relatório de Riscos Fiscais da União, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no qual foram listadas nove estatais federais que apresentavam dificuldades financeiras e potenciais riscos para as contas públicas. Entre essas empresas estava a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que foi objeto do presente trabalho.

3. Posteriormente, foi decidido pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que as fiscalizações nessas nove estatais também iriam subsidiar o Relatório sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2025, em linha com as diretrizes aprovadas pelo Acórdão 441/2025-Plenário.

4. Acrescento que os problemas apontados nas mencionadas auditorias compuseram o Achado 2.2.2.9 – Fragilidades econômico-financeiras estruturais em estatais federais ampliam o risco fiscal da União, constante do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (TC 005.405/2026-2, de minha relatoria).

5. Destaco que o relatório elaborado pela equipe da AudRodoviaAviação sobre a Infraero foi integrado no Apêndice – Consolidação das Fiscalizações em Estatais Federais do Parecer Prévio.

2. Desempenho econômico-financeiro

6. A Infraero atravessou um processo de transformação estrutural em virtude do Programa de Concessões Aeroportuárias iniciado em 2011. Naquele ano, a companhia tinha em seu portfólio 66 aeroportos, os quais foram sendo gradualmente transferidos para concessionárias privadas, ao longo de sete rodadas de concessão. O leilão da última rodada de concessão, com 15 aeroportos, incluindo o de Congonhas (SP), ocorreu em agosto de 2022, e a transferência operacional desses aeroportos para os operadores privados foi concluída no final do ano seguinte. Desse modo, a empresa passou a administrar, a partir de 2024, apenas o Aeroporto Santos Dumont (RJ), além de pequenos aeroportos regionais agregados ao portfólio da empresa nos últimos anos.

7. No início de 2026, a Infraero administrava 22 aeroportos regionais de menor porte, todos apresentando déficits operacionais. Cerca de metade desses aeroportos são operados mediante contratação pelos entes subnacionais delegatários, e, portanto, não impõem ônus financeiro para a empresa. Os aeroportos atribuídos à estatal pelo Ministério de Portos e Aeroportos, por outro lado, têm seus custos operacionais e investimentos integralmente cobertos pela Infraero, à exceção de eventuais aportes do Tesouro Nacional.

8. A perda dos grandes aeroportos concedidos acarretou uma redução muito significativa da receita operacional (tarifária e comercial) da Infraero associada a uma grande volatilidade desses ingressos de recursos. Depois de obter resultados medianos em 2021 e 2022, quando o setor aéreo se recuperava dos impactos da pandemia de covid-19, o resultado primário da estatal em 2023 foi expressivamente positivo, tendo superado R$ 1 bilhão. Contudo, nos anos seguintes, foram registrados prejuízos primários de R$ 540 milhões, em 2024, e de R$ 775 milhões, em 2025.

9. Para realizar uma avaliação precisa da sustentabilidade financeira da Infraero, é necessário considerar particularidades que afetaram os resultados recentes e distorcem a análise de tendência. Preliminarmente, cabe frisar que eles são apurados pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (Sest/MGI) no regime de caixa.

10. Essa forma de computar despesas e receitas sofreu o impacto de alguns eventos não recorrentes de grande monta, os quais contribuíram significativamente para os lucros e prejuízos contabilizados pela empresa nos últimos três exercícios.

11. Em primeiro lugar, a Infraero contou, até o fim de 2023, com a receita dos 15 aeroportos concedidos na 7ª rodada, praticamente sem ter qualquer dispêndio com investimento e manutenção de maior porte nesses ativos. Ademais, a assinatura dos respectivos contratos de concessão, ocorrida no primeiro semestre, ensejou o pagamento pelas concessionárias para a estatal de mais de R$ 700 milhões para custear o programa de demissão voluntária instituído pela empresa para ajustar seu quadro de pessoal, o Programa Especial de Adequação de Efetivo (PEAE).

12. O efetivo desligamento de seus empregados lotados nos aeroportos concedidos e o correspondente dispêndio com o pagamento dos incentivos previstos ocorreu apenas a partir do ano seguinte (171 empregados) e, sobretudo, em 2025 (738 empregados). Por via de consequência, o ingresso de recursos para custear os desligamentos incentivados se deu em 2023, mas o respectivo desembolso se deu apenas em 2024 e 2025.

13. Nesse contexto, verificou-se um aumento do lucro no primeiro ano, que foi compensado nos dois exercícios seguintes.

14. Cabe salientar que, a partir de janeiro de 2024, o Aeroporto Santos Dumont, único ativo superavitário da companhia, passou a ter sua movimentação de passageiros limitada a 6,5 milhões/ano, por decisão do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor). Note-se que essa quantidade de pessoas equivale a pouco mais da metade da que utilizou o aeroporto em 2023 (11,5 milhões). Isso fez com que o resultado operacional da Infraero caísse de pouco mais de R$ 1 bilhão, em 2023, para R$ 200 milhões, em 2024 e se mantivesse praticamente no mesmo nível em 2025, conforme consta dos demonstrativos contábeis da empresa.

15. Por fim, destaco que o resultado primário não computa o resultado financeiro da empresa. A Infraero, em razão dos recursos recebidos para custear o PEAE e do superávit gerado quando a companhia ainda operava os aeroportos concedidos na 7ª rodada, possui expressivo saldo em caixa (no final de 2023 tinha R$ 2,9 bilhões). Esse volume de dinheiro tem gerado recorrentes resultados financeiros positivos, da ordem de R$ 300 milhões/ano, que não aparecem nos demonstrativos de resultado primário, mas que têm compensado parte dos prejuízos líquidos da empresa.

3. Projeções financeiras (2026-2030)

16. A Infraero encaminhou a este Tribunal suas projeções financeiras para os próximos 5 anos (2026-2030). Num primeiro momento, essas previsões consideravam a flexibilização da restrição de passageiros no Aeroporto Santos Dumont, nos termos definidos pelo MPor, com fulcro no acordo firmado no âmbito da Comissão de Solução Consensual relativa ao contrato de concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - Galeão (RJ), que foi aprovado pelo TCU por meio do Acórdão 1.260/2025-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes).

17. Em conformidade com esse acordo, haveria um teto de 9 milhões de passageiros em 2026 e de 10 milhões em 2027. A partir de 2028, não haveria mais restrições. Nesse contexto, a Infraero estimava que passaria a ter resultado positivo antes dos investimentos e transferências da União já em 2026 (de R$ 1 milhão) e que este superávit alcançaria R$ 201 milhões em 2030. Já o resultado líquido do exercício, em razão dos investimentos da empresa nos aeroportos da União, permaneceria negativo, mas com prejuízo decrescente, até 2029. A partir de 2030, o resultado líquido seria positivo em R$ 1,4 milhão.

18. Nesse período, parte do saldo de caixa seria utilizado para cobrir os prejuízos, levando a uma redução do saldo de caixa de R$ 2,0 bilhões, no início de 2026, para R$ 1,4 bilhão, no fim de 2029. A partir de 2030, o saldo de caixa se estabilizaria.

19. Entretanto, em março de 2026, o MPor decidiu reverter a flexibilização do fluxo de passageiros no Aeroporto Santos Dumont, mantendo o mesmo nível de restrição fixado em 2023 (6,5 milhões de pessoas/ano).

20. A unidade técnica solicitou à Infraero que atualizasse suas projeções financeiras com base no cenário de manutenção da restrição no Santos Dumont. As novas estimativas indicam que o resultado operacional recorrente que seria positivo a partir de 2026 e apresentaria tendência crescente, passa a ser negativo ao longo de todo o período, perfazendo uma diferença total de R$ 983 milhões.

21. Considerada a manutenção da restrição de passageiros no Santos Dumont, a Infraero prevê que terá resultados negativos antes dos investimentos e transferências da União, os quais variarão de -R$ 22 milhões (2026) a -R$ 85,8 milhões (2030). Além disso, deverá sofrer prejuízos líquidos anuais ao longo dos próximos 5 anos.

22. Cumpre salientar que, durante esse período, a Infraero ainda deve dispor de saldo de caixa suficiente para cobrir esses prejuízos líquidos, mas a queima de caixa será bastante superior àquela projetada para o cenário em que a restrição no Aeroporto Santos Dumont era gradualmente flexibilizada.

23. Caso a restrição permaneça, o saldo de caixa da Infraero ao final de 2030 foi estimado em R$ 441,5 milhões, valor suficiente para cobrir menos de dois anos dos prejuízos projetados. O que indica que, em um horizonte de tempo mais prolongado, a Infraero pode vir a se tornar dependente do Tesouro Nacional.

4. Gestão de pessoal

24. A redução do portfólio de aeroportos operados pela Infraero desde o início do programa de concessões, ocorrido em 2011, além de impactar negativamente as receitas geradas pela estatal, reduziu a necessidade de recursos humanos, o que compeliu a estatal a adequar sua força de trabalho ao novo cenário.

25. Desde 2012, quando a empresa tinha cerca de 14 mil colaboradores, o número total de funcionários vem caindo ano após ano, tendo chegado, em 2025, a pouco mais de 3,5 mil pessoas. Assim sendo, constata-se uma redução de 25% no número de trabalhadores da Infraero nesse período. Essa queda foi ainda mais expressiva, uma vez que, em 2025, havia apenas 889 empregados em efetivo exercício na Infraero. Os demais (2.697) estavam cedidos para outros órgãos e entidades, com ônus para os respectivos cessionários.

26. Essa expressiva redução da quantidade de empregados foi viabilizada pelo Programa Especial de Adequação de Efetivo (PEAE), por meio do qual, desde 2011, foram desligados quase 8 mil colaboradores, com um custo total de mais de R$ 2 bilhões.

27. Saliento que, até 2029, a Infraero pretende promover o desligamento incentivado de 800 empregados, dos quais 200 estão em atividade na empresa e os demais estão cedidos, sem prejuízo de reavaliar a necessidade efetiva de pessoal ao longo dos próximos anos.

5. Aportes de capital nas concessionárias

28. Na 2ª e na 3ª rodadas de concessões aeroportuárias, a Infraero teve 49% de participação acionária nas sociedades de propósito específico (SPEs) que foram constituídas para operar os respectivos aeroportos. Os parceiros privados vencedores desses certames ficaram com 51% do capital dessas SPEs e, por via de consequência, com controle da concessionária.

29. A Infraero ficou responsável pelos aportes de capital na proporção de sua participação societária. Entre a assinatura desses contratos e o exercício de 2025, a Infraero aportou nessas concessionárias, em valores históricos, um montante superior a R$ 6,2 bilhões.

30. A participação da Infraero no capital das SPEs ocorreu porque o governo federal entendia que a estatal, além de se beneficiar do conhecimento técnico trazido pelas concessionárias privadas, iria receber participação pelos lucros gerados em cada contrato. Contudo, todas as concessões das três primeiras rodadas praticamente não apresentaram lucratividade. Assim sendo, a Infraero não recebeu qualquer dividendo e sua participação em todas essas concessionárias tem **valuation** potencialmente negativo.

31. A partir da 4ª rodada de concessão, o governo federal, reconhecendo que a participação da Infraero nas SPEs não apresentou os resultados esperados, passou a conceder os aeroportos sem a participação da estatal.

32. Entre 2023 e 2025, todos os contratos em que a Infraero participou como acionista foram objeto de Solicitação de Solução Consensual (SSC) no âmbito do TCU. Lembro que as SSCs relativas aos Aeroportos de Confins (MG) e Viracopos (SP) foram arquivadas, uma vez que não se chegou a um acordo entre as partes.

33. Já o acordo referente à SSC relativa ao contrato de concessão do Aeroporto de Guarulhos (SP) foi aprovado pelo Acórdão 2.283/2024-Plenário. Naquela ocasião, foi acertado o reequilíbrio econômico-financeiro da avença, no valor de R$ 1,4 bilhão, mediante a extensão do respectivo prazo por dezesseis meses, como compensação pela realização de novos investimentos para aprimorar o nível de serviço e antecipar o crescimento da demanda naquele Aeroporto. Cabe frisar que a Infraero continua acionista minoritária (49%) dessa SPE.

34. Por seu turno, os acordos celebrados nas SSCs relativas aos contratos dos Aeroportos do Galeão (RJ) e de Brasília (DF) foram aprovados pelos Acórdãos 1.260/2025-Plenário e 787/2026-Plenário. Foi definido que a escolha de quem assinaria os respectivos contratos de concessão remodelados se daria por meio de um leilão. Ambos os acordos previam, ainda, a saída da Infraero a partir da entrada do novo operador.

35. O leilão do Aeroporto do Galeão (RJ) foi realizado no dia 30/3/2026 e vencido pela empresa Aena Brasil, que já opera diversos aeroportos no país. A licitação relativa ao Aeroporto de Brasília (DF) deve ocorrer em novembro ou dezembro de 2026, segundo divulgado pela imprensa com base em informações prestadas pelo MPor. Em ambos os casos, a Infraero deve receber o valor correspondente ao saldo de caixa existente na concessionária na data da transferência contratual, na proporção da sua participação nos contratos. Estima-se que a estatal deverá auferir R$ 260 milhões no caso do Galeão (RJ) e R$ 300 milhões como resultado da licitação do Aeroporto de Brasília (DF). Esses valores devem ajudar a estatal a cobrir os resultados negativos esperados para os próximos anos. Entretanto, por não serem eventos recorrentes, não serão capazes de reverter os prejuízos previstos.

6. Atuação do ministério supervisor

36. O Plano Aeroviário Nacional (PAN) é um documento de planejamento setorial elaborado com metodologia considerada de referência no setor de transportes e aprovado pelo MPor, no qual estão relacionados os aeroportos considerados estratégicos para o país, cuja operação ficará a cargo da Infraero.

37. A equipe de auditoria constatou que a estatal submeteu à aprovação ministerial proposta de assunção de aeroportos não contemplados no PAN, como os Aeroportos de Itaperuna (RJ) e Paranavaí (PR). A unidade técnica salientou que, a despeito de manifestações técnicas contrárias, o ministério aprovou a atribuição desses aeroportos à Infraero.

38. Considerando que os recursos disponíveis da estatal são escassos e que diversos aeroportos incluídos no PAN não prestam serviços considerados adequados e carecem de investimentos para garantir melhor qualidade e ampliação das operações aéreas, a AudRodoviaAviação defendeu ser essencial que os aeroportos outorgados à Infraero sejam aqueles definidos como prioritários pela política pública, relacionados expressamente no PAN.

39. Por fim, a unidade técnica asseverou que a atribuição de aeroportos fora do PAN, acrescida de manifestações técnicas contrárias, configura problema de governança e ineficiência administrativa que se amolda ao perfil de proposta de recomendação. Assim sendo, propôs recomendar ao MPor que os aeroportos atribuídos à Infraero observem as prioridades definidas no Plano Aeroviário Nacional (PAN), abstendo-se de aprovar propostas de assunção de aeroportos não contemplados naquele instrumento de planejamento, salvo justificativa técnica formal e tempestiva que demonstre relevância estratégica superior à dos aeroportos incluídos no PAN.

40. A AudRodoviaAviação também frisou que, mesmo ciente das restrições financeiras da Infraero, o MPor restringiu, sem justificativa técnica adequada no entendimento da unidade técnica, a movimentação de passageiros no Aeroporto Santos Dumont/RJ a partir de janeiro/2024 e manteve essa restrição em março de 2026.

41. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil acrescentou que, no cenário de manutenção da restrição no Santos Dumont, a Infraero acumulará perdas adicionais de aproximadamente R$ 1 bilhão em relação ao cenário sem restrições, e, ao final de 2030, o saldo de caixa estimado pela estatal (R$ 441,5 milhões) será insuficiente para cobrir as despesas operacionais (R$ 678,7 milhões). Por via de consequência, há o risco de dependência futura do Tesouro Nacional no médio prazo e de comprometimento da sustentabilidade econômica e financeira da Infraero em um horizonte maior.

42. Diante disso, a unidade técnica entendeu que esse diagnóstico, embora não configure irregularidade, é suficientemente relevante para ensejar, no mínimo, uma comunicação formal ao Poder Executivo sobre o risco fiscal identificado, em linha com o próprio objetivo do Comunicado da Presidência que deu origem a esta fiscalização.

43. Consequentemente, a AudRodoviaAviação propôs informar ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Casa Civil da Presidência da República o impacto financeiro negativo da manutenção das restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont (RJ) sobre a sustentabilidade financeira da Infraero, de modo que sejam adotadas as providências cabíveis no âmbito de suas competências institucionais e avaliada a pertinência de revisão da medida sob a perspectiva de suas consequências fiscais sobre a estatal.

7. Eventos recentes relevantes

44. O evento mais relevante com impacto na sustentabilidade econômico-financeira da Infraero foi a já mencionada restrição de movimentação no Aeroporto Santos Dumont em 6,5 milhões de passageiros/ano.

45. Essa medida foi tomada pelo MPor no fim de 2023, com vigência a partir de janeiro de 2024, e deveria ser revista quanto à sua adequação após a realização de avaliação pelo ministério. O acordo de solução consensual relativo ao Aeroporto do Galeão (RJ), aprovado pelo Acórdão 1.260/2025-Plenário, também previu a flexibilização gradual das restrições no Aeroporto Santos Dumont (RJ). Apesar de ter sido flexibilizada no fim de 2025, o Ministério voltou atrás e manteve a restrição de movimentos como definido em 2023.

46. O impacto financeiro só não foi maior porque a Infraero conseguiu que a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) aprovasse, em maio de 2025, aumento tarifário de 36%, como forma de compensar a perda de passageiros.

8. Comentários do gestor

47. Em atenção ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e na Parte V do Anexo da Portaria-Segecex 9/2020, por conter proposta de recomendação ao MPor, a versão preliminar da instrução foi encaminhada para comentários do ministério, que se manifestou tempestivamente.

8.1. Sobre a observância do Plano Aeroviário Nacional (PAN)

48. O MPor informou que o Plano Aeroviário Nacional constitui uma diretriz para subsidiar a tomada de decisão sobre investimentos e iniciativas referentes ao desenvolvimento da aviação civil, não se configurando como instrumento vinculante ou exaustivo para todas as decisões administrativas relativas à gestão aeroportuária.

49. Nesse contexto, alegou que o PAN deve ser compreendido como instrumento orientador do planejamento setorial de longo prazo, sem excluir a possibilidade de decisões administrativas fundamentadas em circunstâncias supervenientes, demandas regionais, políticas públicas específicas ou necessidades estratégicas identificadas pelo MPor.

50. Por fim, argumentou que eventual atribuição de aeroportos não expressamente destacados no PAN não configura, por si só, descumprimento do planejamento setorial, desde que amparada por motivação técnica e interesse público devidamente demonstrados.

8.2. Sobre a atribuição de aeroportos à Infraero

51. O ministério informou que a Infraero constitui um importante instrumento de execução da política pública aeroportuária federal, desempenhando papel relevante na manutenção da conectividade regional, na

integração nacional e na preservação da infraestrutura aeroportuária em locais onde a operação privada não se mostra economicamente atrativa.

52. Sob essa perspectiva, a eventual assunção de aeroportos deficitários ou não priorizados no PAN pode representar decisão legítima de política pública, especialmente quando associada à manutenção de integração territorial, ao atendimento de regiões remotas ou ao suporte de estratégias governamentais de desenvolvimento regional.

53. Por fim, o ministério concordou com este Tribunal que a diretriz primeira é outorgar à Infraero aeroportos já previstos no PAN. Contudo, reiterou que isso não exclui a possibilidade de a empresa apontar outras necessidades.

8.3. Sobre a sustentabilidade financeira da Infraero

54. O MPor destacou que a avaliação da situação econômico-financeira da Infraero não pode ser realizada apenas sob a ótica dos resultados operacionais recorrentes, mas também considerando:

(i) o patrimônio acumulado da empresa;
(ii) sua capacidade de geração de receitas financeiras;
(iii) a perspectiva de novos negócios; e
(iv) seu papel como instrumento de execução de políticas públicas federais.

55. Informou também que, recentemente, a Infraero encaminhou ao ministério proposta de Programa de Lucros e Remunerações (PLR) e Remuneração Variável Anual (RVA) para análise e encaminhamento à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), onde prevê lucro de aproximadamente R$ 4,4 milhões para 2026.

8.4. Sobre as restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont

56. O MPor informou que os apontamentos do TCU estão sendo analisados no Processo Administrativo 50020.000605/2025-05, no âmbito do qual estão sendo conduzidas as avaliações técnicas pertinentes e elaboradas as manifestações institucionais cabíveis.

8.5. Outras informações relevantes

57. O MPor informou ter identificado a necessidade de elaborar um diagnóstico mais preciso da situação da Infraero e de acompanhar mais de perto a evolução dessa situação, com o fito de exercer a supervisão ministerial. Tendo em vista ainda não haver diretriz clara e formalizada da expectativa de atuação da Infraero, o ministério buscou o auxílio do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A expectativa é participar do programa Inova (Programa de Governança e Modernização das Empresas Estatais, instituído pelo Decreto 12.303/2024), com foco em aprimorar o desenho institucional, a transparência, a eficiência e o impacto social dessas empresas.

58. Por fim, o ministério informou que compartilha da preocupação do TCU quanto à sustentabilidade econômico-financeira da Infraero e reconhece a importância do acompanhamento permanente dos riscos associados à gestão da estatal.

9. Exame do Mérito

59. Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), com ajustes formais, pelas razões que passo a explanar.

60. Consoante exposto neste voto, a Infraero não apresenta risco iminente de vir a depender de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de suas atividades. Afinal, no fim de 2025, a estatal tinha em caixa R$ 1.583,6 milhões.

61. Verifiquei que, desde a implantação do modelo de concessões de aeroportos, a Infraero tem adequado sua força de trabalho ao novo cenário. Aduzo que, atualmente, o quadro de pessoal ativo da estatal equivale a 6% do efetivo que atuava na empresa em 2012. Por via de consequência, houve uma redução muito significativa do custo de pessoal, proporcional à perda de receita experimentada pela companhia.

62. Considerando a flexibilização da restrição do número anual de passageiros no Aeroporto Santos Dumont (RJ), a Infraero esperava ter resultados positivos (antes de transferências e investimentos em aeroportos da União) a partir de 2026. Além disso, em 2030, o resultado líquido seria positivo ainda que recursos próprios da estatal fossem direcionados para custear investimentos.

63. Entretanto, diante da reversão da flexibilização, decidida pelo MPor em março de 2026, verifico que essa previsão deve ser profundamente alterada, passando a ser previsível que a empresa venha a ter resultados negativos recorrentes ao longo de todo o período acima citado. Aduzo que a empresa não se tornará dependente do Tesouro Nacional porque ainda conta com saldo de caixa oriundo de eventos não-recorrentes para cobrir esses prejuízos. Contudo, prevê-se que seu saldo em caixa sofrerá um impacto negativo de R$ 1 bilhão.

64. Cumpre salientar que, consoante exposto pela unidade técnica, o MPor não tem observado integralmente o planejamento disposto no Plano Aeroviário Nacional (PAN) na atribuição de aeroportos à Infraero. Afinal, a estatal tem recebido outorga de aeroportos não relacionados no planejamento. Por outro lado, friso que, consoante exposto pelo ministério, a eventual assunção de aeroportos deficitários ou não priorizados no PAN pode representar decisão legítima de política pública, especialmente quando associada à manutenção de integração territorial, ao atendimento de regiões remotas ou ao suporte de estratégias governamentais de desenvolvimento regional.

65. Assim sendo, entendo que se deve outorgar à Infraero aeroportos já previstos no PAN. Contudo, isso não exclui a possibilidade de a empresa receber a outorga de outros aeroportos, desde que haja uma justificativa prévia e fundamentada.

66. Diante do acima exposto, julgo que deve ser:

a) recomendado ao Ministério de Portos e Aeroportos que só atribua aeroportos não contemplados no Plano Aeroviário Nacional (PAN) à Infraero se houver justificativa técnica tempestiva que demonstre que essa atribuição atende ao interesse público;

b) informado ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Secretaria do Tesouro Nacional que a manutenção das restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont (RJ) gerará um impacto negativo de R$ 1 bilhão na sustentabilidade financeira da Infraero, ao longo do período 2026-2030; e

c) arquivado o presente Relatório de Acompanhamento, com fulcro no art. 169, inciso V, da Resolução-TCU 259/2014.

Diante do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2538/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.397/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento autuado em razão de Comunicado da Presidência deste Tribunal, emitido na sessão plenária de 12/11/2025, visando avaliar a situação fiscal e aspectos de gestão da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero),

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

9.1. recomendar ao Ministério de Portos e Aeroportos que só atribua aeroportos não contemplados no Plano Aeroviário Nacional (PAN) à Infraero se houver justificativa técnica tempestiva que demonstre que essa atribuição atende ao interesse público;

9.2. informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Secretaria do Tesouro Nacional que a manutenção das restrições operacionais no Aeroporto Santos Dumont (RJ) gerará um impacto negativo de R$ 1 bilhão na sustentabilidade financeira da Infraero, ao longo do período 2026-2030;

9.3. encaminhar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária cópia deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.4. arquivar o presente relatório de acompanhamento, com fulcro no art. 169, inciso V, da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2538-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 002.454/2024-6
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade jurisdicionada: Câmara dos Deputados.
Responsáveis: Maria Georgina de Sousa Costa (669.872.021-68) e Carla Lima de Araújo (461.223.201-10).
Representação legal: Laise Naiane Horácio Linhares (OAB/DF 74.108), entre outros, representando Carla Lima de Araújo.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO A SECRETÁRIA PARLAMENTAR SEM A CORRESPONDENTE CONTRAPRESTAÇÃO LABORAL. BENEFICIÁRIA REVEL. EXERCÍCIO DE FATO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO GABINETE POR OUTRA SERVIDORA. CONTROLE DE FREQUÊNCIA, ORGANIZAÇÃO DE RODÍZIO E ATESTE DE JORNADA INTEGRAL SEM O CUMPRIMENTO DA CARGA HORÁRIA. NÃO OCORRÊNCIA DAS PRESCRIÇÕES ORDINÁRIA E INTERCORRENTE. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução elaborada no âmbito da Unidade Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 81), cujo encaminhamento teve a anuência de seu corpo diretivo (peças 82 e 83) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 84):

"*INTRODUÇÃO*

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Câmara dos Deputados, em desfavor de Maria Georgina de Sousa Costa, em razão do recebimento de remuneração de Secretária Parlamentar no período de 14/02/2017 a 30/01/2019, sem a correspondente contraprestação laboral.

HISTÓRICO

2. Em 26/9/2023, o dirigente da instituição Câmara dos Deputados autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2125/2023.

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: Ocupação irregular de cargo de Secretário Parlamentar, no período de 14/02/2017 a 30/01/2019, e ato de improbidade administrativa.

4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 33), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 236.861,82, imputando-se a responsabilidade a Maria Georgina de Sousa Costa, Secretária Parlamentar, no período de 14/2/2017 a 31/1/2019, na condição de beneficiária.

6. Em 5/2/2024, a Câmara dos Deputados emitiu o relatório de auditoria (peça 35), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 36 e 37).

7. Em 6/2/2024, o Presidente da Câmara dos Deputados atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 38).

8. Na instrução inicial no âmbito deste Tribunal (peça 41), sugeriu-se, preliminarmente, realizar diligência para esclarecer possíveis irregularidades relacionadas a outras servidoras mencionadas no processo de sindicância, que, até então, não haviam sido incluídas nos autos. A comunicação processual referente a essa diligência foi formalizada por meio do Ofício 33542/2024-TCU/Seproc (peça 45).

9. Na instrução seguinte (peça 51), após examinar os documentos constantes nos autos, incluindo a resposta à diligência realizada, concluiu-se pela necessidade de citação de Maria Georgina de Sousa Costa, fundamentada no fato de que ela teria recebido remuneração pelo cargo de Secretária Parlamentar da Câmara dos Deputados, no período de 14/02/2017 a 30/01/2019, sem que houvesse a correspondente prestação de serviços.

10. Contudo, o Diretor da AudTCE/D5 apresentou proposta para que, além de Maria Georgina de Sousa Costa, fosse também citado, de forma solidária, o ex-Deputado Federal José Maria Macedo Júnior, uma vez que a ex-servidora estava vinculada ao gabinete do referido parlamentar e que este contribuiu para a irregularidade (peça 52).

11. Em despacho registrado na peça 54, o Ministro Relator analisou o relatório final do processo administrativo disciplinar (peça 48, p. 67-123), no qual foi apontado que Carla Lima de Araújo era a responsável pela gestão administrativa do gabinete do ex-parlamentar. Entre suas atribuições, estavam o controle de frequência dos servidores, a assinatura das folhas de ponto e a contratação das servidoras. Diante disso, o Ministro Relator ponderou que Carla Lima de Araújo tinha responsabilidade direta por evitar as irregularidades identificadas no processo e, assim, determinou a citação solidária de Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, deixando de arrolar o político.

12. Em seguida, no pronunciamento presente na peça 55, foi proposta a citação das responsáveis solidárias nos seguintes termos:

*a) **irregularidade**: pagamento de remuneração do cargo de Secretária Parlamentar da Câmara dos Deputados sem a correspondente contraprestação laboral, no período de 14/02/2017 a 30/01/2019;*

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 6, 8, 14 e 48.

Normas infringidas: arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002; arts. 116, incisos I, II, III e IX e X, e 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990 e Ato da Mesa da Câmara dos Deputados 72/1997.

a.1) débito:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
21/2/2017	*4.863,10*
21/3/2017	*9.726,20*
24/4/2017	*9.726,20*
22/5/2017	*9.726,20*
21/6/2017	*9.726,20*
21/7/2017	*9.118,06*
22/8/2017	*9.050,48*
21/9/2017	*9.050,48*
23/10/2017	*9.050,48*
21/11/2017	*9.050,48*
18/12/2017	*16.727,87*
23/1/2018	*9.437,76*
21/2/2018	*9.437,76*

21/3/2018	*10.004,28*
23/4/2018	*1.733,05*
22/5/2018	*8.493,45*
21/6/2018	*8.493,45*
23/7/2018	*8.493,45*
21/8/2018	*8.493,45*
21/9/2018	*8.493,45*
22/10/2018	*8.493,45*
21/11/2018	*10.997,17*
20/12/2018	*15.907,87*
22/1/2019	*22.567,48*

Valor atualizado do débito (sem juros) em 13/2/2025: R$ 340.435,52
***Cofre credor**: Tesouro Nacional.*
Condutas:
1) Maria Georgina - receber remuneração, no período de 14/02/2017 a 30/01/2019, sem desempenhar a correspondente contraprestação laboral;
2) Carla Lima de Araújo – não supervisionar/controlar o exercício laboral da Secretária Parlamentar; consentir com o pagamento de remuneração à servidora, sem a devida contraprestação; atestar frequência da servidora.
***Nexo de causalidade**:*
1) ao receber remuneração sem desempenhar a correspondente contraprestação laboral, o responsável causou dano ao erário;
2) ao não supervisionar/controlar o exercício laboral da servidora, consentir com o pagamento de remuneração sem a correspondente contraprestação e atestar a frequência dela, a responsável propiciou o pagamento indevido de remuneração e o consequente dano ao erário.
***Culpabilidade**:*
1) não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável, gerente de estabelecimento comercial, soubesse da irregularidade praticada, qual seja, receber remuneração sem contraprestação laboral; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, executar as atividades que motivaram sua contratação ou, se não as exercer, não receber a remuneração correspondente;
2) não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; um chefe de gabinete parlamentar é conhecedor da irregularidade que representa o pagamento de remuneração a um servidor público sem a correspondente contraprestação laboral; e, neste caso, consta do Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar (peça 48, p. 67-123) que a chefe de Gabinete, Carla Lima de Araújo, era a responsável pelo controle de toda a parte administrativa do Gabinete do Deputado Federal José Maria Macedo Júnior, em especial: o controle de frequência, a assinatura da folha de ponto dos servidores e a contratação das servidoras "fantasmas"; eram exigíveis condutas diversas das praticadas, quais sejam, não atestar frequência da servidora sem que ela tenha comparecido ao trabalho e/ou desempenhado suas atividades, supervisionar as atividades da servidora e, em caso de não exercício laboral, adotar as medidas legais cabíveis, sobretudo não deixar que houvesse pagamento de remuneração à citada funcionária.

13. As comunicações processuais foram promovidas, conforme delineado adiante:

a) Maria Georgina de Sousa Costa

***Comunicação**: Ofício 23921/2025 – Seproc (peça 60)* *Data da Expedição: 3/7/2025* *Data da Ciência: **não houve** (Endereço insuficiente) (peça 61)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 57).*
***Comunicação**: Edital 0640/2025 – Seproc (peça 75)* *Data da Publicação: **10/9/2025** (peça 77)*

Fim do prazo para a defesa: 25/9/2025
Comunicação**: Ofício 38013/2025 – Seproc (peça 76)* *Data da Expedição: 10/9/2025* *Data da Ciência: **17/9/2025** (peça 78)* *Nome Recebedor: **Kênia de Souza Costa *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 74).* *Fim do prazo para a defesa: 2/10/2025*

b) Carla Lima de Araújo:

Comunicação**: Ofício 23922/2025 – Seproc (peça 59)* *Data da Expedição: 3/7/2025* *Data da Ciência: **7/7/2025** (peça 62)* *Nome Recebedor: **T. Araújo *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 58).*

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 79), as providências inerentes às comunicações foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Maria Georgina de Sousa Costa permaneceu silente, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Por sua vez, Carla Lima de Araújo apresentou defesa (peças 69-72), que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

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 22/1/2019, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Maria Georgina de Sousa Costa, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 20/11/2023, conforme AR (peça 26); e

16.2. Excepcionalmente não houve notificação de Carla Lima de Araújo relacionada a instauração desta TCE.

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 324.227,31, 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

18. 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.

19. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-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.

20. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antônio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

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, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

*22. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **22/1/2019 (data do último pagamento, peça 27)**.*

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:

*23.1. Em **11/12/2019**, Relatório do Processo Administrativo Disciplinar 117.895/2017-CD, instaurado pela Portaria 289/2017, publicada em 22/12/2017, solicita apurar indício de ausência de contraprestação laboral (peça 5, p. 1-37);*

*23.2. Em **27/12/2020**, instaura Processo de Investigação Sumária 564.145/2020 (peça 4, p. 1-3);*

*23.3. Em **18/3/2021**, Portaria-DG 79/2021, instaura Processo Administrativo Disciplinar para dar continuidade às apurações dos fatos relatados no Processo de Investigação Sumária 564.145/2020 (peça 8, p. 56-57);*

*23.4. Em **26/9/2023**, instaura Tomada de Contas Especial (Portaria 226/2023 (peça 2, p. 5);*

*23.5. Em **6/2/2024**, autuada TCE;*

*23.6. Em **7/7/2025**, promovida a citação de Carla Lima de Araújo, por meio do Ofício 23922/2025 – Seproc (peças 59, 62 e 79); e*

*23.7. Em **17/9/2025**, promovida a citação de Maria Georgina de Sousa Costa, por meio do Ofício 38013/2025 – Seproc e do Edital 0640/2,025 – Seproc (peças 75 a 79).*

*24. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.*

25. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

26. Informa-se que não foi encontrado débito imputável à responsável em outros processos no Tribunal.

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 de Maria Georgina de Sousa Costa:

28. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário.

29. Importante destacar que, antes de promover a citação de Maria Georgina de Sousa Costa, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar a responsável, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4.851/2017 - TCU 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

30. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 44, 57, 58, 73 a 79). Ressalte-se que Maria Georgina de Sousa Costa também foi citada também pelo Edital 0640/2025 – Seproc (peça 77).

31. 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.

32. Como visto, Maria Georgina de Sousa Costa, ponto 254.757, foi citada por beneficiar-se da remuneração do cargo de Secretário Parlamentar sem que tenha havido contraprestação laboral, no período de 14/2/2017 a 31/1/2019.

33. Ao não apresentar sua defesa, ela deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes".

34. Embora não tenham sido apresentadas 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. Contudo, esses elementos não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades apuradas.

35. A Comissão Permanente de Disciplina da Câmara dos Deputados, após investigar o caso da servidora Maria Georgina de Sousa Costa no Processo de Investigação Preliminar Sumaria 564.145/2020, concluiu que ela recebeu remuneração como Secretária Parlamentar, entre 14/02/2017 e 31/01/2019, sem realizar o trabalho correspondente. Durante as apurações, foram encontradas evidências de que ela não prestava serviços nem frequentava regularmente o local de trabalho (peça 4, p. 178; peça 8, p. 137 e 264-300; peça 9, p. 1-26 e 82-138 e peça 27). Entre as provas levantadas, destacam-se (peça 8, p. 44-48, e peça 48, p. 81-86):

*35.1. **Ausência de crachá funcional**: o Departamento de Polícia Legislativa informou que Maria Georgina não solicitou crachá, o que dificultaria seu acesso às dependências da Câmara. O sistema de visitantes (SIVIS) registrou apenas 10 entradas dela no período de 716 dias, sendo uma antes da posse e três no dia em que prestou depoimento no PAD 117.895/2017 (peça 8, p. 44);*

*35.2. **Baixa atividade no sistema interno -** Redecamara: a Ditec constatou que a servidora realizou logon no sistema da Câmara em apenas três dias durante todo o período laboral; e*

*35.3. **Depoimento da própria servidora**: em seu depoimento, Maria Georgina afirmou que comparecia ao gabinete apenas em dias alternados, geralmente às terças e quartas-feiras, e apenas por meio período, admitindo que não cumpria a carga horária de 40 horas semanais exigida.*

36. Sob a mesma ótica do princípio da verdade real e considerando o art. 161 do Regimento Interno do TCU que estabelece que, no caso de haver mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles pode ser aproveitada para todos, inclusive para o revel, no que diz respeito às circunstâncias objetivas, examinou-se, nas alegações de defesa de Carla Lima de Araújo, citada em solidariedade com Maria Georgina de Sousa Costa, a fim de identificar argumentos objetivos que pudessem beneficiar a parte omissa. Conforme a análise da defesa de Carla Lima de Araújo que será apresentada a seguir, não foram encontrados elementos que possam ser aproveitados a favor da responsável revel.

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 de Maria Georgina de Sousa Costa, 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).

38. Dessa forma, será proposto que a responsável Maria Georgina de Sousa Costa seja considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como a sanção de inabilitação prevista no art. 60 da mesma Lei.

Das alegações de defesa da responsável Carla Lima de Araújo

39. A responsável Carla Lima de Araújo foi chamada para apresentar suas alegações de defesa, por deixar de supervisionar/controlar o exercício laboral da Secretária Parlamentar e atestar frequência da servidora, permitindo o pagamento de remuneração do cargo de Secretária Parlamentar, efetuado pela Câmara dos Deputados, para Maria Georgina de Sousa Costa, sem que houvesse a correspondente prestação de serviços.

40. Em síntese, a defesa fundamenta sua estratégia para descaracterizar as irregularidades apontadas em três argumentos principais: a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória, a

responsabilidade primária do deputado e não da defendente, que não tem responsabilidade pessoal, e ausência de prova de dolo, culpa grave, nexo causal ou benefício econômico de sua parte.

Da prescrição:

41. Como preliminar, a defesa sustenta que a cobrança do dano ao erário está prescrita.

42. Alega que, de acordo com o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Mandado de Segurança 37.728/DF/2022, apenas uma única causa pode ser considerada válida para a interrupção do prazo prescricional.

43. Aponta, como fundamento ao argumento anterior, que o único marco interruptivo válido seria o relatório do Processo Administrativo Disciplinar 117.895/2017-CD, que foi emitido em 11/12/2019. Portanto, considerando que a citação da responsável ocorreu somente em 26/6/2025, data em que foi expedido o Ofício 23922/2025-Seproc, já havia transcorrido um período superior a cinco anos desde o marco inicial de interrupção da prescrição, encontrando-se prescrita a persecução do débito.

Análise

44. A tese da unicidade dos marcos interruptivos da prescrição não é adotada pelo Tribunal de Contas da União, que segue entendimento decorrente da Lei 9.873/1999, consolidado na Resolução 344/2022, de que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pode ser interrompida mais de uma vez, desde que os atos interruptivos sejam inequívocos e representem medidas efetivas de apuração dos fatos. Ambos normativos admitem múltiplas causas de interrupção (instauração de PAD, TCE, citação, decisão condenatória etc.).

45. O STF, embora tenha decisão que defenda a unicidade da interrupção, não anulou expressamente a aplicação da Lei 9.873/1999 pelo TCU, que ainda aplica múltiplas interrupções e considera o prazo renovado a cada ato de apuração formal. Nesse sentido, citam-se os seguintes precedentes da jurisprudência desta Corte: Acórdão 1504/2026 – TCU – Plenário; Acórdão 601/2025-Plenário; Acórdão 56/2024-Plenário e enunciado do Acórdão 1364/2024-Plenário:

A prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU pode ser interrompida mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022). A Lei 9.873/1999, ao dispor que qualquer ato inequívoco de apuração do fato (art. 2º, inciso II) interrompe o curso do prazo prescricional, ampara a incidência de múltiplas causas interruptivas.

46. Portanto, considerando os eventos interruptivos, segundo art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, enumerados no item 25 desta instrução, não ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU.

47. Ainda que se fosse adotada a tese da unicidade, considerando-se como marco inicial a data de instauração do processo de Tomada de Contas Especial (TCE), procedimento que tem como objetivo apurar a responsabilidade por danos ao erário, identificar os responsáveis e calcular o prejuízo, especialmente, quando não se conseguiu obter a reparação por vias administrativas convencionais, mesmo assim a prescrição não teria se consumado.

48. Ante o exposto, deve-se rejeitar a tese da prescrição.

Responsabilidade do parlamentar e inexistência de responsabilidade pessoal da defendente que atuava como subordinada, sem delegação formal,

49. Aduz que, nos termos da Resolução 1/2007 da Câmara dos Deputados, a responsabilidade pelo controle da jornada e da frequência dos servidores era do Deputado Macedo, gestor máximo e a quem cabia a supervisão do quadro de pessoal do seu gabinete e verificação da efetiva contraprestação laboral das servidoras nomeadas. O deputado também era o responsável pelas contratações do quadro de pessoal do seu gabinete.

50. Alega que exercia tão somente o cargo de Secretária Parlamentar, sem investidura formal, atuando por delegação informal como chefe de gabinete, embora tenha exercido tarefas típicas de chefia que incluíam atestar ponto, distribuir tarefas e gerenciar férias, não houve nomeação específica para cargo de Chefe de Gabinete, sempre sob a supervisão e atuando sob ordens diretas do Deputado Federal Macedo.

51. Alega que princípio da hierarquia administrativa afasta a responsabilização de servidores subordinados por atos de gestão que cabem ao parlamentar, não podendo ser transferida a responsabilidade dos atos para uma servidora sem autonomia decisória que não tinha competência legal para preveni-los ou corrigi-los

52. Antes de analisar essas alegações de defesa, é necessário contextualizar os fatos tratados nos autos.

52.1. As investigações sobre possíveis irregularidades na frequência de servidoras lotadas no gabinete do ex-Deputado Macedo tiveram início com a Ocorrência Policial 114/2017-CPJ/DEPOL-CD, instaurada em 30/08/2017 (peça 6, p. 1 e 6-7, 8-9, 14-16, 28-29, 31; peça 7, p. 2-3, 38-40). Posteriormente, foi

instaurado o Inquérito Policial 13/2017-CPJ/DEPOL-CD, em 18/10/2017 (peça 5, p. 38-40; peça 7, p. 6-13, 17-19, 59-66), e o Processo de Sindicância 117.895/2017, em 22/12/2017 (peça 5, p. 1-37). O objetivo inicial dessas apurações era verificar a apresentação de um certificado de conclusão do ensino médio falso pela servidora Kátia de Sousa Costa Barros, utilizado para sua posse no cargo em comissão, além de investigar suspeitas de irregularidades nos registros de frequência dessa mesma servidora (peça 5, p. 1-37).

52.2. Durante as investigações, além da confirmação das fraudes relacionadas à servidora Kátia de Sousa Costa Barros, a comissão do processo administrativo identificou indícios de ausência de prestação de serviços por parte de outras duas servidoras: Maria Georgina de Sousa Costa e Lorena de Sousa Costa Barros, respectivamente mãe e filha de Kátia de Sousa Costa Barros (peça 4, p. 19, 25, 29, 34, 41, 57, 59, 61, 63, 69, 79, 178).

52.3. Após a condução do Processo de Investigação Preliminar Sumária 564.145/2020, foi instaurado novo Processo Administrativo Disciplinar. Este concluiu que as servidoras Maria Georgina de Sousa Costa, Kátia de Sousa Costa Barros e Lorena de Sousa Costa Barros receberam remuneração pelo cargo de Secretário Parlamentar sem que houvesse a devida contraprestação laboral (peça 4, p. 178; peça 8, p. 264-300; peça 9, p. 1-26 e 82-138).

52.4. O caso específico em análise nesta TCE se restringe às irregularidades atribuídas a Maria Georgina de Sousa Costa, que recebeu remuneração como Secretária Parlamentar da Câmara dos Deputados sem prestar os serviços correspondentes entre 14/02/2017 e 31/01/2019. Neste processo, também se analisa o envolvimento de Carla Lima de Araújo, apontada como responsável solidária pela perpetuação das irregularidades

52.5. Em relação à Maria Georgina de Sousa Costa, as evidências, conforme já apontado no item 37 acima, corroborado pelo seu próprio depoimento, demonstraram que ela não cumpria a carga horária de 40 horas semanais exigida para o cargo.

53. Após essa breve contextualização, passa-se à análise das alegações de defesa apresentadas por Carla Lima de Araújo.

54. Embora a Resolução 1/2007 da Câmara dos Deputados atribua ao Deputado Macedo a responsabilidade pelo controle da frequência dos servidores de seu gabinete e o contexto supracitado revele três casos ao mesmo tempo de servidores recebendo sem trabalhar, a indicar conhecimento das irregularidades pelo parlamentar, tal normativo não isenta automaticamente Carla de responsabilidade. Isso porque, na prática, ela desempenhava funções de chefia e gestão administrativa, mesmo sem uma nomeação formal. Assim, é necessário analisar o caso concreto para determinar sua eventual responsabilidade.

55. Conforme destacado pelo Relator no despacho constante da peça 54, Carla era a responsável por toda a parte administrativa do gabinete, incluindo o controle de frequência, a assinatura das folhas de ponto dos servidores e a condução dos processos de contratação. Dessa forma, cabia a ela evitar as irregularidades identificadas no processo. Ademais, o instituto da solidariedade constitui benefício do credor, que pode optar em cobrar a dívida de todos ou de parte dos devedores.

56. No que diz respeito à participação de Carla na perpetuação das irregularidades, os depoimentos colhidos nos processos investigativos são esclarecedores (peça 8, p. 266):

a) ***Ricardo Rocha de Azevedo:*** *disse que sua folha de ponto era validada por Carla Lima de Araújo, que, na prática, atuava como Chefe de Gabinete. Ele também relatou que Carla era responsável por recolher documentos, verificar o preenchimento de fichas e conduzir todo o processo de contratação.*

b) ***Francisco Diego França Ciríaco****: declarou que Carla delegava tarefas, organizava a agenda do deputado e era responsável por verificar o cumprimento da jornada de trabalho dos servidores, tarefa que lhe foi delegada pelo parlamentar. Ele também mencionou que Carla era a pessoa que organizava todo o processo de posse, e era para ela que a documentação era enviada, que o auxiliou em questões burocráticas, como a confecção de crachás e a organização do seu processo de posse e que, nas vezes em que ele precisou se ausentar, quando não estava em contato com o deputado, avisava para a Carla sobre essa ausência*

c) ***Emília Catarina Guimarães de Paulo:*** *confirmou que Carla exercia funções de chefe de gabinete, delegando tarefas, cuidando também da parte de pessoal, controlando a frequência dos servidores e gerenciando questões como férias e verbas indenizatórias e outras questões junto ao departamento de pessoal. Ela também relatou que Carla era responsável por todo o processo de contratação e posse dos servidores.*

d) ***Maria Georgina de Sousa Costa:*** *afirmou que obteve o emprego através de Carla. Declarou que precisava de um emprego e comentou com seu irmão (professor de Carla na faculdade). Ele fez o contato com Carla que lhe telefonou e fez o convite. Relatou que Carla era quem controlava a frequência e supervisionava os trabalhos e que em certa data ela trazia as folhas de ponto para serem assinadas. E que em um determinado momento as folhas deixaram de ser assinadas.*

e) ***Lorena de Sousa Costa Barros:*** *declarou que foi indicada por sua avó, Maria Georgina, e que*

Carla a entrevistou e coordenava suas atividades e frequência. Ela relatou que Carla organizava um rodízio de horários e não trabalhava todos os dias, às vezes segunda, quarta e sexta, às vezes outros dias sem horário certo; que Carla avisava pelo telefone ou mandava uma mensagem de Whatsapp. Esclarece que foi orientada por Carla a marcar o ponto mesmo nos dias em que não estavam escalados para trabalhar. Nos dias em que não estava escalada, vinha, marcava a biometria, ficava cerca de uma hora, marcava a saída e ia embora, orientada por Carla que pediu que viesse até meio dia e meia para marcar o ponto.

f) ***Luciano Pereira de Souza****: afirmou que Carla supervisionava as atividades, distribuía tarefas e cuidava do controle de horário, atuando como chefe de gabinete.*

57. Os depoimentos acima demonstram de forma clara que Carla Lima de Araújo exercia, de fato, funções de chefia e controle de frequência, mesmo sem uma nomeação formal para o cargo de Chefe de Gabinete. Ao permitir que registros de frequência fossem validados sem o cumprimento da carga horária exigida, Carla assumiu responsabilidade funcional de fato pelas irregularidades apuradas. Assim, sua ciência e conivência com os atos irregulares são evidentes. Ademais, não há qualquer indício de que o ex-parlamentar tenha participado ou autorizado o esquema de rodízio de horários estabelecido por Carla.

58. Vale ressaltar que a família Sousa Costa, da qual fazem parte Maria Georgina de Sousa Costa, responsável nestes autos, sua filha, Kátia de Sousa Costa Barros, e sua neta, Lorena de Sousa Costa Barros, foram todas recrutadas por Carla Lima de Araújo, atendendo a uma solicitação de conhecidos desta última.

Ausência de prova de nexo causal, de dolo, culpa grave ou enriquecimento ilícito

59. Alega que sua responsabilização não encontra respaldo nos elementos apresentados nos autos, uma vez que não há provas que demonstrem sua responsabilidade pelo prejuízo ao erário, tampouco a existência de nexo causal entre sua conduta e o dano apurado.

60. Argumenta que, conforme entendimento da jurisprudência do TCU, a responsabilização de agentes públicos e a imputação de débito exigem a comprovação de um ato irregular, seja ele comissivo ou omissivo, que esteja diretamente relacionado ao prejuízo, o que não pode ser baseado em presunções ou meras delegações de tarefas.

61. Defende, ainda, que não há qualquer indício de que tenha participado de atos fraudulentos ou contribuído para a prática de irregularidades, nem que tenha agido com dolo ou culpa grave ou que suas ações foram determinantes para a ocorrência do dano.

62. Sustenta que não pode ser responsabilizada pelos fatos narrados, uma vez que não obteve qualquer benefício econômico decorrente da situação em análise.

Análise

63. A alegação de que Carla agiu sem culpa, dolo ou má-fé não pode ser acolhida. As investigações conduzidas pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar da Câmara dos Deputados revelaram que os pagamentos integrais das remunerações, sem a correspondente prestação das 40 horas semanais exigidas, foram realizados devido à atuação direta de Carla. Ela não apenas elaborava as escalas de frequência das servidoras em esquema de rodízio, mas também fornecia as folhas de frequência e permitia que as servidoras as assinassem mesmo nos dias em que não compareciam ao trabalho.

64. Os elementos presentes nos autos demonstram que a conduta de Carla, que resultou em prejuízos à Administração Pública, foi marcada pela inobservância dos deveres funcionais e pela adoção de práticas incompatíveis com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Esses fatos evidenciam, no mínimo, culpa grave por parte da responsável, senão dolo, o que é suficiente para justificar a imputação do débito e sua responsabilização no âmbito do controle externo.

65. A responsabilidade dos gestores perante as Cortes de Contas possui natureza subjetiva e decorre de ações ou omissões, dolosas ou culposas, que resultem na violação dos deveres impostos pelo regime jurídico aplicável àqueles que administram recursos públicos. Essa responsabilidade também se aplica àqueles que, mesmo não sendo gestores diretos, causam prejuízo aos cofres públicos. Esse entendimento está consolidado em precedentes do TCU, como os Acórdãos 6479/2014-TCU-Segunda Câmara e 1.512/2015-TCU-Plenário.

66. Nos autos em questão, ficou claro que Carla tinha o dever funcional de organizar os horários de trabalho, controlar e verificar a frequência dos servidores, além de homologar documentos de frequência, que, no caso, eram manifestamente inidôneos. Mesmo diante de evidências claras de que a carga horária contratada não estava sendo cumprida, ela não tomou as providências necessárias para evitar as irregularidades. Essa conduta é incompatível com os deveres do cargo que ocupava e está diretamente relacionada ao prejuízo causado ao erário.

67. Os depoimentos colhidos reforçam que Carla desempenhou, de fato, as funções de chefe de gabinete, sendo suas atividades fundamentais para a ocorrência dos ilícitos apurados. Entre essas atividades, destacam-se:

a. Recrutamento de servidoras: Carla foi responsável por recrutar Maria Georgina de Sousa Costa, Lorena de Sousa Costa Barros e Kátia de Sousa Costa Barros para trabalharem no gabinete do Deputado Macedo. Esse recrutamento foi feito como um favor a um antigo professor da faculdade, e ela pessoalmente conduziu as seleções e auxiliou nos procedimentos de nomeação e posse (Peça 9, p. 121).
b. Elaboração de escalas de trabalho: Carla elaborou as escalas de horário das servidoras em esquema de rodízio, permitindo que elas trabalhassem apenas dois dias por semana e em meio período.
c. Ateste de frequência falso: Carla entregava as folhas de presença para as servidoras assinarem e atestava falsamente a presença delas, sem aplicar quaisquer descontos, mesmo sabendo que não cumpriam a carga horária exigida.

68. Quanto à alegação de ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado, tal argumento não procede. As investigações da Câmara dos Deputados, que constam nos autos, individualizaram e relacionaram diretamente a atuação de Carla aos pagamentos irregulares das remunerações. O Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar da Câmara dos Deputados (Peça 9, p. 134) tipificou as condutas atribuídas a Carla, destacando:
a) Violação ao dever de ser leal às instituições a que servir, nos termos do art. 116, II, da Lei n. 8.112/1990, visto que a indiciada era servidora com bastante tempo de Casa, e valeu-se da sua experiência e conhecimento da sistemática de controle de frequência para planejar e viabilizar o cometimento de infrações administrativas, com fraude ao ateste de jornada, possibilitando assim que servidoras que não realizavam a contraprestação laboral permanecessem sendo normalmente remuneradas; ainda, a indiciada, como como chefe de gabinete e responsável pela distribuição de tarefas, foi conivente com a ausência de contraprestação laboral das coindiciadas
b) Violação ao dever de manter conduta compatível com a moralidade administrativa, nos termos do art. 116, IX, da Lei n. 8.112/19904, na medida em que atuou ativamente para a ocorrência dos ilícitos cometidos pelas demais coindiciadas, seja porque as recrutou para trabalhar no gabinete, objetivando o cometimento dos ilícitos que teriam sequência, seja porque ocupava a função de chefe de gabinete, com responsabilidade sobre a jornada dos demais servidores do gabinete, inclusive o ateste formal de frequência, e distribuição de tarefas. Assim agindo, a indiciada afastou-se do dever de moralidade a que estão obrigados todos os agentes públicos;
c) Improbidade administrativa, nos termos do art. 132, IV, da Lei n. 8.112/1990, c/c o art. 10, XII, da Lei n. 8.429/19925, porquanto concorreu ativamente para que as demais coindiciadas se enriquecessem ilicitamente, ao atestar integralmente a falsa jornada de trabalho destas, e dissimular a distribuição de tarefas, conduta crucial para que a Câmara dos Deputados remunerasse normalmente as servidoras "fantasmas".

69. Conforme citado no item 13, retro, 'ao não supervisionar/controlar o exercício laboral da servidora, consentir com o pagamento de remuneração sem a correspondente contraprestação e atestar a frequência dela, a responsável propiciou o pagamento indevido de remuneração e o consequente dano ao erário'.

70. Por fim, não merece acolhida o argumento de que a ausência de proveito financeiro ou vantagem pessoal isentaria Carla de responsabilidade pelo dano também. A jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que o enriquecimento ilícito não é requisito para responsabilização do agente público. Basta que haja omissão ou negligência, com inobservância dos deveres funcionais e adoção de práticas incompatíveis com a legalidade e a moralidade administrativa, resultando em prejuízo ao erário. Nesse sentido, citam-se o Acórdão 2367/2015-Plenário e o Acórdão 5297/2013-Primeira Câmara e os seguintes enunciados da jurisprudência deste Tribunal.
O julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que ele promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Acórdão 1045/2022-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES
A condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (stricto sensu) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário. Acórdão 5297/2013-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO
A ausência de dolo ou de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada. Essas circunstâncias, se presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição de multa. Acórdão 1942/2012-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ

Dos demais requerimentos da responsável Carla Lima de Araújo

71. Além dos argumentos expostos em sua defesa, Carla Lima de Araújo formula os seguintes requerimentos (peça 71):

a) a juntada, sob sigilo, do Inquérito Policial 2025.0017644, que tramita na Polícia Federal; e

b) a suspensão deste processo até a conclusão das referidas investigações, sob o argumento de que podem surgir fatos novos relevantes para o desfecho desta demanda.

72. Em relação ao pedido de sigilo da cópia do inquérito policial, verifica-se que a medida já foi adotada (peça 72).

73. Quanto ao pedido de sobrestamento deste processo, não cabe acolher o pleito, uma vez que inexistem fundamentos fáticos que justifiquem o seu acolhimento. Os motivos são expostos a seguir:

73.1. No âmbito do TCU, vigora o princípio da independência das instâncias, conforme exemplificado no Acórdão 3125/2013-TCU-Plenário, Min Raimundo Carreiro: "Aplica-se aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente...". A exceção à aplicação desse princípio ocorre quando há sentença penal, transitada em julgado, que reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

73.2. No presente caso, a investigação criminal não retira a autonomia da apuração administrativa, que prescinde da conclusão do inquérito policial para a responsabilização dos gestores. O TCU não está vinculado ao inquérito policial, possuindo competência para formar seu juízo de valor com base em provas administrativas. Não há, portanto, qualquer impedimento que justifique a suspensão do julgamento, visto que o processo tramita regularmente, sem vícios processuais e com elementos suficientes para a caracterização da irregularidade e a definição da responsabilidade. Nesse sentido, destaca-se a jurisprudência desta Corte:

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa. Acórdão 344/2015-Plenário.

A exceção para o princípio da independência entre as instâncias está presente apenas no âmbito penal, em sentença absolutória por inexistência do fato ou pela negativa da autoria, podendo refletir sobre o processo administrativo do TCU. Acórdão 2610/2008-Plenário.

A absolvição na esfera penal motivada pela falta ou insuficiência de provas não impede a responsabilização do gestor no âmbito do TCU, pois a sentença absolutória somente tem repercussão na instância administrativa quando declara a inexistência do fato ou que o responsável não concorreu para a infração penal. Acórdão 2850/2019-Primeira Câmara.

A existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos. Acórdão 7123/2014-Primeira Câmara.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB), em relação às responsáveis Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo

74. 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.

75. Acerca da jurisprudência que vem se firmando 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).

76. 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).

77. No presente caso, a irregularidade caracterizada pelo pagamento de remuneração da Câmara dos Deputados sem a efetiva contraprestação laboral viola tanto dispositivos legais (arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; arts. 876, 884 e 927 da Lei 10.406/2002; arts. 116, incisos II, III e IX, e 132, inciso IV, da Lei 8.112/1990; e arts. 1º e 2º da Resolução-CD 1/2007) quanto princípios da Administração Pública, como da legalidade, moralidade, eficiência, cuja observância é essencial para a regularidade do serviço público e a proteção do patrimônio estatal.

77.1. No caso de Maria Georgina de Sousa Costa, o recebimento de remuneração sem o exercício das atividades laborais correspondentes configura afronta direta aos princípios da moralidade, eficiência, probidade e legalidade. A percepção de recursos públicos sem a devida prestação de serviço resulta em vantagem patrimonial indevida em prejuízo ao erário, evidenciando uma clara e grave violação ao dever de atuação ética e regular.

77.2. Quanto a Carla Lima de Araújo, sua conduta, ao estabelecer rodízio de trabalho da subordinada com carga horária de trabalho inferior às 40 horas semanais exigidas para o cargo, atestar frequência sem o cumprimento da carga horaria total, omitir-se na supervisão das atividades da Secretaria Parlamentar e anuir com o pagamento de remuneração sem a respectiva contraprestação laboral, configura grave violação aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, responsabilidade, lealdade institucional e probidade administrativa. Tais ações contribuíram diretamente para a ineficácia dos mecanismos de controle e viabilizaram o dispêndio indevido de recursos públicos, caracterizando falha grave de gestão e fiscalização, em flagrante descompasso com o dever de diligência exigido do servidor público.

78. Depreende-se, portanto, que as condutas das responsáveis se distanciaram daquelas que seriam esperadas de pessoas médias, 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).

79. Diante do exposto nessa instrução processual, conclui-se que as alegações de defesa apresentadas por Carla Lima de Araújo não merecem ser acolhidas e que não há argumentos que possam ser aproveitados a favor da responsável revel, Maria Georgina de Sousa Costa, permanecendo caracterizada a irregularidade apurada nestes autos.

80. Por fim, como não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé nas condutas das responsáveis solidárias, sugere-se julgar, desde logo, irregulares suas contas, condenando-as, solidariamente, ao pagamento do débito apurado, com aplicação da multa do art. 57, inciso I, da Lei 8443/1992, bem como, considerando a gravidade da conduta de ambas responsáveis, a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da referida Lei.

CONCLUSÃO

81. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que Maria Georgina de Sousa Costa; instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992, não existindo nos autos elementos que demonstrem a sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

82. Analisou-se, também, que alegações de defesa apresentadas pela responsável solidária por Carla Lima de Araújo, concluindo-se que não são aceitáveis para elidir a irregularidade, nem afastar o débito apurado nestes autos.

83. Análise da prescrição, ratificou a conclusão da instrução inicial de que não houve a prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva.

84. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé das responsáveis, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, desde logo, 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, bem como aplicação de inabilitação das responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da referida Lei.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel a responsável Maria Georgina de Sousa Costa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Carla Lima de Araújo;

*c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e d, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, condenando-as**, solidariamente**, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, 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 solidários relacionados às responsáveis solidárias Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
21/2/2017	*4.863,10*
21/3/2017	*9.726,20*
24/4/2017	*9.726,20*
22/5/2017	*9.726,20*
21/6/2017	*9.726,20*
21/7/2017	*9.118,06*
22/8/2017	*9.050,48*
21/9/2017	*9.050,48*
23/10/2017	*9.050,48*
21/11/2017	*9.050,48*
18/12/2017	*16.727,87*
23/1/2018	*9.437,76*
21/2/2018	*9.437,76*
21/3/2018	*10.004,28*
23/4/2018	*1.733,05*
22/5/2018	*8.493,45*
21/6/2018	*8.493,45*
23/7/2018	*8.493,45*
21/8/2018	*8.493,45*
21/9/2018	*8.493,45*
22/10/2018	*8.493,45*
21/11/2018	*10.997,17*
20/12/2018	*15.907,87*
22/1/2019	*22.567,48*

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/5/2026: R$ 406.217,20.

d) aplicar às responsáveis Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até as datas dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) 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;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, os parcelamentos das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na

forma prevista na legislação em vigor, alertando as responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) considerar grave a infração cometida e inabilitar Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

h) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal, à Câmara dos Deputados e às responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Distrito Federal que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Câmara dos Deputados em desfavor de Maria Georgina de Sousa Costa, diante do recebimento de remuneração de Secretária Parlamentar, no período de 14/2/2017 a 30/1/2019, sem a correspondente contraprestação laboral.

2. No âmbito desta Corte, também foi incluída como parte neste processo a Sra. Carla Lima de Araújo, responsável pela gestão administrativa do gabinete do ex-Deputado Federal José Maria Macedo Júnior.

3. No âmbito deste Tribunal, as responsáveis foram citadas solidariamente pela seguinte irregularidade e conduta:

a) Irregularidade: pagamento de remuneração do cargo de Secretária Parlamentar da Câmara dos Deputados sem a correspondente contraprestação laboral, no período de 14/2/2017 a 30/1/2019;

b) Conduta de Maria Georgina de Sousa Costa: receber remuneração, no período de 14/2/2017 a 30/1/2019, sem desempenhar a correspondente contraprestação laboral; e

c) Conduta de Carla Lima de Araújo: não supervisionar nem controlar o exercício laboral da Secretária Parlamentar, consentir com o pagamento de remuneração sem a devida contraprestação e atestar a frequência da servidora.

4. Maria Georgina de Sousa Costa foi regularmente citada, inclusive por edital, mas permaneceu silente. Carla Lima de Araújo apresentou alegações de defesa às peças 69-72, examinadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

5. A unidade técnica, em pronunciamentos uniformes (peças 81 a 83), propõe considerar revel Maria Georgina de Sousa Costa, rejeitar as alegações de defesa de Carla Lima de Araújo, julgar irregulares as contas das responsáveis, condená-las solidariamente ao pagamento do débito, aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitá-las, pelo prazo de oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

6. O Ministério Público junto ao TCU, por parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 84), anuiu integralmente à proposta da AudTCE.

7. Feito esse breve resumo do processo, passo a decidir.

8. De antemão, informo que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do douto **Parquet**, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, com as considerações a seguir.

9. Inicialmente, concordo com a conclusão da AudTCE e do MPTCU no sentido da não ocorrência da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento ao erário, em conformidade com a análise técnica, que adotou, como fundamento para suas conclusões, a Resolução TCU 344/2022 e a jurisprudência vigente nesta Corte de Contas, em especial os Acórdãos 534/2023- Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) e 2.219/2023-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus).

10. Não merece prosperar a tese defensiva de que somente seria admissível uma interrupção do prazo prescricional. Esta Corte tem entendido, com fundamento na Lei 9.873/1999 e no art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022, que as pretensões punitiva e ressarcitória podem ser interrompidas mais de uma vez por causas que, por sua natureza, sejam repetíveis ao longo do processo, desde que se trate de atos inequívocos e efetivos de apuração dos fatos. Nesse sentido, os Acórdãos 56/2024 (Relator Ministro Benjamin Zymler), 1.364/2024 e 1.504/2026 (Relator Ministro Jorge Oliveira), todos do Plenário.

11. Embora citada de forma regular e válida, Maria Georgina de Sousa Costa permaneceu silente. Dessa forma, ficou caracterizada sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, cabendo, assim, dar

prosseguimento ao processo.

12. As apurações da Câmara dos Deputados demonstraram que Maria Georgina recebeu remuneração durante quase dois anos sem cumprir a jornada de quarenta horas semanais. A servidora não solicitou crachá funcional, registrou somente dez entradas nas dependências da Câmara em 716 dias e efetuou acesso à rede interna em apenas três dias. Em depoimento, admitiu comparecer ao gabinete em dias alternados, normalmente às terças e quartas-feiras, por apenas meio período.

13. No que se refere à Sra. Carla Lima de Araújo, ela sustenta que o controle da jornada e da frequência dos servidores caberia ao ex-Deputado Federal José Maria Macedo Júnior; que, embora desempenhasse tarefas típicas de chefia, não foi formalmente investida como chefe de gabinete e agia sob ordens do parlamentar; e que não há prova de dolo, culpa grave, nexo causal ou benefício econômico pessoal.

14. Os argumentos não afastam sua responsabilidade. A atribuição normativa conferida ao parlamentar não exclui a responsabilização de quem, no plano concreto, exercia as funções de gestão administrativa do gabinete e contribuiu diretamente para o dano. Os depoimentos colhidos nos processos disciplinares, conforme consta do subitem 56 do relatório que antecede este voto, são convergentes no sentido de que Carla controlava a frequência, validava folhas de ponto, distribuía tarefas, organizava escalas, gerenciava férias e conduzia contratações e procedimentos de posse no Gabinete do ex-deputado.

15. As provas revelam, ademais, que Carla recrutou Maria Georgina, elaborou escalas em sistema de rodízio que permitiam o trabalho por apenas dois dias semanais e em meio período, disponibilizou folhas de frequência para assinatura e atestou a jornada integral mesmo ciente de que a carga horária não era cumprida. A ausência de nomeação formal como chefe de gabinete não descaracteriza o exercício de fato dessas atribuições nem elimina os deveres funcionais correspondentes.

16. Também está configurado o nexo causal. Ao validar registros de frequência inidôneos, deixar de supervisionar a jornada e consentir com o pagamento integral, Carla viabilizou a continuidade das remunerações sem a correspondente prestação laboral. Sua conduta não se limitou ao cumprimento de ordem hierárquica, mas constituiu elemento essencial para a produção e a manutenção do prejuízo.

17. A falta de proveito econômico pessoal tampouco afasta o dever de ressarcir o erário. A condenação em débito não exige enriquecimento ilícito, bastando a demonstração de conduta culposa, do dano e do nexo causal. Nesse sentido, entre outros, os Acórdãos 5.297/2013-Primeira Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro) e 1.045/2022-Segunda Câmara, de minha relatoria.

18. Quanto aos demais requerimentos, o pedido de juntada sob sigilo do Inquérito Policial 2025.0017644 já foi atendido, conforme a peça 72.

19. Quanto à solicitação de sobrestamento do processo até a conclusão da investigação policial, esta deve ser indeferida. Em razão da independência das instâncias, a apuração administrativa pode prosseguir com base nas provas produzidas nestes autos. Somente eventual sentença penal transitada em julgado que reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria poderia repercutir na responsabilização perante esta Corte. A mera existência de inquérito policial não estabelece prejudicialidade nem impede o julgamento no âmbito deste Tribunal.

20. As condutas das responsáveis revelam grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública. Maria Georgina percebeu remuneração sem a correspondente prestação de serviços. Carla, por sua vez, estabeleceu e administrou um suposto rodízio incompatível com a jornada do cargo, atestou frequências sem o cumprimento da carga horária, omitiu-se no controle das atividades e anuiu com os pagamentos indevidos.

21. Tais comportamentos, em frontal descompasso com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência, lealdade institucional e probidade, caracterizam, no mínimo, culpa grave ou erro grosseiro para os fins do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

22. Além disso, elevada gravidade dos fatos justifica, além da restituição integral e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a inabilitação das responsáveis, com fundamento no art. 60 do mesmo diploma legal. Altero somente o prazo de inabilitação proposto pela unidade técnica de oito para cinco anos.

23. Devem, portanto, ser julgadas irregulares as contas de Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, com a condenação ao pagamento do débito solidário apurado, aplicação de multa proporcional ao dano e inabilitação para o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal por cinco anos.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2539/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.454/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Maria Georgina de Sousa Costa (669.872.021-68) e Carla Lima de Araújo (461.223.201-10).
4. Unidade jurisdicionada: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
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: Laise Naiane Horácio Linhares (OAB/DF 74.108), Marianna de Souza Barbosa Monteiro (OAB/DF 74.181), Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Neto (OAB/DF 61.026), entre outros, representando Carla Lima de Araújo.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Câmara dos Deputados, em razão do recebimento de remuneração de Secretária Parlamentar, no período de 14/2/2017 a 30/1/2019, sem a correspondente contraprestação laboral,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. considerar revel a responsável Maria Georgina de Sousa Costa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, 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$)
21/2/2017	4.863,10
21/3/2017	9.726,20
24/4/2017	9.726,20
22/5/2017	9.726,20
21/6/2017	9.726,20
21/7/2017	9.118,06
22/8/2017	9.050,48
21/9/2017	9.050,48
23/10/2017	9.050,48
21/11/2017	9.050,48
18/12/2017	16.727,87
23/1/2018	9.437,76
21/2/2018	9.437,76
21/3/2018	10.004,28
23/4/2018	1.733,05
22/5/2018	8.493,45
21/6/2018	8.493,45

23/7/2018	8.493,45
21/8/2018	8.493,45
21/9/2018	8.493,45
22/10/2018	8.493,45
21/11/2018	10.997,17
20/12/2018	15.907,87
22/1/2019	22.567,48

9.3. aplicar a Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/199, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, II, da Lei 8.443/1992;
9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; e
9.6. considerar grave a infração cometida e inabilitar Maria Georgina de Sousa Costa e Carla Lima de Araújo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992
9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, à Câmara dos Deputados e às responsáveis.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2539-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.660/2024-7
Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
Representação legal: Andrey Humberto Froz de Borba (9723/OAB-AM), entre outros, representando a Antonelly Construções e Serviços Eireli; Jackeline Salazar dos Santos (10166/OAB-AM), representando a Focus Empreendimentos Ltda.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2024. CONTRATOS DE OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO, REGULARIZAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DE INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE – IP4, NA REGIÃO AMAZÔNICA. METODOLOGIA CONSTRUTIVA DE PAVIMENTAÇÃO NÃO JUSTIFICADA. INADEQUAÇÃO DO PERCENTUAL DE ISSQN CONSTANTE NO BDI DOS CONTRATOS. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DOS CONTRATOS. OITIVAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária, reproduzida a seguir (peça 234), a qual contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade (peças 235-236):

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de Auditoria de Conformidade, no âmbito do Fiscobras 2024, realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no período compreendido entre 21/5/2024 e 26/7/2024, em cumprimento ao Acórdão 505/2024-TCU-Plenário (TC 033.855/2023-4), Relator Ministro Bruno Dantas, com o objetivo de fiscalizar contratos relativos à operação, manutenção, regularização e revitalização de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4 na Região Amazônica.

2. Esta instrução tem como objetivo analisar as respostas das oitivas dirigidas ao Dnit e às Empresas Focus Empreendimentos Eireli e Antonelly Construções e Serviços Eireli, bem como as informações complementares acerca da gestão de complexos frigoríficos diligenciadas à autarquia.

HISTÓRICO

3. Em 2024, foi realizada Auditoria de Conformidade no Dnit, como parte do Fiscobras 2024, com o objetivo de fiscalizar contratos relativos à operação, manutenção, regularização e revitalização de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4 na Região Amazônica.

4. Essas atividades são essenciais para manter a operação adequada de cada um dos terminais. Para isso, o Dnit celebrou 'Contratos Macros', como são chamados, para todas as 54 instalações portuárias, que foram agrupadas em 6 lotes (Lote 1 a Lote 6) de acordo com a proximidade e a exequibilidade logística, conforme mostrado na imagem a seguir:

Figura 1 – Divisão das Instalações Portuárias por Lote

Quadro: Divisão das Instalações Portuárias por Lote.

Lote 1	Lote 2	Lote 3	Lote 4	Lote 5	Lote 6
Barreirinha/AM Boa vista do Ramos/AM Itapiranga/AM Maués/AM Nhamundá/AM Parintins/AM Silves/AM Urucará/AM São Sebastião do Uatumã/AM Vila Amazônia (Parintins)/AM	Benjamin Constant/AM Coari/AM Fonte Boa/AM Japurá/AM Jutaí/AM Santo Antônio do Içá/AM Tabatinga/AM São Paulo de Olivença/AM Tonantins/AM	Borba/AM Cai n'água/RO Guajará-Mirim/AM Humaitá/AM Manicoré/AM Nova Olinda do Norte/AM Urucurituba/AM Novo Aripuanã/AM Apuí/AM	Alvarães/AM Carauari/AM Eirunepé/AM Envira/AM Guajará/AM Ipixuna/AM Itamarati/AM Tefé (Lago de Tefé)/AM	Anori/AM Beruri/AM Canutama/AM Codajás/AM Iranduba/AM Manacapuru/AM Manaquiri/AM Tapauá/AM Lábrea/AM	Autazes/AM Barcelos/AM Caracaraí/RR Careiro da Várzea/AM Itacoatiara/AM Itacoatiara-Novo Terminal/AM Novo Airão/AM Santa Isabel do Rio Negro/AM São Raimundo-Manaus/AM
10 IP4	9 IP4	9 IP4	8 IP4	8 IP4	9 IP4
Total - 54 IP4					

Fonte – Memória Justificativa do Orçamento de Referência (peça 34, p. 1)

5. Os lotes 2, 3, 4 e 6 operavam sob contratos macros assinados em 2021, inicialmente com prazo de 24 meses, prorrogados até setembro de 2024 (Lote 6) e abril de 2025 (demais). Os lotes 1 e 5 tiveram contratos macros celebrados em 2023, com duração de 60 meses e término previsto para abril de 2028. O Lote 3 é executado pelo Consórcio Amazonports, formado pelas empresas Focus Empreendimentos e Antonelly Construções e Serviços, enquanto os demais lotes são operados exclusivamente pela Antonelly. A tabela abaixo demonstra os mencionados termos:

Tabela 1 – Contratos Macros de Execução dos Serviços de Operação e Manutenção das IP4

CONTRATOS DE EXECUÇÃO LOTE 01 A 06							
LOTE	Nº CONTRATO	PROCESSO	Nº SEI	EMPRESA CONTRATADA	TÉRMINO DE EXECUÇÃO	TÉRMINO DE VIGÊNCIA	VALOR DO CONTRATO (PI)
1	185/2023	50600.010817/2023-08	14275809	ANTONELLY CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI	14/04/2028	14/04/2028	R$ 66.822.392,90
2	352/2021	50601.001285/2021-38	8774628	ANTONELLY CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI	17/01/2025	16/04/2025	R$ 19.683.000,00
3	353/2021	50601.001294/2021-29	8774566	CONSÓRCIO AMAZONPORTS	17/01/2025	16/04/2025	R$ 21.485.000,00
4	354/2021	50601.001295/2021-73	8745722	ANTONELLY CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI	17/01/2025	16/04/2025	R$ 22.555.000,00
5	186/2023	50600.010818/2023-44	14284687	ANTONELLY CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI	14/04/2028	14/04/2028	R$ 67.116.815,34
6	032/2021	50601.000130/2021-84	7383076	ANTONELLY CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI	18/09/2024	18/09/2024	R$ 25.099.999,78

Fonte – Resposta do Dnit ao TCU – Ofício 61652/2024/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE (peça 8, p. 1)

6. Paralelamente, o Dnit está implementando o programa Prorevit, que contempla ao menos 18 processos para revitalização de terminais IP4. Três desses processos já resultaram em contratos que foram assinados em caráter emergencial, sem licitação, e estavam em execução, abrangendo os terminais de Canutama/AM, Humaitá/AM e Itacoatiara/AM (porto antigo). Outros quinze processos estavam em fase de preparação (informações de abril/2024), conforme ofício 60977/2024/DAQ/DNIT SEDE, de 4/4/2024. O programa visa utilizar Humaitá/AM como projeto piloto para ser replicado nos demais terminais.

7. Os contratos objetivam atender às exigências da Marinha, que requer que embarcações com mais de 10 anos passem por testes de ultrassom para verificar a integridade das chapas de aço. Caso sejam identificadas perdas superiores a 20%, as estruturas navais devem ser recuperadas.

8. Diante desse cenário, no âmbito do Fiscobras 2024, foi realizada no Dnit a auditoria de conformidade com o objetivo de fiscalizar os contratos relativos à operação, manutenção, regularização e revitalização das IP4 na Região Amazônica.

9. No planejamento dos trabalhos, foram formuladas questões específicas, relacionadas à adequação da previsão orçamentária, à conformidade da formalização e execução dos contratos, à compatibilidade dos preços dos serviços com os valores de mercado, e à eficácia das contratações na redução de riscos de acidentes e danos às estruturas portuárias.

10. Nesse sentido, durante a auditoria, foram identificados os seguintes achados:

a) serviço incompatível com o objeto contratado e com preço superior a outros tipos de revestimento asfáltico;

b) retenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada; e

c) deficiência na gestão de contratos:

(i) indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais;

(ii)falhas na gestão dos complexos frigoríficos; e

(iii) fiscalização deficiente.

*11. O primeiro achado referiu-se a possível incompatibilidade entre o serviço de pavimentação contratado e o objeto da obra e a indícios de preços superiores ao de outros tipos de revestimento asfáltico. Especificamente, foi questionado o uso do produto **Dermasfalt** (revestimento polimérico de alta resistência - RPAR WP50 ou RPAR-1) para o revestimento das pistas de rolagem das pontes e do cais flutuante do terminal IP4 de Humaitá/AM.*

12. A auditoria apontou que não foi apresentada nenhuma análise documentada que justificasse a escolha desse produto, que possui fornecedor exclusivo, em detrimento de alternativas mais econômicas adequadas, mesmo sendo o item mais representativo do Contrato 17/2024, cujo objeto compreendia a recuperação das estruturas navais da mencionada IP4.

*13. O Dnit, responsável pelos terminais, decidiu utilizar o **Dermasfalt** em contrato emergencial para revitalização, mas surgiram dúvidas sobre sua eficácia e adequação. Isso se deve, em parte, a problemas relacionados à temperatura, já que, conforme especificação técnica, o revestimento pode sofrer degradação precoce em temperaturas superiores a 28°C, comuns na região norte do Brasil. Além disso, nas instalações portuárias não há mecanismos adequados para resfriar o pavimento por aspersão de água, o que pode comprometer sua durabilidade e invalidar a garantia oferecida pelo fornecedor.*

*14. O custo do revestimento **Dermasfalt** é elevado e não há referências oficiais para comparação de preços, o que dificulta a análise de sua economicidade. Além disso, há indícios de que tal revestimento seja previsto nos demais IP4´s que devem passar por processos de revitalização. Isso porque a descrição do Programa Prorevit no sítio eletrônico do Dnit aponta, como uma das possíveis ações de recuperação civil e naval, a aplicação de pavimento tipo RPAR (fonte: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/programa-de-ip4-proip4-1; consultado em 21/5/2025).*

15. Outro achado foi a retenção do ISSQN em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada. No Contrato Macro 353/2021, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Amazonports, formado pelas empresas Focus e Antonelly, a alíquota de ISSQN prevista no BDI da contratada é de 5%. Entretanto, os municípios onde os serviços foram prestados permitiram reduções na base de cálculo do imposto, resultando em uma alíquota efetiva de aproximadamente 2,10%.

16. Conforme relatório de fiscalização, a análise de uma amostra de medições (março, abril e maio de 2024) confirmou que o ISSQN efetivamente retido e pago no período foi de 2,10%. Essa diferença sugere que os valores pagos à contratada estavam superestimados, pois deveriam basear-se na alíquota efetivamente aplicada pelos municípios.

17. O terceiro achado abordou deficiências na gestão dos contratos, divididas em três categorias: indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais; falhas na gestão dos complexos frigoríficos; e fiscalização deficiente.

18. A equipe técnica identificou indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais, com foco específico no terminal IP4 de Humaitá/AM. Foram levantados riscos significativos de duplicidade de serviços, decorrentes da execução simultânea de contratos macros de operação e manutenção (O&M), como os ora analisados, e contratos individuais de revitalização pelo Programa Prorevit, ambos destinados aos mesmos terminais IP4.

19. Foram analisados dois contratos principais: o Contrato 17/2024, voltado para a revitalização do terminal de Humaitá/AM, e o Contrato Macro 353/2021, que abrange a O&M de múltiplos terminais, incluindo Humaitá/AM. Ambos os termos foram executados pela mesma empresa. Os contratos de O&M são gerenciados pelo departamento de operação do Dnit com supervisão externa, enquanto os de revitalização são administrados internamente, sem esse tipo de supervisão.

20. O Contrato Macro 353/2021 não contemplava cláusulas para tratar paralisações excepcionalmente prolongadas dos portos, assim como nenhum dos contratos macros da 'nova geração' (185/2023 e 186/2023). Nas medições realizadas entre março e maio de 2024 para a IP4 de Humaitá/AM, observou-se que o pagamento pelos serviços de operação e manutenção foi realizado próximo aos valores integrais inicialmente previstos. A análise também revelou que outros portos, como o de Cai n'Água/RO, enfrentaram situações semelhantes, com pagamentos elevados mesmo estando inoperantes.

21. Dessa forma, destacou-se a ausência de cláusulas nos contratos macros para tratar paralisações prolongadas, bem como a falta de ajustes nos critérios de medição e nos quantitativos, mesmo com a realização de aditivos de prorrogação. Isso pode ter resultado em pagamentos por serviços não executados, como operação e manutenção de complexos frigoríficos, reparos navais e remoção de toras e galhadas.

22. Outro ponto importante dessa categoria se refere à remuneração da administração local, que deveria ser paga proporcionalmente aos serviços executados, conforme a jurisprudência do TCU e previsão do Termo de Referência. No entanto, foi constatado que a remuneração mensal foi executada de forma integral, independentemente dos pagamentos realizados pelos demais serviços e do fato de as IP4s estarem operacionais ou não.

23. Além disso, foi apontada a necessidade de revisar os serviços de manutenção previstos, considerando que, após a revitalização, os terminais reformados passarão a exigir periodicidade e especificações de serviços diferentes daqueles originalmente instituídos nos contratos.

24. Em suma, os indícios de irregularidades na gestão de contratos relacionados a pagamentos indevidos e outras falhas contratuais podem ser assim elencados:

(i)indícios de pagamentos por serviços de operação e manutenção não executados, tendo em vista os terminais terem ficado paralisados por longos períodos e até removidos para recuperação;

(ii)riscos de pagamento de serviços em duplicidade;

(iii)necessidade de realização de ajustes nos contratos, quando aplicáveis, prevendo a diminuição dos pagamentos em caso de indisponibilidade ou ausência dos flutuantes;

(iv)aditivos que majoraram os preços proporcionalmente aos quantitativos e valores originalmente contratados, sem levar em conta as paralisações;

(v)pagamento de parcelas fixas de administração local, independentemente do avanço na execução contratual, contrariando jurisprudência desta Corte de Contas; e

(vi)ausência de análise dos serviços necessários para o novo ciclo de manutenção requerido pelos terminais revitalizados e de readequação dos contratos para que reflitam a nova realidade.

25. Por sua vez, quanto às falhas na gestão dos complexos frigoríficos, foi verificado que muitos deles estavam inativos, e o Dnit continuou a efetuar pagamentos por serviços aparentemente não realizados, como manutenção e operação de equipamentos fora de atividade. Além disso, a falta de diretrizes claras para o

uso desses complexos impediu que fossem disponibilizados à comunidade, privando a população local de benefícios importantes.

26. Outra ocorrência referiu-se à fiscalização dos contratos, que foi considerada deficiente ao permitir pagamentos por serviços aparentemente não executados e por quantitativos maiores do que o efetivamente realizado. Foi destacada a necessidade de uma fiscalização atenta às peculiaridades locais, garantindo que os pagamentos reflitam apenas os serviços concretizados.

27. O último problema identificado foi a designação de um único fiscal para supervisionar três contratos simultaneamente, executados em localidades distantes entre si. Os contratos de Canutama/AM e de Itacoatiara/AM, por exemplo, envolviam serviços de fundação e de contenção de muros, que exigiriam acompanhamento frequente. A presença da fiscalização tem se mostrado insuficiente.

28. Por fim, diante das constatações, o Relatório de Fiscalização 84/2024 (peça 46) trouxe proposta de encaminhamento que incluiu a oitiva do Dnit e das empresas envolvidas para que se manifestassem sobre as ocorrências.

29. Após receber a resposta da oitiva fornecida pelo Dnit (peças 85 a 87), a equipe técnica verificou que não havia esclarecimentos a respeito de alguns tópicos importantes do Relatório Fiscalis 84/2024. Em suma, as lacunas se referiam a (i) medições do serviço de remoção de toras e galhadas; (ii) comparativo entre medições acumuladas de terminais em operação e inoperantes; (iii) potenciais riscos de medições e pagamentos irregulares; (iv) remuneração de equipes especializadas sem a correspondente prestação dos serviços; e (v) medição do serviço de transporte fluvial de materiais com pontão flutuante. Dessa forma, no dia 13/2/2025, foi enviado e-mail à autarquia (peça 97) convidando-a a complementar as respostas. Outras informações foram juntadas por meio da peça 98.

30. Ainda assim, o tema da gestão dos complexos frigoríficos permanecia com lacunas importantes, o que motivou a expedição de diligência ao Dnit (peças 100 a 102). Basicamente, buscou-se esclarecimentos sobre os indícios de pagamentos por serviços não prestados nos complexos frigoríficos inativos e sobre a falta de diretrizes de uso, que estaria impedindo a disponibilização das estruturas para a comunidade.

31. Durante a visita ao terminal de Iranduba/AM, por exemplo, constatou-se que tanto a fábrica de gelo quanto a câmara frigorífica estavam inativas, apesar de serem importantes para a comunidade local, especialmente para os dependentes da pesca. Mesmo assim, havia pagamentos constantes de equipes especializadas para a manutenção e operação dessas instalações inoperantes. Os documentos e informações encaminhados pela autarquia foram acostados às peças 107 a 199.

32. Diante das constatações, o TCU propôs ouvir o Dnit e as empresas envolvidas para esclarecer as questões levantadas.

EXAME TÉCNICO

33. A partir deste ponto, será realizada análise das respostas obtidas nas oitivas do Dnit e das empresas Focus Empreendimentos Eireli e Antonelly Construções e Serviços Eireli, e na diligência à autarquia referentes a cada achado identificado na auditoria.

34. Devido à complexidade e à quantidade de elementos envolvidos em cada achado, o exame técnico será estruturado de forma a apresentar todas as respostas para cada tema e, em seguida, a análise da equipe.

I. Serviço incompatível com o objeto contratado e com preço superior a outros tipos de revestimento asfáltico

35. Esse achado refere-se à possível incompatibilidade entre o serviço de pavimentação contratado e o objeto da obra e aos indícios de preços superiores aos de outros tipos de revestimento asfáltico. Especificamente, foi questionado o uso do produto ***Dermasfalt*** *(revestimento polimérico de alta resistência - RPAR WP50 ou RPAR-1) para o revestimento das pistas de rolagem das pontes e do cais flutuante do terminal IP4 de Humaitá/AM. A auditoria apontou que não foi apresentada nenhuma análise documentada que justificasse a escolha desse produto em detrimento de alternativas mais econômicas adequadas.*

36. Foram dirigidas oitivas ao Dnit e às Empresas Focus e Antonelly (peças 51 a 53). Em sua resposta (peça 88), a primeira empresa limitou-se a apontar que não participou da escolha do tipo de revestimento selecionado, tendo apenas cumprido as especificações previstas em contrato. Já a Antonelly (peça 89) apenas destacou que não é parte no Contrato 17/2024, celebrado entre o Dnit e a Empresa Focus, assim como repisou trechos dos esclarecimentos prestados pelo Dnit (peças 86), que serão analisados em seguida.

I.1. Resposta do Dnit à oitiva

37. Por meio de despacho da Coordenação de Obras de Infraestrutura Portuária – Coport (peça 86), o Dnit se manifestou a respeito das constatações relacionadas à pavimentação dos terminais IP4, detalhadas no achado III.1 - Serviço incompatível com o objeto contratado e com preço superior a outros tipos

*de revestimento asfáltico. A autarquia também encaminhou informações acerca da aplicação do **Dermasfalt** nas pistas de rolagem das pontes móveis e do cais flutuante da IP4 de Humaitá/AM (peças 91 a 95).*

38. A autarquia inicia sua resposta referenciando apontamentos do TCU e aduz que, historicamente, houve fracassos na pavimentação de terminais IP4 com diversos materiais (por exemplo produtos à base de petróleo, concreto armado e poliuréia). A partir desses insucessos, em 2023 foram realizados estudos – com retirada de amostras dos pavimentos dos cais flutuantes e pontes móveis de alguns IP4 para ensaios de densidade e granulometria – que indicaram que os materiais aplicados não correspondiam às necessidades dos terminais IP4.

39. Também teria sido constatado que os pavimentos flexíveis aplicados na construção das IP4 entravam em fusão devido à elevada temperatura das chapas de aço e tinham baixa resistência à abrasão quando submetidos ao arrasto dos pneus de veículos pesados.

*40. Visando superar os problemas anteriores, o Dnit optou por utilizar o produto Revestimento Polimérico de Alta Resistência – RPAR1 (WP50), o **Dermasfalt**, patenteado pela Empresa Dermax Technologies. Esse produto ofereceria uma solução com alta resistência mecânica, durabilidade e desempenho superior mesmo em condições extremas de tráfego pesado. A garantia do fabricante de 10 anos é destacada como um diferencial que asseguraria a estabilidade e a segurança operacional dos portos tipo IP4.*

41. A autarquia entende serem precoces questionamentos relacionados à resistência mecânica e ao intemperismo ou à durabilidade do produto, já que o desempenho só poderia começar a ser aferido após a aplicação e início de operação da IP4. Empresas como Embraer, Super Terminais e Novacap teriam emitido atestados de desempenho sobre o produto.

42. Sobre a referida garantia do fabricante, aponta que após a vida útil do pavimento de 10 anos será utilizado o Produto RPAR-2 (CSF50) nas manutenções preventivas e corretivas em pontos isolados para prolongar sua vida útil.

43. Destaca que, em cumprimento ao item 8.3.2 da Normam-202/DPC, deverá ser realizada Vistoria de Renovação - VR a cada ciclo de 10 dez anos de atividades de operação dos flutuantes intermediários e dos cais flutuantes dos portos (IP4). Assim, no ano de 2034 a IP4 de Humaitá/AM deverá passar novamente por obras e serviços de engenharia de recuperação estrutural naval e civil. Esse foi o motivo pelo qual a autarquia teria exigido do fabricante que a vida útil do pavimento fosse de 10 anos.

44. O Dnit alega que a pavimentação das chapas lisas dos cais flutuantes e das pistas rolantes das pontes móveis de acesso dos portos é tão importante quanto a recuperação das estruturas navais (flutuantes intermediários e os cais flutuantes) com a troca das chapas de fundo, costado e espelhos (proa e popa), como também alguns perfis avariados das anteparas, pois, a ausência ou a adoção de pavimento inadequado dificultariam as atividades de operação e provocariam acidentes com os usuários.

*45. O Dnit cita contrato entre o Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina - Deinfra/SC e a Empresa Dermax, firmado com inexigibilidade de licitação, por inexistência de outros fornecedores, cujo objeto foi a execução de revestimento tipo **Dermasfalt** no tabuleiro metálico do vão central da Ponte Pedro Ivo Campos em Florianópolis/SC, incluindo fornecimento de materiais, numa área de 4.725 m². Aduz que, com a aplicação de índices de reajustamento, os valores estariam próximos aos praticados na pavimentação da IP4 de Humaitá/AM. Além disso, essa contratação do Deinfra/SC comprovaria a impossibilidade de se realizarem cotações do produto **Dermasfalt** com outros fornecedores.*

46. Por fim, no que se relaciona à pavimentação dos elementos navais da IP4 de Humaitá/AM, o Dnit reforça que somente os serviços de retirada do pavimento existente e aplicação do RPAR-1 (WP50) não foram cotados com outros fornecedores, devido à mencionada exclusividade comercial.

I.2. Análise da AudPortoFerrovia

*47. A argumentação apresentada pelo Dnit em sede de oitiva busca justificar a escolha do produto **Dermasfalt** como solução para a pavimentação do terminal IP4 de Humaitá/AM. A autarquia fundamenta sua decisão em um histórico de insucessos com materiais anteriormente utilizados, estudos técnicos realizados em 2023 e uma garantia de 10 anos que teria sido oferecida pelo fabricante. No entanto, ao analisar os elementos apresentados, é possível identificar fragilidades e lacunas que comprometem a robustez da justificativa, especialmente no que diz respeito à adequação técnica e à vantajosidade econômica da solução escolhida.*

*48. Conforme exposto no Relatório de Fiscalização 84/2024 (peça 46), em que pese a revitalização/substituição das chapas de aço dos elementos navais daquele terminal ser o objetivo mais importante do Contrato 17/2024, e o que justificou sua seleção para o citado programa Prorevit de modo emergencial, o item orçamentário mais representativo do termo é exatamente o revestimento com **Dermasfalt**. Ele representa 31,91% do custo total, enquanto os serviços de aquisição de aço naval e de beneficiamento de aço naval, somados, representam 33,19%.*

49. Por se tratar do serviço mais representativo da planilha orçamentária, integrante de contrato firmado com dispensa de licitação, e, ainda, pelo fato de seu preço ter sido cotado com um único fornecedor, localizado no estado de São Paulo, e que o vende com exclusividade, certamente o item demanda especial atenção quanto aos critérios e justificativas para sua escolha.

50. O Dnit pontua que, historicamente, houve fracassos na pavimentação dos terminais IP4 com diversos materiais, como produtos à base de petróleo flexíveis, concreto armado rígido e poliuréia (revestimento elastomérico antiderrapante). Estudos realizados em 2023 teriam indicado que os materiais aplicados não correspondiam às necessidades dos terminais IP4. Além disso, foi constatado que os pavimentos flexíveis aplicados anteriormente entravam em fusão devido à elevada temperatura das chapas de aço e apresentavam baixa resistência à abrasão.

51. Embora esses insucessos justifiquem a busca por produtos alternativos, a escolha do RPAR-1 carece de comprovação técnica robusta. O Dnit menciona atestados de desempenho emitidos por empresas como Embraer, Super Terminais e Novacap, mas não apresenta estudos que comprovem a eficácia do produto em condições similares às dos portos da região norte.

52. O Dnit também não esclarece como o produto atenderia às especificações técnicas do fabricante, especialmente em relação às temperaturas elevadas das chapas de aço dos flutuantes e pontes móveis, que frequentemente ultrapassam os 50°C. O fabricante alerta que o pavimento pode sofrer degradações precoces em temperaturas acima de 28°C e recomenda que a superfície seja molhada para condicionamento, mas o Dnit não apresentou uma estratégia para mitigar esse risco. Assim, de acordo com o próprio fornecedor, a mesma causa que deve ter provocado defeitos nos pavimentos originais das IP4 – a alta temperatura das chapas de aço - também pode levar a danos na superfície com ***Dermasfalt****.*

53. Na mesma esteira, a garantia de 10 anos oferecida pelo fabricante é destacada como diferencial do produto RPAR-1. No entanto, o Dnit não explica como se daria a relação com o fabricante do produto no decorrer desses 10 anos de garantia. Não esclarece os tipos de ocorrências que estariam cobertas, quais as obrigações do fabricante, a forma como os defeitos seriam corrigidos, os prazos para solução, o que poderia comprometer a garantia etc.

54. Se o produto não for mantido dentro das condições recomendadas pelo fabricante, repise-se, a garantia pode ser comprometida, deixando o contratante sem respaldo para solicitar reparos gratuitos. Isso está explícito, inclusive, no contrato firmado entre as empresas Focus e Dermax para o fornecimento e a aplicação do ***Dermasfalt*** *(peça 200 p. 29).*

55. A autarquia apenas menciona que será utilizado o produto RPAR-2 (CSF50) para prolongar a vida útil do pavimento após o término da garantia de 10 anos, o que não esclarece as mencionadas lacunas. O ponto levantado parece se referir a uma estratégia de manutenção planejada, mas após o prazo de 10 anos. Isso não se trataria de uma garantia do fornecedor. Assim, o argumento do Dnit parece estar misturando a noção de garantia com a necessidade de manutenções e correções futuras, o que não faz sentido do ponto de vista contratual, já que uma garantia pressupõe correções sem ônus e dentro do período estipulado.

56. Os custos associados a essas manutenções após os 10 anos caberiam ao Dnit e não mais ao fabricante do ***Dermasfalt****. Esse último apenas comercializaria mais um produto exclusivo, criando uma preocupante fidelização por prazo indeterminado.*

57. Pontue-se que a administração pública deve adotar práticas robustas de gestão contratual, assegurando que as condições de garantia sejam claras e que os fornecedores sejam responsabilizados por falhas durante o período estipulado. No caso do Dnit, a ausência de mecanismos claros para o acionamento da garantia pode ser interpretada como uma fragilidade na gestão contratual, o que eleva o risco de não ter eventuais defeitos corrigidos pelo fabricante.

58. O Acórdão 730/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, reforça a necessidade de mecanismos claros para garantir que a administração pública possa responsabilizar os fornecedores por falhas durante o período de garantia.

59. Prosseguindo, a exclusividade comercial do produto RPAR-1 (WP50) é apresentada como justificativa para a ausência de cotações, junto a outros fornecedores, dos serviços de retirada do pavimento existente e aplicação do novo produto. Todavia, não foram disponibilizados estudos visando a busca de alternativas técnicas que pudessem atender às necessidades da obra, mesmo que não fossem idênticas ao produto RPAR-1. A ausência de uma análise robusta de alternativas levanta preocupações quanto à economicidade da solução escolhida.

60. O Dnit também se ampara no contrato firmado entre o Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina (Deinfra/SC) e a Dermax, por inexigibilidade de licitação, para a aplicação do revestimento ***Dermasfalt*** *na Ponte Pedro Ivo Campos, em Florianópolis/SC, para justificar a previsão do produto fornecido com exclusividade. No entanto, a contratação realizada por outro órgão, para obra distinta,*

em outra época e em outro estado não é suficiente para comprovar a compatibilidade técnica e de preço com o caso de um terminal IP4.

61. O Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, reforça que a vantajosidade técnica e econômica deve ser comprovada de forma objetiva, considerando as especificidades da obra em questão. No caso em tela, as condições geográficas, climáticas e econômicas do contrato do Deinfra/SC são diferentes das do contrato do Dnit, e não há evidências concretas que sustentem uma relação entre os dois contratos ou que os preços praticados tenham sido adequados.

62. O TCU não verificou os preços praticados na contratação do Deinfra/SC, tampouco a adequabilidade técnica do produto ***Dermasfalt*** *para o caso específico da ponte. A ausência de análise técnica e econômica por parte do TCU enfraquece o argumento do Dnit, uma vez que não há comprovação de que os preços praticados no contrato do Deinfra/SC fossem compatíveis com os valores de mercado ou que o produto* ***Dermasfalt*** *fosse a solução mais vantajosa para a obra na ponte.*

63. Assim, embora o Dnit defenda a aplicação do RPAR-1, não há informações disponíveis sobre o desempenho histórico desse material. A ausência de registros ou estudos sobre a adequação do ***Dermasfalt*** *para as condições específicas dos terminais IP4 impede avaliação comparativa entre os materiais utilizados anteriormente e o atual produto.*

64. O Dnit também argumenta que a ausência de pavimento ou a adoção de um inadequado poderia dificultar as atividades de operação e provocar acidentes com os usuários. Quanto a esse ponto, é importante registrar que a equipe de fiscalização não contesta a necessidade da pavimentação nos terminais. Nada obstante, a autarquia não apresenta estudos ou evidências que comprovem o impacto direto da pavimentação na segurança operacional dos terminais IP4. Não há registros de acidentes ou de dificuldades de utilização dos terminais por parte dos usuários.

65. Outro ponto que a autarquia não elucida é a real necessidade de se aplicar o produto ***Dermasfalt*** *em toda a superfície das pontes móveis e do cais flutuante, em vez de apenas nas áreas de maiores esforços causados pelo tráfego de veículos. Tal procedimento poderia reduzir os custos associados à pavimentação.*

66. Em síntese, embora o Dnit tenha buscado justificar a escolha do produto ***Dermasfalt*** *com base em problemas de experiências anteriores, há lacunas significativas que precisam ser preenchidas para garantir a robustez do embasamento. A ausência de comprovação técnica e econômica e a falta de detalhamento com relação à alegada garantia do fabricante são elementos que comprometem a transparência e a eficiência da contratação.*

67. Pontue-se, todavia, que, à época da conclusão da auditoria que originou os temas aqui tratados, já tinha sido firmado contrato entre as empresas Focus e Dermax para o fornecimento do produto RPAR-1 e que ele foi aplicado no cais flutuante e nas pontes móveis da IP4 de Humaitá/AM em outubro de 2024. Pondere-se ainda que vários outros terminais IP4 podem vir a passar por processos de revitalização do pavimento no âmbito do mencionado Prorevit. Assim, apesar das irregularidades detalhadas neste trabalho, considera-se mais apropriado no momento que o pavimento do terminal de Humaitá/AM possa servir como espécie de 'protótipo' para a avaliação da adequabilidade, desempenho e qualidade do produto ***Dermasfalt*** *para esse tipo de obra.*

68. No entanto, é importante que o Dnit apresente estudos adicionais contendo análises comparativas entre o RPAR-1 e produtos alternativos, para produzir documentação que comprove ou rejeite a adequação técnica e econômica do ***Dermasfalt*** *para os demais terminais IP4. Além disso, é essencial que a autarquia esclareça os mecanismos de acionamento da garantia contratual, com manifestação do fabricante.*

69. Com efeito, a condição observada vai de encontro aos artigos 5º; 6º, inciso XXV e 115 da Lei 14.133/2021, uma vez que não foram demonstrados, de forma robusta e suficiente, os critérios técnicos e econômicos que justificassem a escolha do produto ***Dermasfalt*** *em detrimento de alternativas disponíveis no mercado. Também não foram apresentados mecanismos claros para o acionamento da garantia do produto, tampouco estratégias para mitigar os riscos associados às condições de uso.*

70. Ressalte-se, por fim, que a adequabilidade, o desempenho e a qualidade do produto ***Dermasfalt*** *que pavimenta o terminal de Humaitá/AM poderá ser objeto de futuras fiscalizações por esta Corte de Contas.*

<u>I.3. Proposta de encaminhamento</u>

71. Pelo exposto, propor-se-á determinação ao Dnit para que se abstenha de aplicar o ***Dermasfalt*** *em outros terminais IP4 antes da apresentação, em até 90 dias, de estudos fundamentados e conclusivos acerca da adequação técnica e econômica do produto para a pavimentação dos terminais IP4 da região norte e para que apresente, no mesmo prazo, estudo técnico sobre os mecanismos de acionamento da garantia do pavimento instalado na IP4 de Humaitá/AM, inclusive trazendo manifestação do fabricante acerca da adequabilidade do*

produto para o tipo de obra e do atendimento às especificações técnicas, em especial condições climáticas/térmicas a que o produto estará sujeito nos IP4, e suas possíveis implicações sobre a garantia do produto, em obediência aos artigos 5º; 6º, inciso XXV e 115 da Lei 14.133/2021.

II. Retenção de ISSQN em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada

72. No Contrato Macro 353/2021, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Amazonports, formado pelas empresas Focus e Antonelly, a alíquota de ISSQN prevista no BDI da contratada era de 5%. Entretanto, os municípios onde os serviços foram prestados permitiram reduções na base de cálculo do imposto, resultando em alíquota real de aproximadamente 2,10%. A análise de amostra de medições (março, abril e maio de 2024) confirmou que o ISSQN efetivamente retido e pago no período foi de 2,10%, configurando valores pagos a maior.

73. Para tratar da ocorrência, foram encaminhadas oitivas ao Dnit e às empresas Focus e Antonelly (peças 51 a 53). As respostas, abordadas abaixo, encontram-se, respectivamente, às peças 87 a 89.

II.1. Resposta do Dnit à oitiva

74. Em atendimento ao questionamento que versa sobre a retenção do ISSQN em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada no âmbito do Contrato Macro 353/2021, o Dnit apresenta as seguintes considerações baseadas na análise conduzida pela equipe de auditoria (peça 87, p. 2-5).

75. O Dnit afirma que, diante da identificação da irregularidade, a Coordenação de Operações de Infraestrutura Aquaviária elaborou o Ofício 179261, sugerindo o envio dos autos à Procuradoria Federal Especializada (PFE). A PFE, em sua Nota Jurídica 3/2024/CAE/PFE-DNIT/PGF/AGU e Despacho 786/2024/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU, orientou o Dnit a adotar medidas administrativas conforme a Instrução Normativa 37/DNIT SEDE, de 15/7/2021. Tais medidas incluem estornos, glosas, cauções ou cobranças de GRU observando o devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

76. Segundo o Dnit, a fiscalização do Contrato 353/2021 analisou todas as medições e emitiu o Ofício 194982 e o anexo: Análise - ISSQN - Lote 03 - 353/2021, notificando o Consórcio Amazonports sobre a necessidade de ressarcimento pelo recolhimento indevido de ISSQN. Em seguida, a gestão contratual emitiu novas notificações (Ofícios 199105 e 199854) solicitando manifestação da empresa no prazo de 15 dias e informando sobre a possibilidade de parcelamento de débitos superiores a 20% da medição, conforme previsto na IN-DNIT 37/2021.

77. Dessa forma, as medições subsequentes poderiam refletir possíveis descontos relativos ao ressarcimento dos valores indevidamente recolhidos, conforme o andamento do processo 50600.036068/2024-11.

78. O Dnit ressalta que poderá utilizar-se do princípio da autotutela, conforme previsto no art. 53 da Lei 9.784/1999, que permite a anulação de atos ilegais e a revogação por conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Dessa forma, medidas corretivas estão sendo adotadas para evitar o enriquecimento ilícito e prejuízos ao erário público.

79. É importante destacar que a equipe de auditoria, ao solicitar complementos às respostas da oitiva (peça 97), questionou se as medidas de ressarcimento dos valores pagos indevidamente de ISSQN estão sendo adotadas em relação aos contratos dos demais lotes, caso apresentem irregularidades semelhantes.

80. Em resposta (peça 98, p. 13-14), o Dnit informou que, considerando que os contratos 352/2021 (lote 2), 353/2021 (lote 3) e 354/2021 (lote 4) possuem características semelhantes e que a fiscalização técnica é a mesma para os três termos, foram instaurados processos específicos para a notificação e o ressarcimento dos valores pagos indevidamente a título de ISSQN. Além disso, no que diz respeito ao contrato 32/2021 (lote 6), a fiscalização técnica adotou abordagem diferente devido às especificidades do processo e ao andamento da cobrança dos contratos já notificados. No entanto, a autarquia aduz que o objetivo permanece o mesmo, qual seja, garantir o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

II.2. Resposta da empresa Focus à oitiva

81. A empresa Focus Empreendimentos Ltda., conforme peça 88, argumenta que, ao apresentar a proposta comercial, aderiu ao BDI informado pelo Dnit, que previa alíquota de 5% para o ISSQN, não realizando alterações. Aduz também que todos os recolhimentos realizados no Contrato Macro 353/2021 basearam-se nas leis municipais, não havendo desacordo percentual nas retenções aplicadas.

82. Por fim, relata que a base de cálculo do ISSQN foi informada de forma clara e transparente nas notas fiscais apresentadas ao Dnit, não havendo erro por parte da empresa.

II.3. Resposta da empresa Antonelly à oitiva

83. A empresa Antonelly Construções e Serviços Ltda., conforme peça 89, p. 5-12, argumenta que o preço para a execução do contrato seria aquele estipulado na proposta vencedora, que foi adjudicada pela administração. Em sua visão, mesmo que houvesse erro no valor do ISSQN indicado na proposta, não seria possível exigir a devolução desses valores.

84. Além disso, ressalta que, mesmo que o Consórcio tenha apresentado proposta com valor de ISSQN superior, essa proposta foi considerada a mais vantajosa e, por isso, foi selecionada em processo licitatório competitivo. Afirma que se o valor proposto foi considerado adequado para a composição da equação econômico-financeira, compatível com o mercado e vantajoso para a administração pública, qualquer modificação nesse valor violaria o princípio da intangibilidade da equação econômico-financeira.

85. Na fundamentação jurídica, a defesa da empresa menciona princípios e jurisprudências que reforçariam a inviabilidade de alterações unilaterais nos preços contratados após a celebração do contrato.

86. Aduz ainda que a jurisprudência do TCU sustentaria que é ilegal exigir a devolução de diferenças de alíquotas de ISSQN após a contratação, podendo configurar enriquecimento ilícito da administração em caso de preços globais reconhecidamente vantajosos. Menciona o Acórdão 2.784/2012-TCU-Plenário (relator Min. Ubiratan Aguiar).

87. Assim, a empresa defende que qualquer tentativa de estorno unilateral comprometeria a equação econômico-financeira previamente acordada, violando princípios constitucionais e normativos, e resultando em prejuízo ao equilíbrio contratual. A modificação da alíquota de ISSQN após a assinatura do contrato, sem consentimento mútuo, seria vedada pela legislação e pela jurisprudência dominante. A manutenção da alíquota de ISSQN nas condições pactuadas asseguraria a integridade da proposição econômico-financeira do contrato.

II.4. Análise da AudPortoFerrovia

88. No Contrato Macro 353/2021, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Amazonports, formado pelas empresas Focus e Antonelly, a alíquota de ISSQN prevista no BDI da contratada era de 5%. Entretanto, os municípios onde os serviços foram prestados permitiam reduções na base de cálculo do imposto, resultando em alíquota efetiva de aproximadamente 2,10%. A análise de amostra de medições (março, abril e maio de 2024) revelou que o ISSQN efetivamente retido e pago foi consistentemente de 2,10%. Essa diferença sugeria que os valores pagos ao contratado estavam superestimados, pois deveriam basear-se na alíquota efetivamente aplicada pelos municípios.

89. Esse tema envolve ponderação entre a preservação da equação econômico-financeira do contrato administrativo e a proteção do erário, notadamente diante de pagamentos a maior realizados com base em interpretação equivocada da carga tributária incidente.

90. Importa destacar que a equação econômico-financeira, apesar de ser protegida pelo art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993 e pelo art. 124 da Lei 14.133/2021, não é absoluta e visa preservar a neutralidade das condições de execução contratual frente a eventos supervenientes e imprevisíveis.

91. No presente caso, a divergência não decorre de fato superveniente (como alteração da legislação tributária), mas de erro de estimativa na elaboração da proposta pela contratada ao adotar alíquota cheia de ISSQN sem considerar a redução da base de cálculo.

92. Desse modo, não há que se falar em quebra da equação por iniciativa da Administração. O consórcio contratado superestimou sua despesa tributária e está sendo remunerado por algo que não paga. Ou seja, corrigir o pagamento representa, na verdade, o restabelecimento do equilíbrio do contrato.

93. Permitir que o contratado continue recebendo 5% quando, de fato, recolhe apenas 2,1% configura hipótese clara de enriquecimento sem causa, vedado pelo ordenamento jurídico (art. 884 do Código Civil) e pelos princípios da moralidade, economicidade e interesse público.

94. A jurisprudência predominante no TCU corrobora o exposto. Conforme detalhado no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Benquerer, a base de cálculo do ISSQN utilizada deve considerar as reduções permitidas em cada município. No caso concreto, com essa redução, a alíquota do ISSQN foi de aproximadamente 2,10% do valor da medição. Esse entendimento está alinhado com o art. 156, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que atribui aos municípios a competência para instituir o ISS, e com a Lei Complementar 116/2003, que define seu fato gerador.

95. Na mesma linha, o Acórdão 32/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, reforça que 'nos pagamentos efetuados aos contratados a título de ISS deve ser considerada a alíquota real estabelecida pelos municípios envolvidos, e não aquela considerada no BDI da empresa.' Isso reforça a necessidade de que as retenções de tributos correspondam aos valores efetivamente recolhidos, evitando o enriquecimento sem causa do contratado.

96. Adicionalmente, o Acórdão 3.241/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, estabelece que 'a utilização de estimativa para inclusão de alíquota de ISS no orçamento e no contrato da obra não impede que, ao longo da execução dos serviços, os pagamentos sejam realizados de acordo com a alíquota real.' Esse precedente é de suma importância, pois legitima a prática de ajustar os pagamentos conforme a alíquota efetivamente aplicada, ainda que a previsão inicial fosse superior.

97. Na situação em análise, a retenção de valores a maior (5% em vez de 2,1%) também pode ser interpretada como afronta ao princípio da economicidade, uma vez que recursos públicos estão sendo utilizados de forma desnecessária. Além disso, o princípio da eficiência exige que os contratos sejam executados de maneira a maximizar os benefícios para a administração pública.

98. Assim, a jurisprudência dominante, respaldada por acórdãos do TCU, enfatiza que o pagamento do ISSQN deve refletir a alíquota real estabelecida pelos municípios, garantindo conformidade legal e evitando custos adicionais ao erário.

99. Conforme a resposta do Dnit à oitiva, o entendimento da autarquia alinha-se ao da unidade técnica do TCU, indicando a necessidade de se realizarem correções para que os pagamentos às empresas reflitam a real alíquota recolhida a título de ISSQN (peça 87, p. 2-5 e peça 98, p. 13-14).

100. Amparado no princípio da autotutela administrativa (art. 53 da Lei 9.784/1999), em seu regimento interno e na sua Instrução Normativa 37/2021, o Dnit instaurou processo administrativo para o ressarcimento dos montantes de ISSQN recolhidos de forma indevida, em cujo âmbito haverá manifestação das empresas que compõem o Consórcio Amazonports.

101. Destaque-se que a equipe de auditoria, ao solicitar complementos às respostas da oitiva (peça 97), questionou se as medidas de ressarcimento dos valores pagos indevidamente de ISSQN estão sendo adotadas em relação aos contratos dos demais lotes de terminais IP4, caso apresentem irregularidades semelhantes.

102. Em resposta (peça 98, p. 13-14), o Dnit informou que, considerando que os contratos 352/2021 (lote 2), 353/2021 (lote 3) e 354/2021 (lote 4) possuem características semelhantes e que a fiscalização técnica é a mesma para os três termos, foram instaurados processos específicos para a notificação e o ressarcimento dos valores pagos indevidamente a título de ISSQN. Além disso, no que diz respeito ao contrato 32/2021 (lote 6), a fiscalização técnica adotou abordagem diferente devido às especificidades do processo e ao andamento da cobrança dos contratos já notificados. No entanto, a autarquia aduz que o objetivo permanece o mesmo, qual seja, garantir o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

103. Assim, tendo em vista as medidas administrativas já iniciadas pelo Dnit visando repassar às empresas contratadas apenas o montante efetivamente recolhido em cada município e ressarcir os valores pagos indevidamente, considera-se desnecessário, neste momento, determinar que a autarquia promova ajuste na alíquota ou na base de cálculo do ISSQN.

104. Ressalte-se, por fim, que a efetividade das medidas tomadas pela autarquia visando à solução da irregularidade poderá ser verificada em fiscalizações futuras, a fim de garantir a conformidade, a eficiência e a economicidade na administração dos recursos públicos.

II.5. Proposta de encaminhamento

105. Pelo exposto, propor-se-á dar ciência ao Dnit que efetuar repasses a título de ISSQN em valores superiores aos efetivamente arrecadados pelos municípios afronta o art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, o art. 134 da Lei 14.133/2021, o art. 884 do Código Civil e a jurisprudência predominante do TCU.

III. Deficiências na Gestão de Contratos

106. O presente achado fundamenta-se em três conjuntos de análises principais, sendo elas: indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais; falhas na gestão dos complexos frigoríficos; e fiscalização deficiente.

107. Quanto aos indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais, há indicativo de que pagamentos foram realizados por serviços de operação e manutenção (O&M) não executados, especialmente em terminais que ficaram paralisados por longos períodos e/ou tiveram suas estruturas removidas para recuperação. Além disso, foram identificados aditivos que majoraram os preços sem levar em conta as paralisações, pagamentos de parcelas fixas de administração local e ausência de análise dos serviços necessários para o novo ciclo de manutenção pós revitalização.

108. Quanto às falhas na gestão dos complexos frigoríficos, foi verificado que muitos deles estavam inativos e o Dnit continuou a efetuar pagamentos por serviços aparentemente não realizados, como manutenção e operação de equipamentos fora de atividade. Além disso, a falta de diretrizes claras para o uso desses complexos impediu que fossem disponibilizados à comunidade, privando a população local de benefícios importantes.

109. Por sua vez, a fiscalização dos contratos foi considerada deficiente, por permitir pagamentos por serviços aparentemente não executados e por serviços em quantitativo possivelmente maior do que o efetivamente realizado. Foi destacada a necessidade de fiscalização mais rigorosa e atenta às peculiaridades locais, garantindo que os pagamentos reflitam apenas os serviços concretizados.

III.1. Indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais

110. Um dos riscos levantados pela equipe de auditoria foi quanto à possível duplicidade de serviços na execução de dois contratos simultâneos para uma mesma IP4. Os 54 terminais tipo IP4 administrados pelo Dnit são atualmente regidos por contratos macros de operação e manutenção. Paralelamente, está sendo implantado o Prorevit, programa que visa desenvolver contratações de revitalização para cada IP4 individualmente. Assim, a execução dos contratos vinculados ao Prorevit impacta diretamente os contratos macros de O&M.

111. Outros riscos identificados incluem: a realização de aditamentos contratuais sem levar em conta os portos que se encontram paralisados, a manutenção de pagamentos fixos para a administração local, independentemente da situação operacional, e a necessidade de readequação dos contratos para atender às reais demandas das IP4 após o processo de revitalização.

112. Assim, foram dirigidas oitivas ao Dnit e às empresas Focus e Antonelly (peças 51 a 53). Em sua resposta (peça 88), a primeira empresa informou que não caberia a ela comentar esse tópico por entender que seria de foro interno do Dnit. Já a Antonelly (peça 89, p. 12), na mesma linha, entende que os itens desse achado devem ser destinados exclusivamente ao Dnit.

113. Dessa forma, por meio das notas técnicas 138/2024/COIAQ/CGOP/DAQ/DNIT SEDE (peça 87) e 12/2025/COIAQ/CGOP/DAQ/DNIT SEDE (peça 98, p. 6-13), bem como pelo ofício 39448/2025/CGOP/DAQ/DNIT SEDE (peça 98, p. 15 e 16), o Dnit apresentou suas manifestações a respeito das constatações relacionadas à deficiência na gestão dos contratos das IP4s. Essas questões foram detalhadas no achado III.3.1 do Relatório de Fiscalização 84/2024 (peça 46, p. 22-31), que apontou indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais, em especial no que concerne aos itens apresentados a seguir:

(i)indícios de pagamentos por serviços de operação e manutenção não executados, tendo em vista os terminais terem ficado paralisados por longos períodos e até removidos para recuperação;

(ii)riscos de pagamento de serviços em duplicidade;

(iii)necessidade de realização de ajustes nos contratos, quando aplicáveis, prevendo a diminuição dos pagamentos em caso de indisponibilidade ou ausência dos flutuantes;

(iv)aditivos que majoraram os preços proporcionalmente aos quantitativos e valores originalmente contratados, sem levar em conta as paralisações;

(v)pagamento de parcelas fixas de administração local, independentemente do avanço na execução contratual, contrariando jurisprudência desta Corte de Contas; e

(vi)ausência de análise dos serviços necessários para o novo ciclo de manutenção requerido pelos terminais revitalizados e de readequação dos contratos para que reflitam a nova realidade.

III.1.1. Resposta do Dnit à oitiva

114. Quanto aos indícios de pagamentos por serviços de operação e manutenção não executados, tendo em vista os terminais terem ficado paralisados por longos períodos e até removidos para recuperação (peça 87, p. 5-12), o Dnit argumenta que o sistema de medição dos contratos macros é baseado em grupos. Cada grupo de serviços prestados pela empresa contratada possui peso percentual específico na medição do produto de manutenção.

115. Por exemplo, no caso da IP4 de Humaitá/AM, devido à remoção dos módulos flutuantes para docagem em Manaus/AM, não houve a prestação dos serviços de manutenção naval, resultando em desconto de 30% na medição do produto de manutenção, correspondente ao grupo de manutenção naval (subitem 4.4.2.11.4). Esse desconto está detalhado na figura 2 (peça 87, p. 5) do Termo de Referência, que ilustra a distribuição dos percentuais aplicados aos diferentes grupos de manutenção.

116. Adicionalmente, para o produto de Operação, o Termo de Referência prevê apenas a aplicação de fatores de pagamento reduzidos em casos de indisponibilidade da IP4. Exemplificando, conforme o subitem 15.1.9.8, se uma IP4 enfrentar mais de 10 dias de indisponibilidade por razões não atribuíveis à negligência da contratada haverá remuneração parcial de 59% ou 78%, dependendo da presença ou não de câmara frigorífica.

117. O Dnit argumenta que durante os períodos em que os flutuantes estavam docados foram aplicados os descontos previstos de acordo com os apontamentos da fiscalização, conforme as memórias de cálculo das notas técnicas 63 e 88 (peça 87, p. 10-12), e teria havido atendimento ao pagamento integral apontado pela supervisão. Portanto, os pagamentos teriam sido realizados aplicando-se apenas os descontos previstos no termo de referência.

118. É importante destacar que a equipe de auditoria, ao solicitar complementos às respostas da oitiva (peça 97), questionou a medição de serviços de remoção de toras e galhadas que não apresentavam registro de execução nos meses analisados.

119. Em resposta (peça 98, p. 6-7), o Dnit informou que, apesar de o pagamento dos serviços de manutenção estar vinculado à avaliação da execução das atividades planejadas, o orçamento contratado estabelece um total de horas para a utilização de embarcações na remoção de toras e galhadas. Essa previsão baseia-se em estimativas de horas por dia, durante 30 dias ao longo de 8 meses, correspondendo ao período de cheia, quando ocorre a maior incidência desses materiais, e consequentemente a necessidade de realização dos serviços de remoção de toras e galhadas.

120. Pontua que a execução desses serviços se configura como atividade de manutenção contínua, já que o acúmulo de toras e galhadas nas proximidades das estruturas navais e de fundeio ocorre ao longo de todo o ano, ainda que com menor intensidade fora do período de cheia. Portanto, a previsão de 8 meses para o contrato representaria distribuição do serviço contínuo ao longo dos 24 meses contratuais, garantindo a disponibilidade para ações de remoção conforme a necessidade, independentemente da intensidade dos eventos hidrológicos.

121. Passa-se ao tema dos riscos de duplicidade de pagamentos referentes à execução dos contratos macros de O&M (particularmente o produto 'Demais serviços de manutenção' - DSM previsto nos mais recentes) e dos contratos do Prorevit.

122. Conforme a peça 87, p. 12-15, a autarquia esclarece que os contratos de O&M e do Prorevit possuem escopos e objetos diferentes. Segundo a resposta, o contrato de O&M enfoca na manutenção contínua das IP4s, como as atividades de manutenção preventiva, preditiva e corretiva. Por outro lado, os contratos do Prorevit são destinados a ações de recuperação estrutural mais extensas, que exigem materiais e atividades específicas não cobertas pelo contrato de O&M.

123. Cita que as atividades de reabilitação ou revitalização demandam substituição de materiais, adequação de sistemas e grandes reparos que são característicos de obras e não de manutenção rotineira.

124. Destaca que mesmo após a desmobilização dos módulos flutuantes haveria a necessidade de realização das atividades de manutenção nas demais estruturas do porto. Também haveria casos em que mesmo após a retirada das unidades flutuantes poderia haver estruturas navais residuais como pontes ou flutuantes intermediários, cabendo também a execução da manutenção nesses.

125. Assim, o Dnit busca sustentar que não haveria duplicidade nos pagamentos, uma vez que os contratos atenderiam a finalidades distintas e complementares.

126. É importante destacar que a equipe de auditoria, ao solicitar complementos às respostas da oitiva (peça 97), questionou sobre os 'Potenciais riscos de medições e pagamentos irregulares advindos da previsão do produto DSM'.

127. Em resposta (peça 98, p. 9), o Dnit argumentou que o DSM a ser implantado em contratos futuros de O&M não configura obra de recuperação ou revitalização propriamente dita. Em vez disso, o DSM refere-se a manutenções mais robustas e específicas para patologias que demandam mão de obra qualificada. Essas manutenções poderiam ser classificadas como melhorias nas condições estruturais existentes, com o objetivo de garantir a continuidade operacional das instalações portuárias até que seja possível realizar ações mais definitivas de recuperação por meio do programa Prorevit.

128. Dessa forma, o Dnit busca esclarecer que haveria diferença entre a execução de serviços de melhoria e obras de recuperação. Segundo a autarquia, enquanto as melhorias estruturais visam a ajustes pontuais e não requerem planejamento elaborado com cronograma de obras, as obras de recuperação demandam projetos específicos, estudos detalhados e a implementação de planejamento robusto, com a execução sequencial das fases da obra conforme prazos e recursos previamente estabelecidos. Portanto, o DSM deveria ser visto como intervenção técnica de manutenção contínua, destinada a garantir a funcionalidade operacional das IP4s, sem se confundir com obras de recuperação que requerem planejamento e execução mais complexos.

129. Com relação à ausência de ajustes contratuais para redução de pagamentos em caso de indisponibilidade, conforme a peça 87, p. 15, o Dnit argumenta que os Termos de Referência dos contratos macro de O&M preveem mecanismos de supressão de pagamentos em situações de paralisação das IP4s. Especificamente, menciona que, para o caso de Humaitá/AM, a medição do produto de manutenção foi reduzida para 70% devido à não prestação dos serviços de manutenção naval. Além disso, destaca que a metodologia de medição aplicada nos contratos contempla a possibilidade de descontos percentuais baseados na execução dos serviços.

130. Detalha que conforme as memórias de cálculo das Notas Técnicas 63 e 88 (peça 87, p. 10-12), foram aplicados os fatores de pagamento reduzidos de 78% para o produto de operação, conforme previsto no Termo de Referência para IP4s inoperantes por mais de 10 dias sem culpa da contratada. Essa aplicação buscaria demonstrar a existência de mecanismos contratuais que ajustam os pagamentos de acordo com a disponibilidade operacional das IP4s.

131. Destaque-se que a equipe de auditoria, ao solicitar complementos às respostas da oitiva (peça 97), questionou sobre a discrepância nos pagamentos realizados em terminais em plena operação e terminais inoperantes por longos períodos.

132. Em resposta (peça 98, p. 7-9), o Dnit inicialmente buscou esclarecer que talvez não seja apropriado comparar valores acumulados entre diferentes IP4s, pois cada uma seria avaliada de forma individual e mensal, considerando variáveis como época do ano e ciclos hidrológicos dos rios. Por sua vez, a indisponibilidade eventual de uma IP4 não poderia ser atribuída à empresa responsável pela sua operação e manutenção, já que resultaria de fatores externos ao seu controle.

133. A autarquia segue destacando a importância de a fiscalização receber orientações claras sobre como proceder em eventos não previstos no Termo de Referência, que estabelece diretrizes específicas para a operação das IP4s. Reapresenta os critérios para pagamento em caso de indisponibilidade das IP4s e evidencia as memórias de cálculo das medições com redução dos pagamentos.

134. No que tange aos aditivos que majoraram os preços sem considerar as paralisações, de acordo com a peça 87, p. 15-17, o Dnit argumenta que a planilha orçamentária do produto de manutenção seria instrumento referencial e que os Termos de Aditamento 1 e 2 do Contrato 353/2021 simplesmente prorrogaram o prazo de execução dos serviços e os quantitativos originalmente contratados, sem qualquer adequação dos preços ou quantidades previstas inicialmente.

135. Argumenta que os diversos insumos dos contratos não deveriam ser avaliados de forma unitária, pois o valor total da composição de custo seria distribuído ao longo de todos os meses do contrato e o produto seria medido de forma global por meio de avaliação de desempenho.

136. As planilhas do 2° Aditivo (peça 203, item não digitalizável) mostrariam que os valores unitários permaneceram inalterados, mantendo-se a integridade financeira do contrato original. Além disso, faz referência a normativos que regulam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, estipulando que, em casos de desequilíbrio, dever-se-ia aplicar deflatores para reduzir os preços, e não para aumentá-los.

137. Sobre o pagamento de parcelas fixas de administração local, independentemente do avanço dos serviços (peça 87, p. 17-18), a autarquia busca contestar que tais pagamentos contrariariam a jurisprudência. O argumento principal é que a administração local no contexto dos contratos de O&M diferiria dos modelos aplicados em contratos de obras. No âmbito portuário, as atividades gerenciais e administrativas seriam contínuas e demandariam equipe permanente, independentemente do andamento físico do contrato.

138. Defende que diferentemente dos contratos de obras, em que a demanda por serviços de administração local varia conforme as etapas do projeto, nas atividades de operação e manutenção portuária a necessidade de gerenciamento permaneceria constante. As ações de planejamento e resolução de problemas operacionais exigiriam equipe administrativa alocada permanentemente, o que justificaria a manutenção das parcelas fixas.

139. Portanto, argumenta que a natureza contínua das atividades de administração portuária legitimaria o pagamento fixo das parcelas de administração local, uma vez que poderiam ser consideradas essenciais para a gestão e operação das IP4s de forma eficiente e constante.

140. Quanto à ausência de análise dos serviços necessários para o novo ciclo de manutenção pós-revitalização, conforme peça 87, p. 19, o Dnit busca sustentar que os contratos macro de O&M estão estruturados para garantir a manutenção contínua das IP4s, mesmo após a realização de obras de revitalização. Argumenta que as atividades de manutenção previstas no contrato original já contemplariam a necessidade de manter as estruturas portuárias em bom estado de conservação, independentemente das ações de recuperação realizadas.

141. Destaca que ações de manutenção preventiva, preditiva e corretiva são essenciais para prolongar a vida útil das estruturas e equipamentos portuários. Assim, após a revitalização, os serviços de manutenção continuariam sendo necessários para assegurar a integridade e a funcionalidade das IP4s. Argumenta que o contrato de O&M foi concebido para incluir essas atividades contínuas, sem a necessidade de predição de novos ciclos de manutenção específicos para pós-renovação, uma vez que o escopo original já abrangeria a manutenção necessária para garantir a operação plena das instalações.

142. Adicionalmente, argumenta que a planilha orçamentária do contrato, sendo de natureza referencial, buscaria assegurar que os quantitativos e insumos necessários para a manutenção estariam previstos ao longo de todo o contrato, permitindo que a empresa contratada atenda às demandas de manutenção contínua, inclusive após a revitalização das estruturas portuárias. Dessa forma, o Dnit não acha necessária a readequação dos contratos ou a previsão de novos ciclos de manutenção, uma vez que o escopo original já seria suficientemente abrangente para cobrir as necessidades pós revitalização sob a perspectiva da manutenção contínua.

III.1.2. Análise da AudPortoFerrovia

143. Quanto aos indícios de pagamentos por serviços de operação e manutenção não executados, tendo em vista os terminais terem ficado paralisados por longos períodos e até removidos para recuperação, o Dnit argumentou que os mecanismos contratuais foram baseados em grupos de serviços e que permitiam ajustes nos serviços não executados. Afirmou que estava aplicando descontos conforme previsto no contrato e buscou evidenciar que os serviços de manutenção naval não foram pagos devido à exclusão desse item do cálculo do pagamento final.

144. De antemão, destaca-se que não é possível afirmar categoricamente que houve a realização de pagamentos por serviços não executados, visto que os contratos foram estruturados com base em grupos de serviços globais, e não por medição unitária dos serviços. No modelo escolhido, portanto, o pagamento mensal ao contratado corresponde a parcela calculada para o mês, sendo aplicados descontos percentuais caso um serviço principal não seja realizado. Essa prática, embora encontre amparo na literalidade do contrato, resulta em pagamentos manifestamente desproporcionais ao serviço efetivamente prestado em cenários de longa inatividade, afrontando diretamente os princípios da economicidade e da eficiência e podendo configurar enriquecimento sem causa da contratada à custa do erário.

145. Assim, a situação suscita reflexão crítica sobre a adequação dos instrumentos contratuais frente a cenários de longa indisponibilidade das instalações.

146. A questão central deste achado, portanto, desloca-se para a provável inadequação do contrato original em prever e modular os descontos nos pagamentos de forma proporcional e econômica diante de situações excepcionais de paralisação por longos períodos.

147. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU mostra-se consistente em salientar a necessidade de os contratos administrativos serem instrumentos dinâmicos, capazes de se ajustar a alterações fáticas relevantes, visando sempre o atingimento do interesse público e a preservação do erário. A economicidade e a eficiência administrativa exigem que, diante da constatação dessa lacuna e da alteração substancial das condições de execução do contrato, a autarquia busque a repactuação para adequar os pagamentos à realidade fática, assegurando que os desembolsos sejam estritamente proporcionais aos serviços efetivamente úteis e prestados (art. 37 da Constituição Federal de 1988 e art. 5° da Lei 14.133/2021).

148. As cláusulas contratuais vigentes permitem a aplicação de descontos nos pagamentos mensais relativos à paralisação em curtos períodos de inatividade do terminal, todavia não foi previsto o abatimento de recursos em níveis compatíveis com a ociosidade nas situações em que as instalações não estão funcionando por longo prazo ou quando são deslocadas para outras cidades visando a revitalização das IP4s, por exemplo.

149. Quanto a esse aspecto, o Dnit buscou argumentar que existem cláusulas contratuais que permitem a supressão de pagamentos em caso de não execução de determinados serviços. Contudo, no caso específico dos serviços de manutenção, a prática adotada deduziu apenas a parcela referente à rubrica do serviço 'manutenção naval', enquanto os demais serviços, como 'conservação', 'desassoreamento' e 'remoção de toras e galhadas' continuaram sendo remunerados integralmente, resultando em pagamento de 70% do total geral mensal dos serviços de manutenção. Da mesma forma, para os serviços de operação, em caso de paralisação da IP4, a única previsão de desconto era para quando o porto ficasse inoperante por mais de 10 dias sem culpa da contratada.

150. Tal prática suscitou questionamentos quanto à sua adequação e razoabilidade, especialmente em contexto de paralisação total das IP4 por longos períodos, como os superiores a um ano.

151. Embora essa previsão pudesse ser considerada eficaz para situações de inoperância pontual ou de curta duração, sua aplicação em cenários de paralisação prolongada, como a ausência total de operação por meses consecutivos, revelou-se inadequada e desproporcional. A aplicação uniforme dessa cláusula em contextos de paralisação prolongada não reflete a realidade operacional e pode resultar em pagamentos que não correspondem à efetiva prestação dos serviços contratados.

152. Em situações em que não houve qualquer dia de operação em determinado mês, e especialmente quando a paralisação se estendeu por diversos meses consecutivos, a dedução de apenas 22% do valor contratual dos serviços de 'operação' não pareceu condizente com os princípios da economicidade, eficiência e proporcionalidade, que deveriam nortear a gestão dos recursos públicos.

153. A análise das medições acumuladas realizadas para as IP4s paralisadas por longo prazo, conforme descrito no mencionado relatório de fiscalização, revelou a seguinte situação: os percentuais médios de medição para essas unidades, que variaram entre 83% e 97%, chegaram a ser superiores aos percentuais registrados para IP4s em plena operação, cuja média foi de 94%. Esse dado evidenciou desconexão entre os mecanismos contratuais de medição e a realidade da execução dos serviços, indicando que os critérios adotados não refletem de forma adequada o nível de atividade e a efetiva prestação dos serviços contratados.

154. A discrepância observada sugeriu que os descontos aplicados em casos de paralisação prolongada dos portos – repise-se, até mesmo superiores a um ano – foram insuficientes ou inadequados para representar a escala de inoperância das IP4s. A manutenção de medições elevadas para unidades paralisadas por longos períodos pode resultar em pagamentos desproporcionais.

155. Considerando-se, por exemplo, a IP4 de Humaitá/AM, que ficou paralisada oficialmente por 24 meses, aplicando-se os critérios de redução de pagamento previstos no contrato, resultou-se na apuração do indicador 70% para os serviços de manutenção e 78% para os serviços de operação, permitindo medições da ordem de 83% do previsto mensalmente no contrato. Isso ocorre porque outros serviços que compõem a cesta são pagos integralmente.

156. O exemplo de Humaitá/AM ilustra a natureza do problema, ou seja, as cláusulas contratuais vigentes demonstraram-se ineficazes para lidar com situações de paralisações prolongadas, especialmente em contextos em que essas interrupções eram previamente conhecidas e programadas. Essa limitação se tornou mais evidente com o lançamento e início do Prorevit, que tem como objetivo a sistematização da revitalização de todas as 54 IP4s. Nesse contexto, é sabido que serão realizadas paralisações programadas e de longa duração para cada instalação, o que exige abordagem contratual mais robusta e adaptada à nova realidade operacional. Caso não haja alterações nos contratos vigentes, a administração pública poderá desembolsar mais de R$ 1 milhão por ano para cada IP4 inoperante que entrar em processo de revitalização.

157. Cabe destacar que os contratos administrativos devem observar os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e transparência, conforme estabelecido no art. 5º da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). A ausência de cláusulas que prevejam ajustes financeiros em caso de paralisações prolongadas fere esses princípios, pois pode resultar em pagamentos indevidos e na utilização ineficiente dos recursos públicos.

158. A ausência de previsão contratual para essas situações, que agora se tornaram previsíveis com o Programa Prorevit, evidencia lacuna no planejamento e na modelagem contratual original por parte do Dnit. Com o Programa, as interrupções deixaram de ser casos excepcionais e passaram a ser parte integrante do planejamento operacional e, portanto, verificou-se que a ausência de previsão contratual para tratar situações semelhantes pode comprometer a eficiência e a economicidade na gestão dos recursos públicos, além de gerar potenciais desequilíbrios contratuais.

159. Isso reforça a necessidade de adequação contratual para situações excepcionais, dado que os mecanismos atuais não diferenciam adequadamente portos operacionais e inoperantes, com ou sem estruturas navais presentes, permitindo pagamentos similares, independente do caso. Os contratos deveriam ter mecanismos para remunerar mais fielmente apenas os serviços previamente definidos e efetivamente executados.

160. Ressalta-se que as paralisações das IP4s também podem ocorrer por motivos excepcionais e se estender por longos períodos, em virtude da suscetibilidade a incidentes graves, a exemplo do que ocorreu em Manacapuru/AM, onde, após erosão de grandes proporções no terreno vizinho, em outubro de 2024, a IP4 permanece fora de operação até a presente data (abril/2026), conforme painel informativo do Dnit.

161. Dessa forma, torna-se imprescindível que os contratos sejam revistos de forma a incluir cláusulas específicas que tratem de paralisações excepcionais ou programadas que se estendam por longos períodos. Essas cláusulas devem prever mecanismos claros e proporcionais de ajuste de pagamentos, alinhados à efetiva execução dos serviços durante os períodos de interrupção. A inclusão dessas disposições contratuais não apenas assegurará maior aderência aos princípios da administração pública, como também evitará pagamentos indevidos ou desproporcionais, promovendo gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

162. Adicionalmente, a revisão contratual deve ser acompanhada de análise técnica detalhada que considere as especificidades operacionais das IP4s e os impactos financeiros decorrentes das paralisações por longos períodos. Esse exame permitirá que os ajustes sejam realizados de forma fundamentada e estratégica, garantindo que os contratos reflitam a realidade operacional.

163. Um exemplo que ilustra essa situação é o serviço de remoção de toras e galhadas, em que os custos se baseiam na previsão de atuação intensiva em determinados períodos, mas com os pagamentos efetuados em parcelas mensais. Esse modelo requer reavaliação em contextos nos quais os elementos navais das instalações portuárias são desmobilizados para recuperação em outra localidade, por exemplo. Isso porque os flutuantes e seus sistemas de fundeio são os principais responsáveis pela retenção de toras e galhadas.

164. Além disso, é preciso considerar os altos custos dessa atividade: a remoção de toras e galhadas demanda o emprego de equipamentos pesados, o deslocamento de equipes técnicas especializadas, a adoção de procedimentos de segurança rigorosos e o cumprimento de normas ambientais, o que eleva significativamente o custo unitário do serviço. Manter desembolsos mensais inalterados durante longos

períodos em que os flutuantes sequer estão presentes na IP4 é desarrazoado. Isso não reflete a necessidade da prestação dos serviços nem o real nível de esforço e recursos mobilizados, gerando risco de pagamentos desproporcionais e impactando negativamente a eficiência da gestão dos recursos públicos.

165. É importante destacar que a inclusão de cláusulas específicas para paralisações prolongadas não apenas mitiga riscos financeiros e operacionais, mas também fortalece a previsibilidade e a segurança jurídica dos contratos. Isso beneficiará tanto a administração pública quanto os contratados ao estabelecer regras claras e transparentes para situações excepcionais ou que façam parte do planejamento estratégico do Dnit.

166. Assim, a reavaliação dos contratos de operação e manutenção de IP4s via a inserção de cláusulas específicas que estabeleçam critérios objetivos e proporcionais para a supressão ou redução de pagamentos em casos de paralisação das instalações por períodos prolongados, não é apenas medida recomendável, mas necessidade premente para assegurar a eficiência, a economicidade e a conformidade na gestão dos recursos públicos.

167. Em sua resposta, o Dnit buscou sustentar que a avaliação dos contratos não deveria ser realizada de forma unitária, mas sim de maneira global, considerando os custos totais de operação e manutenção das IP4s. Contudo, como já descrito, o foco desta análise não reside nos insumos unitários dos contratos, mas sim nos custos totais de operação e manutenção de IP4s que permaneceram inoperantes por longos períodos.

168. Pelo exposto, propor-se-á determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 90 dias, retifique as avenças de manutenção e operação das IP4s em que os mecanismos contratuais atuais não consideram adequadamente as paralisações prolongadas, notadamente os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, inserindo cláusulas específicas que estabeleçam critérios objetivos e proporcionais para a supressão ou redução de pagamentos, alinhados com a realidade operacional das IP4s submetidas a paralisações de longo período, em obediência aos arts. 3º, 66 e 70 da Lei 8.666/1993, arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021 e do Acórdão 719/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

169. No que tange aos riscos de duplicidade de pagamentos referentes à execução dos contratos macros de O&M, dos contratos do Prorevit e do produto 'Demais serviços de manutenção' (DSM) previsto nos novos contratos macros, o Dnit buscou esclarecer que os contratos de O&M focam na manutenção contínua e preventiva das IP4s. Em contraste, os contratos de revitalização são voltados para ações de recuperação estrutural mais extensas, exigindo materiais e atividades específicas não cobertas pelo contrato de O&M. Assim, a autarquia buscou sustentar que não haveria duplicidade nos pagamentos, pois os contratos atenderiam a finalidades distintas e complementares. Sob essa ótica, os objetos seriam, de fato, distintos e complementares, afastando, em tese, a duplicidade.

170. Adicionalmente, o Dnit esclareceu que o produto DSM, inserido nos novos contratos macros de O&M, não se confundiria com obras de recuperação ou revitalização típicas do Programa Prorevit. O DSM teria sido concebido como conjunto de manutenções mais robustas e específicas, destinadas a tratar patologias que exigiriam mão de obra qualificada e soluções técnicas mais elaboradas do que a manutenção preventiva usual, mas ainda aquém da complexidade e escopo de uma revitalização completa.

171. A clareza conceitual apresentada pelo órgão, distinguindo os serviços com base em suas especificidades técnicas e finalidades, constitui passo importante para mitigar o risco de pagamentos duplicados. Contudo, a distinção teórica e conceitual, por mais clara que seja, precisa ser rigorosamente transposta para os instrumentos contratuais e, fundamentalmente, para a prática da execução e fiscalização.

172. O TCU, reiteradamente, alerta para a necessidade de que os objetos contratuais sejam precisamente definidos, com escopos de serviços inequivocamente delimitados, a fim de evitar ambiguidades que possam levar a sobreposições e pagamentos indevidos (vide, por exemplo, princípios extraídos de instrumentos como o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, que trata da importância de critérios objetivos de medição e pagamento).

173. A fiscalização contratual por parte do Dnit deve ser diligente, assegurando que: a) os serviços classificados sob o DSM não contemplem atividades que já são ou deveriam ser cobertas pela manutenção preventiva ordinária do contrato de O&M; b) os serviços do DSM não avancem sobre o escopo de recuperação estrutural que seria objeto de contrato de revitalização (Prorevit), a menos que haja decisão formal e justificada para tal, com os devidos ajustes para evitar duplicidade; c) os critérios de medição e pagamento para cada tipo de serviço (O&M, DSM, Prorevit) sejam distintos, claros e aplicados com rigor, garantindo que cada desembolso corresponda a serviço único e efetivamente prestado dentro do seu escopo contratual específico.

174. Em suma, embora a distinção conceitual apresentada pelo Dnit seja válida e contribua para mitigar os riscos, a prevenção efetiva da duplicidade de pagamentos dependerá da precisão dos instrumentos contratuais na delimitação dos escopos e da qualidade de execução dos serviços, bem como da sua fiscalização, possibilitando o tratamento do indício de irregularidade com proposta de recomendação de melhoria dos seus instrumentos contratuais, sem prejuízo da realização de futuras fiscalizações para garantir a conformidade e eficiência na administração dos recursos públicos.

175. Ante o exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar ao Dnit que, nos futuros processos de contratações de Operação, Manutenção e revitalização das IP4s, inclua nos Termos de Referência e nas minutas contratuais critérios técnicos objetivos e excludentes que delimitem claramente as fronteiras entre os serviços de manutenção preventiva e corretiva ordinária (escopo de O&M), as manutenções robustas para patologias específicas (escopo do produto DSM) e as intervenções de recuperação estrutural (escopo de contratos de revitalização, como os do Prorevit), a fim de mitigar o risco de sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade.

176. No que tange ao pagamento de parcelas fixas e integrais de administração local, o Dnit buscou argumentar que, nos contratos de O&M, esse serviço diferiria dos modelos aplicados em contratos de obras, justificando a manutenção dos pagamentos fixos como essenciais para a gestão contínua das IP4s. Contudo, a jurisprudência do TCU é clara ao exigir que a remuneração de administração local seja proporcional à execução dos serviços, independentemente do tipo de contrato. A manutenção de parcelas fixas sem a devida proporcionalidade com os serviços efetivamente prestados contraria os princípios da economicidade e da responsabilidade fiscal que regem a administração pública.

177. A argumentação do Dnit que diferencia a administração local de contratos de O&M em relação aos contratos de obras não se sustenta para justificar o pagamento fixo desse serviço. Embora as atividades específicas da administração local possam variar entre um contrato de obra (focado na construção) e um de O&M (focado na operação e manutenção contínuas), o princípio da proporcionalidade permanece válido. Em ambos os casos, a estrutura de administração local existe para dar suporte à execução do objeto principal. Se o objeto principal (seja a construção de uma edificação ou a operação de uma IP4) está paralisado ou com atividade drasticamente reduzida, a demanda por recursos de administração local (pessoal, infraestrutura de apoio etc.) também deveria, logicamente, diminuir. Manter pagamento fixo e integral desconsidera essa interdependência.

178. A exigência de proporcionalidade no pagamento da administração local não é apenas uma diretriz jurisprudencial, conforme será apresentado a seguir, mas uma regra expressa nos próprios instrumentos contratuais do Dnit. No Termo de Referência do Contrato Macro 353/2021, o item 15.1.11.1 estabelece que 'conforme estabelecido no Volume 08 - Administração Local – do Manual de Custos de Infraestrutura de Transporte, os valores atribuídos à Administração Local devem ser pagos proporcionalmente ao avanço físico dos serviços' (peça 26, p. 14).

179. De forma análoga, o Termo de Referência dos contratos mais recentes, 185/2023 e 186/2023, reproduz essa diretriz em seu item 7.3.4.1, ao dispor que 'O produto de administração central deve ser pago proporcionalmente ao avanço físico dos serviços. Este será avaliado mensalmente de acordo a avaliação da Fiscalização' (peça 149, p. 27).

180. Essa questão tornou-se particularmente crítica no contexto das IP4s que permaneciam inoperantes por longos períodos, conforme discutido anteriormente neste relatório. Nesses casos, a manutenção de pagamento fixo e integral pela administração local daquela unidade específica configura desembolso ainda mais desarrazoado, pois a atividade de administração para terminal completamente paralisado tende a ser residual, se não inexistente.

181. Conforme orientações do TCU, a administração local deveria sempre refletir a real prestação dos serviços, independentemente da natureza contratual. Essa exigência está alinhada com a necessidade de assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e que os pagamentos correspondam efetivamente aos serviços executados. A diferença entre contratos de O&M e de obras não pode, portanto, ser utilizada como justificativa para a manutenção de remunerações fixas que não correspondem ao nível de atividade operacional.

182. A medição dos serviços de administração local em parcelas fixas mensais contraria a jurisprudência consolidada do TCU. O Acórdão 178/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, ao dar ciência à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, diz que:

9.4.2. os editais de licitação devem estipular critério objetivo de medição para a administração local e para a manutenção e operação do canteiro de obra, recomendando-se a adoção de pagamentos proporcionais à execução financeira da obra e não o pagamento de valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução

contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e nos arts. 55, inciso III, e 92, da Lei 8.666/1993.

183. Cite-se também o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, que orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993.

184. Por sua vez, o Acórdão 845/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, destaca que:

9.2.1. o pagamento de verba de 'administração local' em descompasso ao andamento dos demais serviços contratados configura liquidação irregular de despesas, em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e jurisprudência desta Corte de Contas.

185. Ademais, ressalta-se que os princípios da eficiência, da economicidade e da execução contratual em conformidade com o pactuado, que fundamentam a exigência de proporcionalidade nos pagamentos da administração local, encontram-se igualmente robustecidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), que deve orientar as futuras contratações e, no que couber, os contratos em curso.

186. Nesse sentido, conforme disposto no próprio Termo de Referência dos Contratos Macro 185/2023 e 186/2023, bem como nos Acórdãos 2.622/2013, 178/2019 e 845/2021-TCU-Plenário, a remuneração de administração local deve ser proporcional à execução dos serviços efetivamente prestados, independentemente do tipo de contrato firmado.

187. Diante da ocorrência, propõe-se determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU que, no prazo de 90 dias, retifique as avenças de manutenção e operação das IP4s, notadamente os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, prevendo critérios de medição e pagamento para o serviço de administração local (ou 'central', conforme nomenclatura que o Dnit passou a adotar nos contratos mais atuais, mas também prevista nos custos diretos do orçamento) proporcionais à execução dos demais serviços prestados, em obediência aos arts. 3º, 66 e 70 da Lei 8.666/1993, arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021, aos Acórdãos 2.622/2013, 178/2019 e 845/2021, todos do Plenário do TCU, e ao item 7.3.4.1 do Termo de Referência (peça 149, p. 27).

188. No tocante à ausência de análise dos serviços necessários para o novo ciclo de manutenção pós revitalização, o Dnit buscou sustentar que os contratos de O&M foram estruturados para garantir a manutenção contínua das IP4s, mesmo após obras de revitalização, sem necessidade de novos ciclos de manutenção específicos. Destacou que as manutenções preventiva, preditiva e corretiva previstas no contrato são essenciais para prolongar a vida útil das estruturas e equipamentos portuários. Além disso, argumentou que a planilha orçamentária do contrato, de natureza referencial, já contemplaria os insumos necessários para atender às demandas de manutenção contínua ao longo de sua vigência, assegurando a operação plena das instalações e descartando a necessidade de readequação contratual mesmo após revitalização.

189. Contrariamente ao entendimento do Dnit, a equipe técnica considera que a conclusão de obra de revitalização representa novo marco no ciclo de vida da IP4, exigindo reavaliação estratégica do plano de manutenção. A ausência de análise técnica formal e da elaboração de plano específico para o período pós-revitalização configura lacuna no processo de gestão de ativos e deficiência de planejamento e controle por parte do órgão. A simples continuidade do contrato de O&M preexistente, sem essa análise crítica, não assegura a adequação dos serviços ao novo ciclo operacional da instalação.

190. A alegação de que uma planilha orçamentária de natureza referencial seria suficiente para cobrir as demandas de um ativo revitalizado desconsidera que: (a) novos equipamentos e sistemas, frequentemente mais modernos, podem possuir planos de manutenção específicos recomendados pelos fabricantes (com frequências, procedimentos e insumos particulares) não previstos ou subestimados em planilha genérica; (b) os custos de manutenção de componentes novos podem variar significativamente em relação aos antigos, seja por garantias ou por exigirem especialização e peças distintas; e (c) a revitalização pode alterar a criticidade de sistemas, demandando novo balanceamento das prioridades de manutenção. Planilha meramente referencial carece da especificidade necessária para capturar tais nuances sem análise técnica dedicada pós-revitalização.

191. A título de exemplo, na revitalização da IP4 de Humaitá/AM, dentre outras intervenções, foram substituídas ou recuperadas todas as chapas de aço naval do cais flutuante e dos flutuantes intermediários, foram refeitas todas as soldas necessárias, executado o processo de tratamento superficial e pintura das estruturas navais, substituída toda a pavimentação desgastada por revestimento com ***Dermasfalt****, foram construídas e lançadas novas poitas para o sistema de amarração e fundeio dos flutuantes. Considerando que o Termo de Referência do Contrato Macro 353/2021 foi elaborado antes mesmo da concepção do Prorevit e que as importantes estruturas mencionadas já tinham anos de operação à época e são fundamentais para a operação segura da IP4, o termo previa constantes atividades de manutenção preventiva, preditiva e corretiva desses elementos.*

192. Assim, pode-se até conceber que as checagens rotineiras dessas estruturas se mantenham, mas não parece razoável sustentar que a demanda de execução de serviços relacionados às diversas categorias de manutenção também fique inalterada mesmo após a completa revitalização do porto.

193. Essa omissão em reavaliar e adequar os planos e contratos de O&M acarreta o descumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade (art. 37 da CF/1988 e art. 5º da Lei 14.133/2021). Ignorar a nova realidade da IP4 pode levar à perda de eficiência operacional, ao desperdício de recursos públicos – seja pela remuneração de serviços de manutenção para equipamentos inexistentes, seja pela inadequada cobertura de novos componentes – e, em última análise, comprometer o vultoso investimento realizado na revitalização, com risco de obsolescência prematura ou falha dos novos equipamentos ou sistemas.

194. Assim, não obstante a argumentação do Dnit, entende-se que a simples continuidade de contrato de O&M baseado em planilha orçamentária referencial elaborada antes da idealização das obras de revitalização não assegura, por si só, a adequação e otimização dos serviços de manutenção para o novo ciclo operacional da IP4. Uma revitalização, especialmente de grande vulto como as previstas no Programa Prorevit, introduz alterações significativas na infraestrutura e nos equipamentos, que demandam revisão específica do plano de manutenção.

195. Diante do exposto, propor-se-á recomendar ao Dnit que avalie a conveniência e oportunidade de implementar, no âmbito dos processos de planejamento de futuras obras de revitalização de IP4s, procedimento formal que assegure, para cada terminal submetido a obras dessa natureza, a realização de análise técnica detalhada das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional, resultando na elaboração ou adequação do respectivo plano de manutenção e na consequente revisão e ajuste dos contratos de Operação e Manutenção (O&M) vigentes ou a serem celebrados.

III.1.3. Proposta de encaminhamento.

196. Ante todo o exposto, quanto ao item III.1, que trata dos indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais, serão propostos os encaminhamentos a seguir.

197. Determinar ao Dnit, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias:

(i)retifique as avenças de manutenção e operação das IP4s em que os mecanismos contratuais atuais não consideram adequadamente as paralisações prolongadas, notadamente os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, inserindo cláusulas específicas que estabeleçam critérios objetivos e proporcionais para a supressão ou redução de pagamentos, alinhados com a realidade operacional das IP4s submetidas a paralisações de longo período, em obediência aos artigos 3º, 66 e 70 da Lei 8.666/1993, arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021 e do Acórdão 719/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas; e

(ii)retifique as avenças de manutenção e operação das IP4s, notadamente os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, prevendo critérios de medição e pagamento para o serviço de administração local (ou 'central', conforme nomenclatura que o Dnit passou a adotar nos contratos mais atuais, mas também prevista nos custos diretos do orçamento) proporcionais à execução dos demais serviços prestados, em obediência aos arts. 3º, 66 e 70 da Lei 8.666/1993, arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021, aos Acórdãos 2.622/2013, 178/2019 e 845/2021, todos do Plenário do TCU, e ao item 7.3.4.1 do Termo de Referência (peça 149, p. 27).

198. Recomendar ao Dnit, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

(i)nos futuros processos de contratações de Operação, Manutenção e revitalização das IP4s, inclua nos Termos de Referência e nas minutas contratuais critérios técnicos objetivos e excludentes que delimitem claramente as fronteiras entre os serviços de manutenção preventiva e corretiva ordinária (escopo de O&M), as manutenções robustas para patologias específicas (escopo do produto DSM) e as intervenções de recuperação estrutural (escopo de contratos de revitalização, como os do Prorevit), a fim de mitigar o risco de sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade; e

(ii)avalie a conveniência e oportunidade de implementar, no âmbito dos processos de planejamento de futuras obras de revitalização de IP4s, procedimento formal que assegure, para cada terminal submetido a obras dessa natureza, a realização de análise técnica detalhada das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional, resultando na elaboração ou adequação do respectivo plano de manutenção e na consequente revisão e ajuste dos contratos de Operação e Manutenção (O&M) vigentes ou a serem celebrados.

III.2. Falhas na gestão dos complexos frigoríficos

199. Os Contratos Macros 185/2023 (Lote 1) e 186/2023 (Lote 5), oriundos do Edital 529/2022, preveem a operação e manutenção de complexos frigoríficos em dez terminais IP4, mas a ampla maioria estava inoperante, conforme informações do Dnit.

200. Na visita ao terminal de Iranduba/AM (Lote 5), verificou-se que tanto a fábrica de gelo quanto a câmara frigorífica estavam inativas, apesar de serem essenciais para a comunidade local dependente da pesca.

201. Foi constatado que a fábrica de gelo necessitava de revitalização para retomar suas operações, enquanto a câmara frigorífica, embora bem conservada e funcional, não estava disponível para uso pela população. A empresa Antonelly Construções e Serviços Eireli, responsável pela execução, aduziu que a fábrica de gelo requereria substituição de equipamentos e motores por modelos mais modernos, demandando intervenções mais complexas que as manutenções comuns previstas no contrato. Já a câmara frigorífica estaria em condições de operação, porém inativa devido à ausência de diretrizes claras de uso definidas pelo Dnit, conforme informações obtidas na visita técnica.

202. Adicionalmente, os contratos preveem a alocação de técnicos especializados em refrigeração e auxiliares técnicos especializados, conforme detalhado na planilha orçamentária. Por sua vez, análise amostral de medições revelou que os pagamentos relacionados às manutenções das fábricas de gelo e câmaras frigoríficas estavam sendo efetuados regularmente.

203. Por fim, a equipe de fiscalização identificou que além da IP4 de Iranduba/AM existiam indícios de situações similares em outros terminais IP4, nos quais os complexos frigoríficos estavam fora de operação para a comunidade, embora as medições e pagamentos a título de manutenção e operação estivessem sendo realizados ininterruptamente.

204. Dessa forma, foi realizada a oitiva do Dnit e da empresa Antonelly Construções e Serviços Eireli para que se manifestassem sobre os indícios de pagamentos por serviços não prestados nos complexos frigoríficos inativos e sobre a falta de diretrizes de uso, que estaria impedindo a disponibilização das estruturas para a comunidade.

III.2.1. Resposta do Dnit à oitiva

205. O Dnit, conforme a peça 96, argumenta que os complexos frigoríficos estiveram em uso contínuo no passado, proporcionando benefícios sociais significativos, como apoio à produção pesqueira e ao acondicionamento de produtos frigoríficos. Busca destacar que as atividades de operação e manutenção (O&M) estão dentro do escopo contratual, abrangendo a manutenção cotidiana, limpeza, abastecimento de gás e pequenos reparos. No entanto, devido ao uso constante, os equipamentos teriam atingido seu período de obsolescência natural, o que limitaria a possibilidade de recuperação total dentro do orçamento e escopo dos contratos atuais. Reforça que os contratos de O&M não contemplariam a recuperação integral das estruturas, sendo necessárias ações adicionais que excederiam os recursos alocados.

206. Para mitigar essas limitações, o Dnit argumenta que buscou implementar iniciativas para revitalizar os complexos frigoríficos, incluindo a tentativa de elaboração de Acordo de Cooperação Técnica sem repasse financeiro, visando à operação, manutenção, revitalização e reestruturação das instalações. Além disso, a gestão teria definido diretrizes operacionais e estabelecido a coleta sistemática de dados sobre a produção e a operacionalidade dos complexos, objetivando garantir que a utilização ocorresse em paralelo com a operação das IP4s e adaptando-se às demandas locais.

207. Quanto aos pagamentos questionados, a autarquia esclarece que esses estariam vinculados às atividades de manutenção previstas no contrato de O&M, baseando-se na condição de recebimento das estruturas em bom estado de conservação e operação. Quando há necessidade de ações de recuperação total ou obras de maior vulto devido a degradações além do escopo contratual, avalia a aplicabilidade do contrato, concordando que tais despesas não são cabíveis dentro das margens financeiras acordadas.

208. Dessa forma, o Dnit apresenta dados buscando demonstrar que os custos para a recuperação integral das fábricas de gelo ultrapassariam o orçamento previsto para manutenção nos contratos macros. A tabela a seguir ilustra a análise de recuperabilidade das IP4s do Lote 05 que possuem complexos frigoríficos.

Tabela 2 – Análise de recuperabilidade/irrecuperabilidade do Maquinário das Instalações Portuárias

ANÁLISE DE RECUPERABILIDADE/IRRECUPERABILIDADE DO MAQUINÁRIO					
Instalação Portuária	BERURI	CANUTAMA	CODAJÁS	IRANDUBA	TAPAUÁ
Total para obtenção do maquinário novo	R$ 612.229,89	R$ 732.883,59	R$ 680.154,42	R$ 732.883,59	R$ 732.883,59
Total requerido para a recuperação do maquinário	R$ 371.050,98	R$ 374.232,97	R$ 535.897,21	R$ 468.238,25	R$ 366.901,58
Percentual	60,61%	51,06%	78,79%	63,89%	50,06%
Avaliação	**Irrecuperável**	**Irrecuperável**	**Irrecuperável**	**Irrecuperável**	**Irrecuperável**

Fonte – peça 96, p. 3.

209. O Dnit também menciona a constatação do TCU em Iranduba/AM, onde foi identificado que a fábrica de gelo precisava de revitalização, enquanto a câmara frigorífica estava em boas condições e funcionando adequadamente. Esse ponto é utilizado para tentar demonstrar que as atividades de manutenção estavam sendo realizadas de forma eficaz nos equipamentos operacionais, evitando a deterioração completa das estruturas.

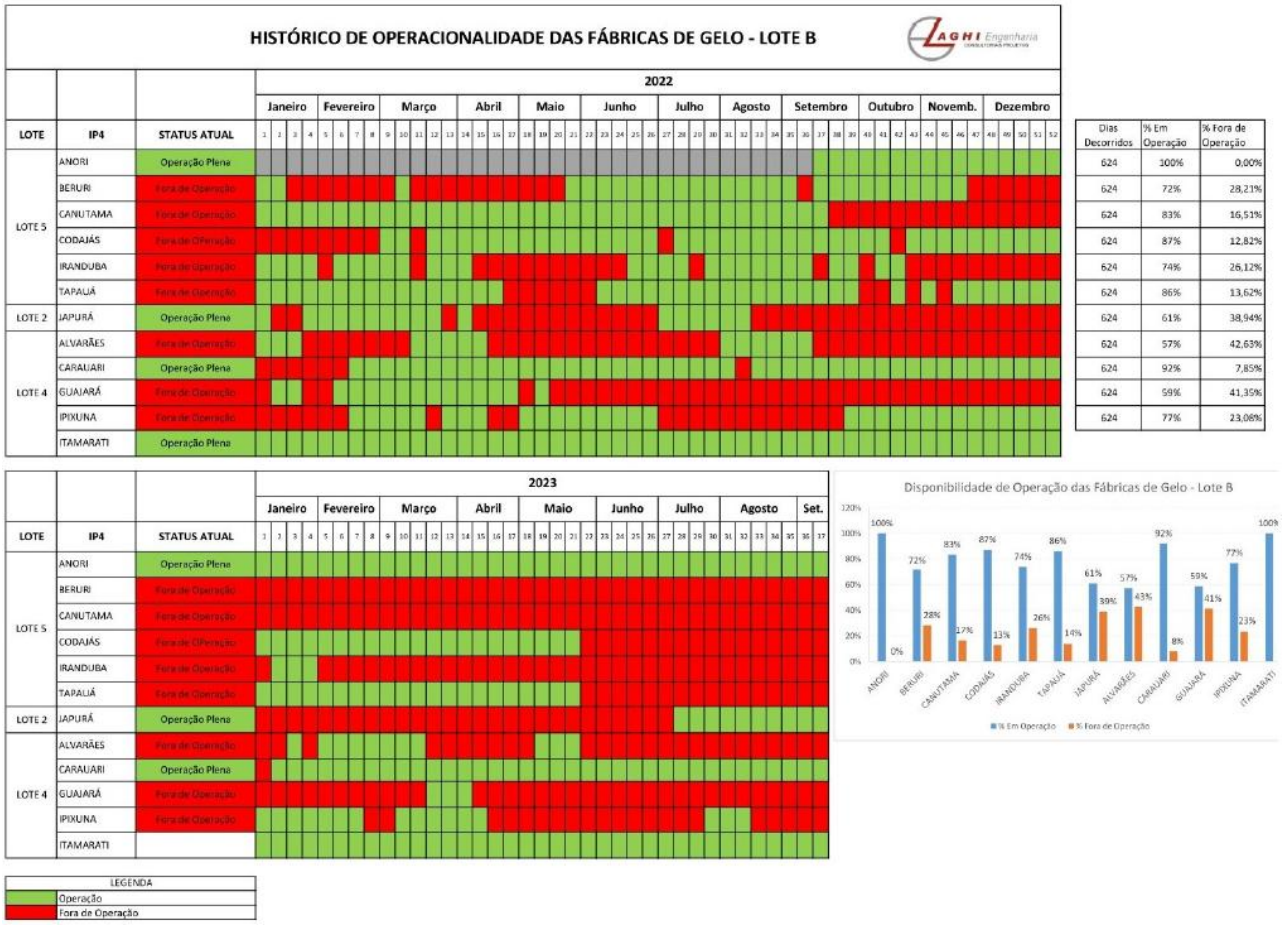
210. Cabe destacar que a equipe de auditoria solicitou complementos às respostas da oitiva (peça 97), questionando sobre o subitem 'Remuneração de equipes especializadas (técnico e auxiliar de refrigeração) sem a correspondente prestação dos serviços'.

211. Em resposta (peça 98, p. 9), o Dnit relata que, quanto ao Contrato Macro 186/2023, a empresa Antonelly, durante vistoria técnica realizada no início da execução dos serviços, teria identificado a pré-existência de pendências e patologias nos complexos frigoríficos que comprometeriam a eficiência dos sistemas. Relata ainda que tais problemas excederiam o escopo contratual de manutenção, indicando a necessidade de intervenções mais amplas devido à obsolescência e ao desgaste dos equipamentos.

212. Argumenta que a fábrica de gelo compreende diversos subsistemas complexos que exigem avaliação criteriosa conforme a Instrução Normativa-DNIT 5/2022, a qual autoriza a recuperação de bens quando o custo de reparo é inferior a 50% do valor de mercado. Em atendimento à solicitação da gestão, foram elaborados relatórios que teriam identificado a necessidade de substituir ou modernizar componentes críticos na IP4 de Iranduba/AM. No entanto, a manutenção preventiva e preditiva continuaria sendo essencial para preservar os demais subsistemas operacionais.

213. Apesar das manutenções corretivas realizadas, a disponibilidade operacional dos sistemas diminuiu substancialmente entre 2022 e 2023, evidenciando a insuficiência das ações de manutenção para manter a plena funcionalidade das instalações (conforme figura abaixo). A equipe especializada, composta por técnicos e auxiliares de refrigeração, desempenharia papel importante na operação e conservação dos sistemas, realizando verificações contínuas e intervenções pontuais para evitar a inatividade completa das fábricas de gelo.

Figura 2 – Histórico de operacionalidade das Fábricas de Gelo



Fonte – peça 98, p. 12.

214. Adicionalmente, correspondência emitida pela Supervisora Laghi destacaria a adoção de medidas corretivas desde 2021, visando manter a operacionalidade das instalações portuárias sob o contrato macro. A manutenção contínua, mesmo com falhas operacionais, justificaria a manutenção da remuneração das equipes especializadas, garantindo a preservação do patrimônio público e prevenindo prejuízos maiores à operação.

215. O Dnit também menciona conceitos legais relacionados à obrigatoriedade de atuação diligente da fiscalização, destacando a necessidade de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos, prevenir danos ao patrimônio público e assegurar que as obras e serviços sejam executados de acordo com os padrões de qualidade e eficiência estabelecidos, em conformidade com a legislação vigente.

216. Após análise dos esclarecimentos prestados pela autarquia em sede de oitiva, verificou-se a necessidade de mais elementos a respeito da gestão e funcionamento dos complexos frigoríficos existentes na planta de determinados terminais IP4. Assim, foi enviada diligência ao Dnit com objetivo de delinear as informações faltantes acerca da gestão dos complexos frigoríficos previstos nos Contratos Macros 185/2023 (Lote 1) e 186/2023 (Lote 5) necessárias ao saneamento dos autos (peça 100).

217. Em atendimento à diligência, o Dnit apresentou suas manifestações por meio das peças 107 a 199, com especial destaque para a peça 110, que apresenta de maneira estruturada as respostas das questões levantadas na diligência.

218. A documentação fornecida em resposta à diligência revela que desde os primeiros meses dos contratos de operação e manutenção a empresa executora e as empresas supervisoras já haviam formalizado, por meio de diversos relatórios, a condição de irrecuperabilidade de múltiplos complexos frigoríficos, indicando que as intervenções necessárias para os tornar operacionais extrapolavam o escopo da manutenção contratual.

219. O Dnit apresentou também registros de tentativa frustrada de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a Conafer (Confederação Nacional de Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais), que teria consumido aproximadamente um ano em tratativas e não se concretizou devido a questões ligadas ao proponente, mantendo-se assim a alegada incompatibilidade entre o estado dos equipamentos e o escopo dos contratos de operação e manutenção.

220. Em síntese, a resposta do Dnit aponta que a inadequação dos contratos de O&M para solucionar a inoperância de diversos complexos frigoríficos teria sido apontada precocemente. Apesar disso, a solução efetiva foi postergada, em parte devido a tentativa de parceria externa que se mostrou infrutífera. Assim, a questão da responsabilidade pela recuperação permanecia e os pagamentos contratuais foram realizados mensalmente na sua integralidade.

221. Foi salientado que as IP4s foram construídas há alguns anos, o que, naturalmente, teria resultado em diferentes níveis de deterioração ao longo do tempo. Assim, a autarquia busca apresentar distinções entre os tipos de serviços cobertos pelos contratos vigentes e as necessidades reais de intervenção nas instalações dos complexos frigoríficos.

222. A autarquia repisa que os atuais contratos de O&M abrangem a manutenção preventiva e corretiva de natureza regular, ou seja, aquelas intervenções rotineiras e de menor complexidade. No entanto, esses contratos não teriam previsto a reposição ou aquisição de componentes de alto custo, nem a realização de intervenções estruturais mais profundas, que seriam classificadas como revitalização ou recuperação.

223. Assim, diante da extensão dos defeitos observados, o órgão considera que os complexos frigoríficos das IP4s demandam serviços de recuperação que vão além do escopo contratual de manutenção. Como solução, o Dnit sugeriu que tais intervenções de maior vulto fossem incluídas na relação de serviços a serem executados, possivelmente por meio de uma revisão dos projetos que atualmente se encontram em fase de obras.

224. O Dnit também procurou esclarecer a terminologia empregada para classificar o estado dos equipamentos, diferenciando 'irrecuperáveis' de 'antieconômicos'. Explicou-se que a classificação de uma fábrica de gelo como 'irrecuperável' não implicaria, necessariamente, a inutilização completa de todo o sistema. Em vez disso, essa designação referir-se-ia à inviabilidade técnica ou econômica de restaurar componentes críticos – como o motor compressor, a torre condensadora, o quadro de comandos ou o fluido refrigerante – especialmente quando o custo do reparo excedesse 50% do valor de mercado de item novo ou quando o componente se tornasse obsoleto e peças de reposição não fossem mais fabricadas.

225. A autarquia buscou manter, portanto, o posicionamento de que os pagamentos integrais pela operação e manutenção dos complexos frigoríficos seriam devidos, mesmo diante da irrecuperabilidade e/ou inoperância prolongada de partes essenciais como as fábricas de gelo.

226. Sua justificativa se ampara, primeiramente, em afirmar não haver distinção entre a fábrica de gelo e a câmara frigorífica no momento da aferição e liberação dos pagamentos, sendo que as fábricas de gelo apresentam problemas operacionais e as câmaras frigoríficas permanecem, em sua maioria, funcionais.

227. O Dnit argumenta que, para a definição do custo de manutenção dos complexos frigoríficos, considerando a inviabilidade de estimativas individualizadas e a ausência de composições específicas nos sistemas referenciais de orçamento público, adotou-se metodologia técnica parametrizada, baseada em dados e critérios de engenharia, conforme detalhado na figura a seguir. Essa metodologia considera uma média de custo de implantação de complexos frigoríficos construídos mais recentemente, cujos valores são atualizados pelo Irop (Índice de Reajustamento de Obras Portuárias). Para o cálculo do custo de manutenção por hora, o sistema prevê regime de funcionamento padrão de 8 horas diárias, durante 24 dias por mês, o que totaliza 192 horas mensais de operação.

Figura 3 – Metodologia de custo de manutenção de equipamentos utilizado

6.2. Custos de Manutenção

Os custos horários de manutenção são obtidos por meio da seguinte expressão:

$$Mh = \frac{Va \times k}{n \times HTA}$$

onde:

M_h representa o custo de manutenção horária (R$/h);
V_a representa o valor de aquisição do veículo (R$);
k representa o coeficiente de manutenção;
n representa a vida útil (anos);
HTA representa o total de horas trabalhadas por ano.

Os coeficientes de manutenção dos equipamentos são fornecidos pelos fabricantes e estimados em função de levantamentos e análises da série histórica dos custos.

O SICRO considera que no fator k estão incluídos os seguintes itens:

- Manutenção corretiva;
- Manutenção preventiva;
- Reparos;
- Substituição de peças e componentes (lâminas, caçambas, garras, escarificadores, etc.);

Fonte – peça 110, p. 4.

228. Assim, o resultado passou a compor o orçamento estimado, independentemente de sua composição (fábrica de gelo, câmara frigorífica ou ambas). Tal abordagem buscou assegurar parâmetro técnico uniforme diante da alegada ausência de composições orçamentárias específicas e da elevada variabilidade estrutural entre os sistemas existentes.

229. Por fim, outro ponto trazido pelo Dnit para sustentar os pagamentos por manutenção e recuperação dos equipamentos diz respeito à necessidade de manutenção periódica nos demais equipamentos e componentes que ainda possuem vida útil ou que não são os elementos críticos declarados irrecuperáveis. A lógica apresentada é a de que tais ações de manutenção, mesmo que não restabeleçam a funcionalidade plena do complexo (especialmente a produção de gelo), seriam indispensáveis para evitar a deterioração completa do patrimônio residual e o consequente abandono total do bem público. Alega-se que essa manutenção mínima preservaria partes da estrutura física e equipamentos acessórios que poderiam ser aproveitados em futura e eventual recuperação mais ampla, ou que ainda desempenham funções secundárias.

III.2.2. Resposta da empresa Antonelly à oitiva

230. Conforme peça 89, p. 12, a empresa diz executar os contratos em conformidade com o estabelecido e que, no caso específico do IP4 de Iranduba/AM, que faz parte do Contrato Macro 186/2023, teria informado, por meio de laudo técnico, que a operação da fábrica de gelo requereria intervenção mais abrangente do que a prevista no termo, devido à obsolescência dos equipamentos. Esse grau de intervenção não estaria coberto pelo contrato macro de O&M.

231. Argumenta que as câmaras frigoríficas estão operacionais, mas que a demanda de utilização ultrapassaria o tempo estipulado, tornando o uso inviável sem diretrizes específicas. Os pagamentos realizados cobririam a manutenção preventiva e corretiva de toda a estrutura, essenciais para a preservação dos ativos existentes, e seriam submetidos à fiscalização competente. Por fim, reitera que o contrato é de preço global, com o valor dividido em 60 meses, o que impactaria os critérios de pagamento estabelecidos.

III.2.3. Análise da AudPortoFerrovia

232. Conforme detalhado no Relatório de Fiscalização 84/2024 (peça 46), a auditoria sobre editais e contratos de operação e manutenção de terminais IP4 identificou falhas na gestão dos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, particularmente no que tange à O&M dos complexos frigoríficos existentes em alguns dos portos. Verificou-se que apesar da previsão contratual de operação dos complexos frigoríficos com a disponibilidade de serviços à população, a ampla maioria encontra-se inoperante.

233. A visita técnica ao terminal de Iranduba/AM corroborou tal constatação, revelando que a fábrica de gelo necessitava de revitalização e a câmara frigorífica, embora funcional, estava indisponível à população, supostamente por ausência de diretrizes de uso. Não obstante essa conjuntura, apurou-se a periodicidade dos pagamentos integrais pelos serviços de operação e manutenção desses equipamentos, o que inclui a remuneração de equipes técnicas especializadas.

234. Em resposta à oitiva e à posterior diligência, o Dnit buscou justificar a continuidade dos pagamentos integrais, contudo a análise detida dessas justificativas revela inconsistências e fragilidades que não elidem as irregularidades apontadas.

235. Inicialmente, a alegação da autarquia sobre uso contínuo e benefícios sociais significativos gerados pelos complexos frigoríficos pode ter sido realidade no passado, mas atualmente contrasta com as evidências colhidas pela equipe de auditoria, que apontam para inatividade generalizada dos equipamentos essenciais, como as fábricas de gelo. A funcionalidade parcial das câmaras frigoríficas em algumas unidades ou a mera execução de manutenções cotidianas em estruturas cujo componente principal está inoperante e é considerado irrecuperável não configura o pleno atendimento ao objeto contratual, nem a geração dos benefícios sociais esperados, especialmente em contrato que deveria visar o desempenho e a operacionalidade efetiva para a comunidade.

236. Tal prática atenta contra o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 5º da Lei 14.133/2021 e contra o dever de boa e regular aplicação do dinheiro público (art. 70 da CF/88), conforme reiteradamente destacado por esta Corte de Contas, que preconiza a busca pela melhor relação custo-benefício para a Administração.

237. A justificativa de que a obsolescência natural dos equipamentos limita a recuperação total dentro do escopo dos atuais contratos de O&M é compreensível em parte. De fato, os contratos de manutenção ordinária não se destinam a cobrir grandes reformas ou substituições de ativos, conforme apontado pela supervisora e corroborado pela fiscalização. Todavia, tal constatação deveria conduzir a Administração a planejamento tempestivo para a revitalização ou substituição desses bens, conforme preconiza o princípio do planejamento (art. 3º da Lei 8.666/1993, art. 5º da Lei 14.133/2021 e jurisprudência do TCU) e,

concomitantemente, a ajuste nos pagamentos mensais, adequando-os à realidade dos serviços que podem ser efetivamente prestados e que agregam valor residual, e não à manutenção de pagamentos integrais baseados em premissas de funcionamento pleno.

238. Por sua vez, a partir de set/2023 (peça 134), a empresa contratada começou a formalizar a impossibilidade de recuperar as fábricas de gelo dentro do escopo de manutenção dos contratos vigentes. A supervisora concordou com o parecer da contratada (peça 118) e solicitou orçamentos para serviços que excediam a manutenção ordinária. Essa avaliação culminou, em nov/2023, na apresentação de fundamentação técnica que declarava equipamentos essenciais das fábricas de gelo como irrecuperáveis, diagnóstico também corroborado pela supervisora (peças 111, 140, 141 e 143).

239. Diante desse cenário, que evidenciava a necessidade de intervenções de maior vulto não cobertas pelos contratos de O&M, o Dnit inicialmente considerou a alternativa de uma Revisão de Projeto em Fase de Obra (RPFO) como forma de viabilizar a contratação da recuperação desses equipamentos a partir de dez/2023 (peça 124).

240. Contudo, essa linha de ação interna foi paralisada em fev/2024, quando surgiu a perspectiva de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a Confederação Nacional dos Agricultores e Empreendedores Familiares Rurais do Brasil (Conafer). A celebração desse acordo passou a ser a estratégia prioritária da autarquia para buscar a operacionalização dos complexos frigoríficos, suspendendo as discussões sobre a RPFO e outras soluções no âmbito dos contratos de manutenção existentes.

241. A tentativa de solução via ACT com a Conafer, embora tenha representado busca por alternativas, demonstrou-se morosa e, ao final, frustrada, consumindo cerca de um ano sem resultados práticos para a operacionalização dos complexos, período durante o qual os pagamentos contratuais de O&M permaneceram inalterados.

242. Pontue-se que a existência de iniciativas futuras ou paralelas não exime a Administração da responsabilidade pela correta execução e pagamento dos contratos vigentes, conforme o dever de fiscalização (arts. 66 e 67 da Lei 8.666/1993 e arts. 115 e 117 da Lei 14.133/2021).

243. No que concerne à metodologia de custeio da manutenção (peça 110, p. 3 e 4), a adoção de parâmetro baseado em regime de funcionamento padrão de 8 horas diárias para equipamentos que se encontram inoperantes ou com seus componentes críticos irrecuperáveis configura-se como ponto vulnerável da argumentação da autarquia. A adoção de tal premissa é manifestamente inadequada e antieconômica.

244. A alegação de ausência de composições específicas nos sistemas referenciais de orçamento também não legitima a utilização de premissas fictícias para justificar pagamentos integrais. A indivisibilidade orçamentária alegada entre fábrica de gelo e câmara frigorífica não pode servir de subterfúgio para remunerar integralmente complexo frigorífico cuja parte mais significativa e onerosa (a fábrica de gelo) não entrega o desempenho esperado.

245. A necessidade de distinguir funcional e financeiramente a fábrica de gelo da câmara frigorífica, para fins de aferição do serviço prestado e correta remuneração, é imperativa, mesmo diante do orçamento original parametrizado de forma global.

246. O argumento do Dnit sobre a suposta impossibilidade ou irrelevância dessa distinção para os pagamentos perde considerável força ao se examinar a tabela de resumo de custos associados aos complexos frigoríficos apresentada pela própria autarquia (peça 110, p. 7). Essa tabela, ao detalhar os custos mensais de operação e manutenção, revela, por exemplo, que o dispêndio com a manutenção de complexos que incluem fábrica de gelo (com ou sem câmara frigorífica associada) ultrapassa R$ 8.000,00 mensais.

247. Por outro lado, em terminais dotados exclusivamente de câmara frigorífica, o custo de manutenção é drasticamente menor, situando-se em aproximadamente R$ 600,00 (peça 110, p. 7). Tal discrepância não apenas evidencia a viabilidade de identificar e separar os custos de cada componente, mas também sublinha o impacto financeiro desproporcional da fábrica de gelo no conjunto, tornando injustificável o pagamento integral do 'complexo' quando seu principal e mais oneroso componente está inoperante.

248. A execução contratual exige a medição e o pagamento correspondente ao serviço realmente disponibilizado e útil à população, sob pena de enriquecimento sem causa da contratada (art. 884 do Código Civil).

249. Nesse sentido, impõe-se a necessidade de o Dnit implementar metodologia de medição que reflita a real operacionalidade de cada componente dos complexos frigoríficos e os serviços efetivamente executados.

250. A argumentação de que os pagamentos se justificam pela necessidade de manutenção de subsistemas operacionais ou do patrimônio residual a fim de evitar a deterioração completa perde substancialmente sua força quando o núcleo funcional do sistema (a fábrica de gelo) está inoperante e não se apresenta plano concreto, aprovado e tempestivo para sua recuperação ou substituição.

251. O objetivo primário da contratação é a funcionalidade do bem para atendimento à população e não apenas a preservação indefinida de patrimônio residual que não gera os benefícios principais esperados. A manutenção de componentes acessórios de sistema cujo núcleo está comprometido, sem perspectiva clara de restauração do todo, pode configurar dispêndio antieconômico, especialmente quando envolve a remuneração contínua de equipes técnicas especializadas para operar ou conservar equipamentos essencialmente inativos ou subutilizados.

252. A ausência de análise de custo-benefício para tal prática é lacuna significativa. Seria razoável que o Dnit demonstrasse por meio de estudos técnicos e econômicos que o custo da manutenção desses subsistemas e do patrimônio residual, considerando a inoperância do sistema principal, é proporcional ao benefício real obtido e se justifica economicamente na ausência de plano de recuperação da funcionalidade principal.

253. O histórico de operacionalidade das fábricas de gelo apresentado pelo Dnit (Figura 2 - Histórico de Operacionalidade das Fábricas de Gelo, acima) evidencia a ineficácia da manutenção contratada para reverter a deterioração progressiva, o que deveria ter levado a reavaliação crítica dos pagamentos, em linha com o previsto no Termo de Referência, conforme descrito nos itens a seguir (peça 149, p. 19-20):
7.1.2. O atendimento aos Padrões de Desempenho para os Grupos de Serviços dos Produtos 1 ao 4 é condição para aceitação e para o cômputo dos Indicadores do Fator de Medição.
(...) 7.2.1. A parcela referente aos serviços contratados por desempenho, quais sejam, Produto 01 - Manutenção; Produto 02 - Operação; Produto 03 - Regularização e Produto 04 - Administração Central das Instalações Portuárias será paga mensalmente, a partir de seu Fator de Pagamento, levando em consideração os Padrões de Desempenho estabelecidos no item PADRÃO DE DESEMPENHO.
(...) 7.3.1.3. Mensalmente deverá ser avaliado pela SUPERVISORA e aprovado pela FISCALIZAÇÃO o Índice dos Produtos dos Grupos de Serviços de cada Instalação Portuária.

254. Em suma, a análise das evidências demonstra desalinhamento entre a execução contratual e os pagamentos realizados pelo Dnit nos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, notadamente: a) a inoperância generalizada dos complexos frigoríficos, privando a comunidade do benefício social a que se destinam, inclusive com câmaras frigoríficas funcionais mantidas indisponíveis ao público; e (b) a realização de pagamentos integrais pela operação e manutenção de complexos frigoríficos, mesmo ciente de que seus componentes mais relevantes e onerosos, as fábricas de gelo, estavam inoperantes e, em muitos casos, eram considerados irrecuperáveis.

255. A manutenção de pagamentos com base em premissa de funcionamento apenas das câmaras frias (e mesmo assim sem disponibilidade ao público), a inércia na busca por soluções viáveis e a ausência de ajustes nos valores pagos atenta contra o patrimônio público e frustra o objetivo final do contrato, que é a entrega de um serviço útil à população. Essa constatação impõe a este Tribunal a necessidade de definir a linha de atuação mais adequada e eficaz para sanar a irregularidade, promover o ressarcimento e, fundamentalmente, restaurar o serviço à comunidade.

256. A constatação de pagamentos contratuais sem a correspondente contraprestação de um serviço público relevante poderia levar à imediata apuração de responsabilidades e à quantificação do débito, no entanto a irregularidade parece residir mais em gerenciamento moroso e na aplicação de premissas equivocadas – como a indivisibilidade dos custos, conforme justificativa do Dnit – do que em omissão dolosa lesiva ao erário. Desse modo, considera-se pertinente dar ao gestor a oportunidade de corrigir a rota.

257. Uma análise mais aprofundada, pautada pelos princípios da racionalidade administrativa e da eficiência do controle, aponta para a tentativa de um caminho mais construtivo e eficaz neste momento processual. A proposta de encaminhamento, portanto, focará na correção das irregularidades e na restauração do serviço, sem prejuízo de futuras responsabilizações, com base nas seguintes justificativas.

258. Primeiramente, pondera-se a complexidade inerente aos contratos de desempenho com remuneração baseada em grupos de serviços. Diferentemente de um contrato por preço unitário, onde a ausência de um serviço é facilmente glosada, a metodologia aqui adotada torna a separação exata do que foi e do que não foi executado uma tarefa analítica complexa e subjetiva. A própria estrutura contratual, ao prever descontos percentuais em vez de supressões diretas, dificulta a quantificação precisa e incontestável de um débito para fins de uma Tomada de Contas Especial, o que poderia levar a um longo e infrutífero litígio processual, adiando ainda mais a solução efetiva. A apuração desses valores se torna mais precisa e célere quando realizada pela própria Administração, que detém o conhecimento da gênese e da lógica do contrato. Portanto, a autotutela se apresenta caminho mais racional e eficiente para a correção.

259. Em segundo lugar, a análise dos autos, embora aponte para uma gestão deficiente, não permite concluir, de plano, pela existência de dolo ou erro grosseiro dos gestores. As tentativas do Dnit, ainda que morosas e frustradas, de buscar soluções alternativas como o Acordo de Cooperação Técnica com a

Conafer, sugerem preocupação em resolver o problema, e não intenção de lesar o erário. A jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que a responsabilização pessoal deve se concentrar em falhas graves e inescusáveis, e a complexidade do cenário atual recomenda que se dê aos gestores a oportunidade de corrigir a rota sob a orientação do Tribunal.

260. Outro ponto relevante é a oportunidade de resolução na vigência dos contratos. Com horizonte contratual ainda significativo, mais de 30 meses para o término, a atuação mais célere e benéfica para o interesse público é aquela que força a Administração a exercer seu poder-dever de autotutela. No caso, determinar que o próprio Dnit reavalie os custos, promova as glosas necessárias, adeque os pagamentos futuros e apresente um plano de ação concreto para verificar, em cada caso, a viabilidade de restaurar a funcionalidade dos ativos ou substitui-los definitivamente. Assim, o TCU pode utilizar sua função pedagógica e corretiva para obter resultados práticos e mais céleres.

261. Portanto, a proposta de encaminhamento priorizará a solução do problema na sua origem. Ela não representa chancela às irregularidades, mas sim estratégia de controle que condiciona a imediata adoção de medidas saneadoras efetivas. Eventual descumprimento das determinações que serão proferidas por esta Corte, aí sim, configuraria nova irregularidade, de natureza grave e inescusável, que removerá qualquer dúvida sobre a necessidade de responsabilização pessoal dos gestores omissos e da instauração dos processos sancionatórios e de ressarcimento cabíveis.

III.2.4. Proposta de encaminhamento

262. Ante o exposto, serão propostos os encaminhamentos que seguem.

263. Determinar ao Dnit, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU que, no prazo de 90 dias:

(i)no exercício do seu poder-dever de autotutela, instaure procedimento administrativo para reavaliar os pagamentos realizados no âmbito dos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 referentes aos serviços de O&M dos complexos frigoríficos, considerando apenas os serviços efetivamente executados, distinguindo os custos estritamente necessários para a conservação patrimonial dos equipamentos inoperantes dos custos previstos para a operação plena (que inclui a produção de gelo) e, com base nessa distinção, promova as glosas retroativas referentes aos serviços não executados ou cuja utilidade foi frustrada pela inoperância das fábricas de gelo, em atendimento aos arts. 37 e 70 da Constituição Federal, arts. 3º, 66 e 67 da Lei 8.666/1993 e arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021 e ao art. 884 do Código Civil;

(ii)adeque os pagamentos futuros nos contratos vigentes, para que a remuneração relativa aos complexos frigoríficos reflita a condição operacional real, distinguindo os custos de manutenção de equipamentos funcionais e inoperantes, até que a plena operacionalidade seja restabelecida, em atendimento ao art. 37 da Constituição Federal, arts. 3º, 66 e 67 da Lei 8.666/1993 e arts. 5, 115 e 117 da Lei 14.133/2021;

(iii)apresente um plano de ação detalhado para cada complexo frigorífico inoperante, com responsáveis definidos, justificando, para cada unidade, a decisão de revitalizar, substituir ou desativar permanentemente os equipamentos, incluindo as fábricas de gelo, com base em critérios de custo-benefício e demanda local, apresentando soluções técnicas e contratuais que serão adotadas para as unidades cuja recuperação for considerada viável, em atendimento ao art. 37 da Constituição Federal, ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e ao art. 5º da Lei 14.133/2021; e

(iv)adote as providências necessárias para a elaboração e apresentação a este tribunal de um Plano de Ação, contendo as medidas, os responsáveis e o cronograma para que as câmaras frigoríficas que se encontram em condições funcionais sejam colocadas à disposição da população local, removendo embaraços burocráticos e estabelecendo as diretrizes de uso necessárias, em atendimento ao art. 37 da Constituição Federal, ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e ao art. 5º da Lei 14.133/2021.

264. Dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9 da Resolução-TCU 315/2020, que celebrar contratos macros de O&M das IP4s sem incluir cláusulas específicas e claras que modulem os pagamentos em cenários de inoperância parcial ou total de componentes críticos, como os complexos frigoríficos, estabelecendo critérios objetivos de desconto ou supressão de pagamentos que garantam a proporcionalidade e a economicidade dos termos fere o art. 37, caput, da Constituição Federal, os arts. 3º, 66 e 67 da Lei 8.666/1993 e os arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021.

III.3. Fiscalização deficiente

265. A fiscalização geral dos contratos macros avaliados apresentou fragilidades, pois houve indícios de pagamentos por serviços possivelmente não executados e por serviços em quantitativo potencialmente maior do que o realizado. Destacou-se a necessidade de fiscalização mais rigorosa e atenta às peculiaridades locais, visando assegurar que os pagamentos reflitam os serviços efetivamente concretizados.

266. Nesse sentido, foi realizada a oitiva do Dnit e da empresa Focus Empreendimentos Eireli para que se manifestassem sobre os indícios de irregularidades observados nas medições e os demais

problemas apontados com relação à fiscalização dos contratos, alertando-os que o TCU poderá determinar a glosa de pagamentos ou a instauração de tomada de contas especial para reaver eventuais prejuízos causados ao Erário (peças 51 a 53).

267. A empresa informou que não caberia a ela comentar esse tópico por entender que se trata de questões internas do Dnit (peça 88).

268. Por meio das notas técnicas 138/2024/COIAQ/CGOP/DAQ/DNIT SEDE (peça 87, p. 6-7 e 20-21) e 7/2025/SMA-AM/CEA-AM/SRE-AM (peça 98, p. 18-20), o Dnit apresentou suas manifestações a respeito das constatações relacionadas às deficiências na fiscalização dos contratos.

III.3.1. Resposta do Dnit à oitiva

269. Em sua resposta (peça 87, p. 6-7), o Dnit reconheceu a necessidade de alocação de maior número de servidores para o acompanhamento das ações relacionadas à infraestrutura aquaviária. Essa demanda é particularmente relevante para os contratos macro de O&M, que abrangem 54 instalações portuárias distribuídas nos estados do Amazonas, Roraima e Rondônia. A dificuldade logística de mobilização da capital, Manaus, até cada um dos portos, aliada à ausência de infraestrutura adequada nos municípios, dificultam a fiscalização contínua por parte dos servidores no local de execução das atividades contratadas.

*270. Para atender à demanda de fiscalização **in loco**, o Dnit utiliza contratos de supervisão. Esses contratos auxiliam no acompanhamento da execução das atividades portuárias, cobrindo todos os produtos ofertados pelos contratos macros de O&M. Além disso, o Dnit conta com o contrato 743/2021, cujo objetivo é fornecer assessoria de apoio técnico à Diretoria de Infraestrutura Aquaviária. Esse contrato abrange serviços técnicos de assessoramento, engenharia consultiva e gestão dos empreendimentos envolvidos nas ações de construção, operação e manutenção.*

271. Paralelamente, está em andamento o processo 50600.023504/2023-10, destinado à prestação de apoio técnico às Superintendências Regionais do Dnit. Segundo a autarquia, esses esforços fazem parte das iniciativas da Administração Pública para compensar a insuficiência de servidores destinados à fiscalização e ao acompanhamento dos contratos sob sua gestão. A utilização de assessorias externas e o apoio técnico visam fortalecer a capacidade de monitoramento e garantir a correta execução dos serviços contratados.

272. Na peça 87 (p. 20 e 21), o Dnit apresenta argumentos em relação ao apontamento de que a fiscalização teria autorizado pagamentos integrais nos meses de abril e maio de 2024 para os serviços de operação da IP4 de Humaitá/AM, que estava inoperante. A autarquia argumenta que os pagamentos não foram efetuados de forma integral. Esclarece que embora a supervisora tenha recomendado o pagamento de 100%, a fiscalização ajustou o percentual para 78% do produto de operação, considerando a inoperância da IP4 e atendendo às disposições contratuais.

273. Quanto aos pagamentos de 70% pelos serviços de manutenção, o Dnit esclarece que esses serviços são executados de forma global, sendo a segregação dos valores realizada com base nos percentuais atribuídos a cada grupo. Dessa forma, na ausência dos serviços de reparo naval, que correspondem a 30% do total dos serviços de manutenção, o fator de pagamento teria sido ajustado para 70%.

274. É importante destacar que a equipe técnica, ao solicitar complementos às respostas da oitiva (peça 97), questionou sobre a medição do serviço 'Sicro (5919716) – Transporte fluvial de materiais diversos com pontão flutuante – capacidade de 500T' em quantitativo superior ao executado.

275. Em resposta (peça 98, p. 18-20), o Dnit buscou esclarecer que o item analisado se referia a duas mobilizações e duas desmobilizações, sendo uma mobilização de ida (Manaus/AM-Humaitá/AM) e outra de volta (Humaitá/AM-Manaus/AM), além das respectivas desmobilizações. Isso totalizaria quatro deslocamentos, com a distância de cada trecho correspondendo a 965 km por via fluvial. O órgão informou que já tinha efetuado o pagamento dos seguintes trechos: trecho 1 - mobilização (Manaus/AM-Humaitá/AM) totalizando 965 km; trecho 2 - mobilização (Humaitá/AM-Manaus/AM) também totalizando 965 km; e trecho 3 - desmobilização (Manaus/AM-Humaitá/AM) igualmente de 965 km. Afirmou ainda que o trecho 4, quando fosse concluído, seria remunerado da mesma forma.

III.3.2. Análise da AudPortoFerrovia

276. O posicionamento do Dnit reconheceu a necessidade de aprimorar a fiscalização das ações relacionadas à infraestrutura aquaviária, especialmente nos contratos macros de O&M. Essa admissão foi positiva, pois demonstra que o órgão está ciente das limitações existentes e busca alternativas para enfrentá-las.

277. A autarquia destacou que a fiscalização contínua enfrenta desafios significativos, como a dificuldade logística de deslocamento de Manaus para os portos e a falta de infraestrutura adequada nos municípios. Esses fatores realmente dificultam o acompanhamento presencial das atividades contratadas, mas não eliminam a responsabilidade do órgão em garantir a execução correta dos serviços.

278. Para mitigar essas dificuldades, o Dnit informou que utilizou contratos de supervisão para auxiliar no acompanhamento das atividades portuárias. Além disso, mencionou o Contrato 743/2021, que fornece assessoria técnica à Diretoria de Infraestrutura Aquaviária, e o processo 50600.023504/2023-10, que visa à prestação de apoio técnico às Superintendências Regionais. Essas iniciativas ampliam a capacidade de monitoramento e compensam, em parte, a insuficiência de servidores.

279. Pondera-se que o esforço do Dnit em buscar alternativas para melhorar a fiscalização é louvável, mas é essencial que essas medidas sejam acompanhadas de resultados concretos. A utilização de contratos de supervisão e assessorias deve ser monitorada para garantir que realmente contribuam para a execução adequada dos serviços e para a prevenção de irregularidades. Além disso, é necessário que o órgão avance em soluções estruturais, como a ampliação do quadro de servidores. Essa necessidade se torna ainda mais evidente no caso das obras do Prorevit, que, no momento da auditoria, estavam sendo realizadas sem o suporte de uma equipe de supervisão. Essas obras estavam em andamento simultaneamente em localidades como Canutama, Itacoatiara, Humaitá e Manaus, todas elas localizadas no estado do Amazonas, mas situadas em regiões geograficamente muito distantes entre si, sendo todas elas fiscalizadas por apenas um único servidor, conforme informação colhida na visita técnica em Manaus.

280. Quanto aos possíveis pagamentos indevidos para os serviços de operação e manutenção, os esclarecimentos apresentados pela autarquia demonstram que os pagamentos realizados foram ajustados de acordo com os percentuais previstos contratualmente. A aplicação de percentuais reduzidos, como 78% para o produto de operação e 70% para os serviços de manutenção, evidencia que, com relação à medição analisada, a fiscalização foi atuante, atendendo as previsões contratuais.

281. No entanto, a segregação de valores com base em percentuais atribuídos a grupos, embora prevista no contrato, não parece ser suficiente para assegurar a entrega completa dos serviços contratados, especialmente em situações de inoperância ou ausência de componentes críticos, como os módulos flutuantes.

282. Dessa forma, é necessário aprofundar a análise sobre a efetividade dos mecanismos contratuais de fiscalização e controle, como realizado em itens anteriores desta instrução, sendo de fato necessárias as revisões contratuais propostas para fortalecer as condições de fiscalização e assegurar maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

283. Assim, é importante fazer uma distinção clara sobre a natureza das falhas que já foram devidamente identificadas e compreendidas. Algumas falhas específicas estavam intrinsecamente ligadas ao processo de alterações contratuais. Isso significa que os problemas podem ser mitigados com as sugeridas modificações formais nos contratos originais. Por exemplo, termos aditivos que considerem a situação de cada IP4 no momento de sua execução, cláusulas de adequação de pagamento em caso de inoperância das IP4s por períodos prolongados e revisão dos quantitativos de manutenção após processo de revitalização.

284. Ressalta-se que quanto às ocorrências relacionadas às alterações contratuais não se constatou, até o momento, que tenham decorrido de falhas na fiscalização dos termos. Ou seja, a responsabilidade primária por esses problemas específicos não recai sobre a equipe encarregada de acompanhar a execução cotidiana do contrato (os fiscais). A origem das fragilidades identificadas estava, portanto, nos atos administrativos que balizaram os termos contratuais, e não em eventual negligência ou omissão da equipe de fiscalização durante a vigência e execução dos serviços ou obras.

285. Por outro lado, no que tange aos pagamentos mensais integrais a título de administração local/central independentemente do avanço dos serviços, a falha pode ser atribuída, ao menos em parte, à fiscalização dos empreendimentos. Isso porque, conforme anteriormente explicado, os termos de referência e os contratos determinavam que as medições deviam ser proporcionais à efetiva execução dos serviços.

286. Em relação à medição do serviço de 'Transporte fluvial de materiais diversos com pontão flutuante – capacidade de 500T', o órgão alegou que o item contratual engloba duas operações de mobilização e duas de desmobilização. Segundo o Dnit, isso totalizaria quatro deslocamentos distintos, cada um com 965 km.

287. Em contratos dessa natureza, a mobilização compreende o transporte inicial dos equipamentos ao local da obra. A desmobilização, por sua vez, refere-se ao transporte de retorno após a conclusão dos serviços. Nesse sentido, a explicação apresentada pelo Dnit sobre a realização de duas mobilizações e duas desmobilizações, totalizando quatro deslocamentos, não é desarrazoada, especialmente considerando as peculiaridades logísticas da região e a possível indisponibilidade de equipamentos em Humaitá/AM. No entanto, a análise técnica aponta que o quantitativo de 3.860 km (4x 965 km) alegado pelo Dnit diverge do previsto no contrato, que é de 2.530 km.

288. Esse quantitativo contratual foi calculado com base em metodologia que considerou, aparentemente de modo equivocado, apenas uma mobilização e uma desmobilização, totalizando dois deslocamentos (ida e volta) entre Manaus/AM e Porto Velho/RO, com distância de 1.265 km por trecho.

289. A hipótese se fundamenta no fato de que a planilha orçamentária do Contrato 17/2024 (peça 201, p. 6), documento que integra e vincula as partes ao ajuste, apresenta nota explicativa para o item 2.3.1. Essa nota define o escopo e a base para o quantitativo de 2.530 km, nos seguintes termos:
item 2.3.1: distância fluvial (somente ida - manaus/am x porto velho/ro): 1.265 km / distância fluvial (ida e volta): 2.530 km / tempo de transporte: 230 hs ou 10 dias aproximadamente / foi considerado o transporte dos flutuantes intermediários e o cais flutuante do porto (ip4) de porto velho/ro (cai n'água) para ser aproveitada a condição de cheia do rio madeira, de forma que a cábrea (guindaste sobre balsa) tenha calado suficiente para a desmontagem das estruturas civis e navais, conforme previsto no item 2.4.1.

290. Essa discrepância sugere que houve, no mínimo, falhas no planejamento contratual, uma vez que o item não foi adaptado para refletir as necessidades específicas do terminal fluvial de Humaitá/AM, cuja distância fluvial de Manaus/AM é de 965 km. Assim, ainda que a interpretação do Dnit de duas mobilizações e duas desmobilizações seja plausível, o quantitativo previsto no contrato e seu orçamento estariam incorretos, o que compromete a transparência e a clareza na execução e fiscalização do serviço.

291. Adicionalmente, caso a expectativa fosse realmente de quatro deslocamentos, é importante destacar que a fiscalização deveria ter reportado a insuficiência do quantitativo previsto no contrato. A ausência de tal reporte representa falha, pois compromete a gestão contratual e pode levar a pagamentos que extrapolem os limites originalmente estabelecidos. A fiscalização tem o dever de identificar e comunicar inconsistências ou inadequações nos contratos, de forma a permitir que os ajustes necessários sejam realizados tempestivamente, evitando prejuízos ao erário e garantindo a execução eficiente dos serviços.

292. Diante disso, não é possível ser categórico quanto à eventual culpa da fiscalização, mas é evidente a necessidade de correção e maior transparência na gestão desse item contratual. Considerando que o contrato já se encerrou, o Dnit deve esclarecer a solução adotada para a inconsistência apontada, notadamente a divergência entre o quantitativo necessário de deslocamentos (segundo a autarquia, 3.860 km) e o previsto no contrato (2.530 km). A fiscalização deve assegurar que os serviços sejam executados conforme os termos contratuais e que os pagamentos reflitam os quantitativos efetivamente realizados, evitando interpretações que possam gerar dúvidas ou inconsistências.

293. Assim, será proposta determinação ao Dnit para que apresente explicação sobre a liquidação do item 'Transporte fluvial de materiais diversos com pontão flutuante – capacidade de 500T' do Contrato 17/2024, esclarecendo, de forma documentada, como foi tratada a divergência entre o quantitativo de deslocamentos originalmente previsto no contrato (2.530 km) e o quantitativo alegadamente necessário (3.860 km). Deverá constar comprovação dos quatro deslocamentos que totalizaram os 3.860 km (por meio de ordens de serviço, diários de bordo, relatórios de fiscalização ou outros documentos que atestem a efetiva realização e a necessidade de cada viagem), demonstrando qual medida administrativa foi adotada para adequar o contrato à necessidade real do serviço, conforme exigiria a boa gestão contratual.

294. Por fim, a análise das respostas apresentadas pelo Dnit evidencia que embora o órgão tenha reconhecido a necessidade de aprimorar a fiscalização das ações relacionadas à infraestrutura aquaviária, ainda persistem fragilidades estruturais significativas. A insuficiência de servidores, as dificuldades logísticas e a dependência de contratos de supervisão e assessorias externas são fatores que comprometem a efetividade do acompanhamento e controle dos contratos. A fiscalização deficiente dos termos infringiu os arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021, o que deve ser cientificado ao órgão.

295. Diante desse cenário, é imprescindível que o Dnit adote medidas concretas para superar as fragilidades identificadas. É necessário revisar os processos de planejamento e formalização dos contratos, assegurando que os termos sejam claros, precisos e alinhados às necessidades reais dos serviços. A implementação de sistemas de monitoramento e controle mais eficientes, que permitam acompanhar de forma detalhada e contínua a execução dos contratos, também é essencial.

<u>III.3.3. Proposta de encaminhamento</u>

296. Pelo exposto, propor-se-á determinar ao Dnit que, no prazo de 90 dias, apresente ao Tribunal informações acerca da liquidação do item 'Transporte fluvial de materiais diversos com pontão flutuante – capacidade de 500T' do Contrato 17/2024, esclarecendo, de forma documentada, como foi tratada a divergência entre o quantitativo de deslocamentos originalmente previsto no contrato (2.530 km) e o quantitativo alegadamente necessário (3.860 km), incluindo comprovação dos quatro deslocamentos previstos, em atendimento aos arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021.

297. O encaminhamento também contemplará ciência ao Dnit de que a fiscalização deficiente do Contrato 17/2024, no que diz respeito ao transporte fluvial, e nos Contratos 185/2023 e 186/2023, quanto aos pagamentos integrais do serviço de administração local, infringiram os arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021.

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

298. Considerando o trâmite processual regimentalmente previsto, o relatório preliminar (peça 208) foi encaminhado ao Dnit por meio do Ofício 53560/2025-TCU/Seproc (peça 210) para comentários dos gestores, conforme o previsto no art. 4º da Resolução TCU 315/2020, com prazo de 15 dias para apresentação da sua manifestação. A ciência da comunicação ocorreu em 17/12/2025 (peça 211).

299. Os comentários do gestor apresentados foram acostados nas peças 212 a 233.

300. De acordo com o Ofício 27751/2026/DAQ/DNIT SEDE (peça 213), a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) apresenta sua manifestação técnica consolidada, elaborada com base nas contribuições da Coordenação de Obras de Infraestrutura Portuária – COPORT, vinculada à Coordenação-Geral de Obras Aquaviárias – CGOB, e da Coordenação-Geral de Operações Aquaviárias – CGOP, a qual aborda, de forma circunstanciada, as propostas de determinação e recomendação constantes do relatório preliminar.

Achado: Serviço incompatível com o objeto contratado e com preço superior a outros tipos de revestimento asfáltico.

*301. Em relação as determinações 'a' e 'b' que tratam da solicitação de estudos conclusivos e mecanismo de acionamento de garantia do **Dermasfalt**, conforme peça 213, p. 1 a 3, a defesa do Dnit, fundamentada em manifestações da COPORT, sustenta a vantajosidade técnica e econômica do uso dos produtos **Dermasfalt** e **Dermafix** no programa PROREVIT, argumentando que a escolha se baseia em evidências concretas de desempenho.*

302. O gestor destaca que a adoção desses materiais foi precedida por consultas a empresas como Embraer e Super Terminais, além de inspeções na Ponte Juscelino Kubitschek, em Brasília, buscando comprovar a durabilidade do revestimento por mais de 23 anos sem necessidade de restauração.

*303. A título de informação complementar, o Dnit apresentou a resiliência do material diante de condições extremas: após um acidente no IP4 localizado em Humaitá/AM, que manteve uma ponte móvel submersa no Rio Madeira por 285 dias, constatou-se que o pavimento **Dermasfalt** permaneceu íntegro, apesar das avarias sofridas na estrutura metálica.*

304. A autarquia reforça que o uso dessa tecnologia visa interromper um histórico de insucessos com pavimentações convencionais (asfalto, concreto e poliureia) e está respaldado por um certificado de garantia de 10 anos, boletins técnicos de execução e a devida declaração de exclusividade da fabricante. Por fim, a autarquia reitera que a solução oferece o melhor custo-benefício a longo prazo para as estruturas civis e navais dos portos da região.

*305. Complementarmente aos comentários do gestor, a Dermax Ltda. — fabricante exclusiva do **Dermasfalt** (RPAR) desde 2001 e detentora da marca registrada e das patentes de fabricação e aplicação do produto — foi notificada pela Autarquia e apresentou relatório técnico abordando os principais questionamentos levantados no relatório preliminar de auditoria (peça 219).*

*306. Quanto à exclusividade do produto, a empresa confirmou que o **Dermasfalt** não possui similar no mercado com performance equivalente, argumentando que todas as tentativas de pavimentação com outros produtos em terminais IP4 na região amazônica nos últimos 18 anos, resultaram em insucesso técnico a curto prazo.*

307. Quanto à compatibilidade do produto com as condições climáticas da Amazônia, a Dermax apresentou atestado de desempenho elaborado pela empresa Super Terminais, de Manaus/AM, alegando durabilidade em instalações portuárias privadas da região desde 2003, em condições de substrato e clima equivalentes às das IP4s, com tráfego de veículos de carga mais intenso e pesado do que o previsto para os terminais objeto desta auditoria (peça 219, p. 7).

*308. Quanto à compatibilidade de preços, a fabricante apresentou comparativo com o contrato firmado com a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade de Santa Catarina em dezembro de 2019 para pavimentação da Ponte Pedro Ivo Campos em Florianópolis/SC — onde o **Dermasfalt** executado em 1993 supostamente resistiu por 26 anos sem necessidade de reparos. Buscou demonstrar que o valor praticado em Humaitá/AM é equivalente ao valor do contrato catarinense atualizado pelo índice INCC-DI até setembro de 2024.*

309. No que se refere à diferença final de valor, a empresa atribuiu o custo maior ao menor porte da obra, à distância em relação à sede da fabricante e aos custos adicionais de mobilização decorrentes da ausência de acesso rodoviário ao terminal, que exigiu a contratação de balsa, guindastes e pá-carregadeira para ingresso ao deck do porto.

310. Quanto à garantia, a Dermax confirmou que o produto aplicado em Humaitá/AM possui garantia contratual de dez anos, condicionada à observância das especificações técnicas do fabricante quanto ao condicionamento das áreas sujeitas a esforços acentuados — procedimento que consiste na aspersão de

água nas superfícies de arraste e manobra, realizável com as bombas e mangueiras dos hidrantes de incêndio já existentes no porto, sem custo operacional significativo, para manter a temperatura do pavimento em valores inferiores a 28ºC (peça 219, p. 8 e 9).

Análise da AudPortoFerrovia

311. Cumpre registrar que parcela significativa da argumentação apresentada pelo Dnit na fase de comentários dos gestores já havia sido objeto de análise no curso da auditoria, não constituindo, portanto, elemento novo capaz de alterar as conclusões desta equipe.

312. Os argumentos referentes à exclusividade do produto, ao histórico de insucessos com pavimentações convencionais nos terminais IP4 e à referência à Ponte Juscelino Kubitschek em Brasília/DF foram todos examinados durante a instrução e não foram considerados suficientes para afastar as preocupações levantadas no relatório preliminar quanto à ausência de estudos conclusivos sobre a adequação técnica e econômica do produto às condições específicas das instalações portuárias amazônicas.

*313. Como elemento adicional, destaca-se o relato de que a ponte flutuante do Terminal de Humaitá/AM permaneceu submersa no Rio Madeira por aproximadamente 285 dias em decorrência de acidente, e que, ao ser recuperada, o pavimento de **Dermasfalt** foi encontrado íntegro, a despeito das avarias sofridas pela estrutura metálica. Esse episódio, apresentado tanto pelo Dnit quanto pela fabricante como evidência da excepcional resistência do produto em condições extremas, não constitui, por si só, fundamento técnico suficiente para as conclusões pretendidas.*

*314. Sua capacidade de fundamentar conclusões sobre a adequação do produto ao contexto das IP4s amazônicas é limitada por duas ordens de razão. A primeira é que a submersão prolongada constitui evento atípico e isolado, que não reproduz as condições de uso cotidiano mais críticas para o **Dermasfalt**.*

315. A segunda, e mais relevante do ponto de vista técnico, é que a integridade do pavimento após a submersão pode não constituir evidência de resistência do produto em condições adversas, mas sim o resultado oposto: a submersão prolongada em água fria pode ter exercido efeito protetor sobre a composição asfáltica.

*316. Em outras palavras, o período em que a ponte esteve submersa pode ter sido precisamente o período em que o pavimento esteve mais protegido da principal ameaça à sua garantia, que é a alta temperatura frequentemente constatada na região norte. Assim, longe de demonstrar a resistência do **Dermasfalt** às condições climáticas amazônicas, o episódio de Humaitá pode evidenciar a dependência do produto em relação ao controle permanente de temperatura, condição de difícil garantia no ambiente operacional cotidiano das IP4s da região.*

317. Quanto ao atestado técnico de desempenho apresentado pela fabricante (peça 219, p. 7), obtido junto à empresa privada Super Terminais, de Manaus/AM, observa-se que o documento, fornecido em caráter sigiloso, não apresenta detalhamento suficiente sobre as condições de uso, os parâmetros técnicos avaliados, as eventuais manutenções realizadas, a metodologia de aferição do desempenho nem as características dos substratos e do ambiente em que o produto foi aplicado.

*318. A ausência dessas informações impede que o atestado seja utilizado como base para estudos conclusivos sobre a adequação do **Dermasfalt** às condições específicas das IP4s amazônicas, que envolvem características operacionais, climáticas e de manutenção distintas das instalações portuárias privadas de maior porte onde o produto foi aplicado anteriormente.*

*319. No que concerne à garantia de dez anos oferecida pela fabricante, observa-se que não foram apresentados esclarecimentos ou dados técnicos suficientes que demonstrem, de forma razoável, a viabilidade dos mecanismos de acionamento e as condições de validade dessa garantia. A manifestação da Dermax **reforçou a necessidade de condicionamento permanente das áreas do pavimento sujeitas a esforços mecânicos acentuados (como curvas, áreas de manobra e arraste), por meio de aspersão contínua de água na superfície, com o objetivo de manter a temperatura abaixo de 28ºC**.*

320. Como solução para viabilizar esse condicionamento nos terminais, a fabricante sugeriu a utilização do sistema de combate a incêndio já existente nas instalações. Essa sugestão, contudo, não pode ser acolhida, pois a utilização de sistemas de hidrantes e mangueiras de incêndio para finalidade diversa da qual foram projetados e dimensionados é incompatível com as normas técnicas aplicáveis, em especial com ABNT NBR 13714.

321. Essa vedação é particularmente relevante no contexto das IP4s amazônicas, em que a distância dos centros urbanos e a precariedade da infraestrutura local tornam o sistema de combate a incêndio um recurso crítico de segurança que não pode ter sua integridade comprometida por uso rotineiro para condicionamento de pavimento.

322. Diante do exposto, mantém-se a determinação exarada no relatório preliminar no sentido de determinar ao Dnit, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento

Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias: ***i) apresente estudo técnico e econômico comparativo acerca do uso de materiais alternativos (por exemplo produtos à base de petróleo, concreto armado e poliuréia) demonstrando a adequabilidade do produto para o tipo de obra e o atendimento às especificações técnicas, em especial as condições climáticas/térmicas locais a que o produto estará sujeito nos terminais IP4 e suas possíveis implicações sobre a garantia; e ii) apresente justificativa técnica e dados comprobatórios acerca da viabilidade dos mecanismos de acionamento e das condições de validade da garantia do pavimento Dermasfalt instalado na IP4 de Humaitá/AM, bem como daquele planejado para futuras intervenções nas demais IP4s, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021.***

Achado: Deficiência na gestão de contratos - Necessidade de realização de ajustes nos contratos, prevendo a diminuição dos pagamentos em caso de indisponibilidade ou ausência dos flutuantes.

323. No que diz respeito à necessidade de retificar cláusulas dos contratos 185/2023 e 186/2023 para considerar as paralisações das IP4 por longos períodos, proposta de determinação preliminar 'c', o Dnit, por meio da peça 213, p. 3, informa que o cumprimento da determinação será formalizado por meio do novo Contrato Macro 12/2026, resultante do Pregão Eletrônico 439/2025.

324. Segundo a autarquia, a principal mudança estrutural é a adoção do regime de empreitada por preço unitário, vinculando os pagamentos às quantidades de serviços efetivamente executadas. Para assegurar esse controle técnico, foi instituída a planilha de Índice de Medição de Rendimento (IMR), uma ferramenta de gestão por desempenho que supostamente permite avaliar a execução de forma quantitativa e qualitativa. Segundo o Dnit, este mecanismo visa possibilitar a supressão proporcional de valores em situações de paralisação, garantindo que a remuneração seja compatível com a entrega real e respeite os princípios da economicidade e da proporcionalidade.

325. O Dnit informa também que os quantitativos foram mantidos, à exceção do regime operacional das IP4s, que passou a estender o período operacional para ampliar o atendimento à população local.

Análise AudPortoFerrovia

326. Cabe registrar que, embora os contratos macros 185/2023 e 186/2023 possuam vigência original até 2028 (60 meses), a autarquia informou, em reunião técnica realizada via ***Microsoft Teams*** *no dia 2/3/2026, que esses ajustes se encontram em processo de rescisão amigável, restando apenas a conclusão de serviços residuais.*

327. Segundo o gestor, o novo contrato macro 12/2026 teve sua ordem de serviço emitida em meados de janeiro de 2026 para quase todos os lotes. A exceção se aplica aos lotes 1 e 5 (vinculados aos contratos supracitados), que receberão a ordem de serviço assim que se formalize o encerramento dos ajustes vigentes.

328. Quanto à modelagem do edital 439/2025 e do respectivo contrato macro 12/2026, colheu-se que a vigência é de dois anos, prorrogável por até dez. Apesar de o Termo de Referência permitir a adjudicação por lotes distintos, uma única empresa sagrou-se vencedora de todos os lotes, assim o Dnit optou por contrato único visando à economia processual, conforme informado em reunião.

329. A adoção do regime de empreitada por preço unitário, aliada à instituição do Índice de Medição de Rendimento (IMR), pode representar avanço no modelo de gestão contratual dessas instalações, na medida em que visa permitir a adequação dos pagamentos à realidade operacional individualizada de cada IP4, inclusive em situações excepcionais de paralisação prolongada.

330. Esses mecanismos, em tese, atendem à essência da determinação exarada no relatório preliminar. Todavia, a efetividade dessa solução não pode ser atestada no âmbito do presente processo, uma vez que depende não apenas da adequação formal dos instrumentos contratuais, mas sobretudo da qualidade da fiscalização exercida durante a execução — dimensão que, conforme amplamente constatado ao longo desta auditoria, revelou-se deficiente nos contratos anteriores e que somente poderá ser aferida com o avanço da execução do Contrato Macro 12/2026. Por essa razão, a verificação da adequação do novo modelo às exigências normativas poderá ser avaliado em momento oportuno.

331. Não obstante, os Contratos 185/2023 e 186/2023 permanecem sujeitos ao dever de boa gestão até sua efetiva rescisão, devendo a transição ocorrer sem sobreposição de escopo ou pagamentos em duplicidade com o novo Contrato 12/2026.

332. Diante do exposto, propõe-se substituir a determinação originalmente exarada no relatório preliminar no item 'c' por encaminhamento compatível com a nova realidade contratual, determinando ao Dnit, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que ***apresente, no prazo de 60 dias, o encontro de contas, demonstrando que a transição operacional entre os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 e o novo***

Contrato Macro 12/2026 ocorreu sem a sobreposição de escopos ou pagamentos em duplicidade, em obediência aos arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021.

Achado: Deficiência na gestão de contratos - Pagamento de parcelas fixas de administração local, independentemente do avanço na execução contratual.

333. Quanto ao pagamento integral do item administração local, proposta de encaminhamento preliminar 'd', o Dnit (peça 213, p. 3 a 4), sustentou, que a 'Administração Central' nos contratos analisados refletiria natureza gerencial e transversal, sendo responsável pela gestão global do contrato (recursos humanos, segurança do trabalho e relatórios técnicos) e não pela operação individualizada de cada IP4.

334. A autarquia argumenta que essa equipe permanece em plena atividade mesmo quando terminais estão inoperantes, uma vez que a demanda por orientações técnicas e resolução de problemas gerenciais pode aumentar durante períodos de paralisação.

335. No que tange ao novo modelo de Contrato Macro 12/2026, o órgão informou que a remuneração é baseada em empreitada por preço unitário, com o BDI incidindo diretamente sobre cada produto, mas manteve a administração central como uma equipe permanente e dedicada exclusivamente à condução gerencial das IP4s.

336. Assim, a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) defendeu que o custo dessa gestão não deve sofrer impactos automáticos por paralisações localizadas, uma vez que suas funções de monitoramento e coordenação permanecem constantes para assegurar a integridade do contrato como um todo.

Análise AudPortoFerrovia

337. A argumentação apresentada pelo Dnit, contudo, não merece prosperar, pois a mudança de nomenclatura do serviço de 'Administração Local' para 'Administração Central' não altera a natureza do serviço nem afasta a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas.

338. Independentemente da denominação adotada, a essência do serviço refere-se à estrutura administrativa voltada ao suporte da execução contratual nas instalações portuárias, cuja remuneração deve guardar proporcionalidade com o avanço físico dos serviços efetivamente prestados — exigência que decorre não apenas do Acórdão 845/2021-TCU-Plenário (Min. Augusto Nardes), mas também dos próprios Termos de Referência dos contratos macros supracitados, que previam expressamente esse critério nos itens 15.1.11.1 (peça 26, p. 14) e 7.3.4.1 (peça 149, p. 27), respectivamente, conforme já demonstrado.

339. O fato de a equipe permanecer formalmente ativa durante períodos de inoperância das IP4s não é suficiente para justificar o pagamento integral do item, pois o que a jurisprudência exige é a correspondência entre a remuneração do contratado e a efetiva prestação dos serviços que a administração local se destina a apoiar, e não a mera disponibilidade da equipe gestora.

340. Quanto ao argumento de que a estrutura de preço unitário do Contrato 12/2026 já promoveria redução proporcional dos pagamentos via BDI, é necessário distinguir dois fenômenos distintos. A glosa decorrente da supressão de serviços unitários não executados, com os respectivos reflexos no BDI, representa ajuste financeiro de natureza diversa, que não se confunde com a exigência de proporcionalidade específica para o item de administração local.

341. A redução do BDI incidente sobre serviços suprimidos onera indiretamente a administração central prevista no próprio BDI, isso não substitui a necessidade de critério próprio e objetivo que module a remuneração da administração local ora denominada administração central em função do avanço real dos demais serviços contratados. Se tratam, pois, de mecanismos de ajuste complementares e não alternativos.

342. Dessa forma, tendo em vista que os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 encontram-se em processo de rescisão amigável, perde o objeto a expedição de determinação para a sua retificação formal. Todavia, a reiteração das justificativas do Dnit em sede de comentários demonstra a necessidade de se emitir ***ciência*** *à autarquia sobre a ilegalidade dessa prática para o bom andamento do novo instrumento.*

343. Ademais, tendo em vista que o Contrato Macro 12/2026 já se encontra em execução física e que esta avença não foi objeto da presente auditoria, a verificação prática da proporcionalidade da 'Administração Central' poderá ser realizada em uma ***nova ação de fiscalização específica.***

*344. Diante de todo o exposto, propõe-se substituir a proposta de determinação originalmente exarada no relatório preliminar pelo seguinte encaminhamento****: dar ciência ao Dnit, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o pagamento integral das parcelas de administração local — independentemente da denominação adotada, como 'Administração Central' —, sem a devida modulação proporcional ao avanço físico dos serviços executados e desconsiderando os períodos de inoperância ou paralisação prolongada das IP4s, verificado nos Contratos 185/2023 e 186/2023, afronta ao disposto nos , arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a exemplo do***

Acórdão 845/2021-TCU-Plenário (Min. Augusto Nardes) e ao item 7.3.4.1 do Termo de Referência (peça 149, p. 27).

Achado: Deficiência na gestão de contratos - Falhas na gestão dos complexos frigoríficos: pagamentos de operação e manutenção.

345. No que diz respeito aos pagamentos de operação e manutenção dos complexos frigoríficos, proposta de encaminhamento preliminar 'e' e 'f', o Dnit informou (peça 213, p. 4 e 5) que promoveu a substituição da fiscalização dos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 em maio de 2025, o que desencadeou revisão técnica minuciosa das condições operacionais das instalações.

346. De acordo com as informações apresentadas, os levantamentos realizados pelo novo fiscal confirmaram a condição de irrecuperabilidade de diversos complexos frigoríficos em várias localidades, resultando na ordem de desmobilização e retirada das equipes técnicas especializadas de refrigeração entre outubro e novembro de 2025.

347. Com a saída desses profissionais, a autarquia afirma que procedeu à exclusão proporcional dos valores correspondentes nas medições, mantendo apenas os pagamentos relativos à manutenção básica para assegurar a preservação mínima do patrimônio.

348. O Dnit informa que, a partir do final de 2025, foram estabelecidos novos parâmetros de medição que buscam refletir a real operacionalidade das unidades remanescentes.

349. A autarquia defende ainda a manutenção dos pagamentos relativos aos serviços de manutenção, sob o argumento de que seriam indispensáveis à preservação do patrimônio portuário e ao cumprimento das cláusulas contratuais.

350. Por fim, o Dnit opõe-se expressamente à determinação de reavaliar retroativamente os pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, alegando ausência de orientação formal prévia para a suspensão dos serviços e invocando o princípio da segurança jurídica.

Análise AudPortoFerrovia

351. Incialmente, cabe mencionar que o Dnit informou que os novos contratos de manutenção dos IP4s possuem parâmetros de medição dos serviços mais alinhados à prevenção dos indícios de irregularidades apontados nesse achado de auditoria, razão pela qual, apesar dos comentários dos gestores não serem capazes de sanar a irregularidade, a proposta de encaminhamento inicialmente prevista deverá ser ajustada à nova situação fática.

352. Conforme apontado no relatório prévio, o achado versou sobre indícios de pagamentos por serviços não efetivamente realizados. Observou-se que o modelo de medição e de pagamento dos contratos encerrados dificultava a quantificação precisa dos serviços que foram executados em cada período. Isso porque o ajuste adotava uma estrutura de remuneração da manutenção por grupos de serviços e não por preço unitário.

353. Como consequência, foram identificadas IP4s cujas câmaras frias encontravam-se inoperantes, mas que o pagamento ao contratado permanecia praticamente o mesmo das instalações portuárias com todos os sistemas operantes, conforme previa o contrato. Entende-se que a quantificação de valores pagos com base nas regras contratuais anteriores após o encerramento dos contratos, torna-se tarefa de elevada complexidade técnica e administrativa.

354. Vale ressaltar que a rescisão amigável dos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, ora em curso, produz efeito prático imediato relevante na irregularidade por encerrar o fluxo de pagamentos sob o modelo de remuneração global por grupos de serviços, interrompendo naturalmente a continuidade dos desembolsos que deram origem aos indícios de irregularidades identificadas.

355. Importa mencionar que a distinção técnica entre os custos de manutenção de equipamentos irrecuperáveis e os custos previstos para a operação plena dos complexos frigoríficos, incluindo a produção de gelo, permanece relevante e deverá orientar a fiscalização dos pagamentos futuros no âmbito do Contrato Macro 12/2026.

356. Nesse sentido, é possível concluir que o principal risco concreto para o erário não reside mais na perpetuação de eventuais pagamentos por serviços não prestados, porque os antigos contratos estão em processo de rescisão, mas sim na eventual replicação das mesmas lacunas e distorções no Contrato Macro 12/2026, instrumento de maior porte, vigência mais extensa e alcance sobre todos os terminais IP4.

357. É precisamente por essa razão que a atuação desta Corte deverá concentrar-se em assegurar que o novo contrato supere, de forma expressa e verificável, as fragilidades identificadas nos contratos macros anteriores.

358. Nesse contexto, considera-se que a atuação eficaz desta Corte reside, por um lado, em emitir ciência ao Dnit sobre as irregularidades constatadas na vigência dos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, servindo como baliza corretiva para a gestão. Por outro lado, diante da complexidade operacional envolvida

na segregação de custos de refrigeração e produção de gelo nos terminais portuários distintos entende-se pertinente, em momento oportuno, realizar nova fiscalização na referida avença, podendo levar em consideração as fragilidades identificadas nesta auditoria.

359. Diante do exposto, como proposta alternativa às determinações preliminares, sugere-se ***dar ciência ao Dnit, com fulcro no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a realização de pagamentos por serviços de operação e de manutenção especializada de complexos frigoríficos cujas instalações encontram-se inoperantes ou irrecuperáveis, conforme identificada nos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, caracteriza liquidação irregular de despesa por serviços não executados, em violação às regras contidas nos arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021.***

360.

Achado: Deficiência na gestão de contratos - Falhas na gestão dos complexos frigoríficos: recuperação dos complexos frigoríficos.

361. No que diz respeito ao plano de ação para recuperação dos complexos frigoríficos inoperantes, propostas de encaminhamento preliminar 'g' e 'h', o Dnit informou (peça 213, p. 4 e 5) que o atendimento às determinações está diretamente vinculado à execução do Contrato Macro 12/2026, uma vez que a elaboração de plano de ação estruturado e tecnicamente viável requer, previamente, a realização de diagnósticos técnicos individualizados por meio de laudos formais que identifiquem o estado físico, funcional e operacional de cada unidade.

362. A autarquia buscou esclarecer que já realizou mapeamento inicial das patologias existentes nas fábricas de gelo nos Lotes 1, 4, 5 e 6, e que, após a finalização e aprovação dos laudos técnicos, serão definidas as etapas do plano de ação e as soluções técnicas e contratuais mais adequadas, com possível acionamento do produto DSM para o saneamento integral das patologias identificadas.

363. A Diretoria de Infraestrutura Aquaviária do Dnit reforçou que os planos serão ajustados à realidade local, priorizando critérios de custo-benefício e interesse público para decidir pela revitalização, substituição ou desativação definitiva das estruturas.

Análise AudPortoFerrovia

364. A resposta da autarquia demonstra avanço concreto em relação à postura verificada durante a auditoria, na medida em que apresentou relação de documentos e mapeamento de patologias, indicando os subsídios necessários à elaboração dos planos de ação individualizados.

365. Reconhece-se, assim, que a condicionante imposta pelo gestor — a necessidade de laudos técnicos previamente aprovados para embasar decisões de revitalização, substituição ou desativação dos equipamentos — é razoável contudo, a resposta apresenta duas lacunas relevantes. A primeira é a ausência de cronograma definido para a conclusão dos laudos técnicos e para a subsequente elaboração dos planos de ação, o que impede a verificação objetiva do cumprimento das determinações dentro de prazo razoável.

366. A segunda é a ausência de manifestação sobre as providências para a disponibilização imediata das câmaras frigoríficas que já se encontram em condições funcionais à população local. Essa medida independe inteiramente da conclusão dos laudos técnicos, que se referem às fábricas de gelo inoperantes, e poderia ser adotada de forma imediata, não havendo justificativa técnica ou administrativa para sua postergação.

367. Assim, a despeito da evolução no tratamento da manutenção das IP4s, uma vez que o gestor não se manifestou sobre esse ponto específico, não há como avaliar o seu atendimento.

368. Diante do exposto, as determinações são mantidas com os ajustes necessários para compatibilizá-las com a nova realidade contratual, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se determinar ao Dnit que: ***i) apresente, no prazo de 90 dias, cronograma detalhado para a conclusão dos laudos técnicos individualizados dos complexos frigoríficos contemplados no Contrato Macro 12/2026, indicando, para cada unidade, os responsáveis, as etapas previstas e as datas de conclusão, de modo a viabilizar, em prazo razoável, a elaboração do plano de ação com a justificativa, para cada complexo, da decisão de revitalizar, substituir ou desativar permanentemente os equipamentos, com base em critérios objetivos de custo-benefício e demanda local; e ii) demonstre, no prazo de 60 dias, as providências tomadas para que as câmaras frigoríficas que já se encontram em condições funcionais sejam imediatamente colocadas à disposição da população local, estabelecendo as diretrizes de uso necessárias e removendo os óbices administrativos que até o momento impediram sua operacionalização, independentemente da conclusão dos laudos técnicos referentes às fábricas de gelo, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021.***

Achado: fiscalização deficiente - Medição do serviço de transporte fluvial de materiais com pontão flutuante.

369. No que concerne ao transporte fluvial de flutuantes entre Humaitá/AM e Manaus/AM no âmbito do Contrato 17/2024, a auditoria havia identificado que os quantitativos de distância previstos no item 2.3.1 (SICRO 5919716) estavam incorretos, baseando-se erroneamente no trajeto para Porto Velho/RO.

370. Em resposta, o Dnit, por meio da SRE/AM (peça 213, p. 6 e 7), reafirmou o posicionamento anterior, especialmente quanto a mobilização e desmobilização composta por quatro deslocamentos distintos, totalizando 3.860 km, sendo dois trechos de mobilização — ida para desmontagem em Humaitá/AM e volta para docagem em Manaus/AM — e dois de desmobilização — ida para montagem da estrutura recuperada e volta final dos equipamentos para a base —, cada um com extensão de 965 km.

371. Para tentar sustentar essa posição, o órgão apresentou dossiê técnico contendo o Termo Aditivo ao contrato, relatórios de fiscalização e registros fotográficos das medições parciais e final (peças 221 a 228).

Análise AudPortoFerrovia

372. A análise técnica desta equipe, contudo, revelou inconsistências que comprometem a regularidade do procedimento adotado. O ponto central não reside na plausibilidade operacional dos quatro deslocamentos em si, como havia sido tratado anteriormente, mas na forma como o termo aditivo foi formalizado.

373. Em vez de promover aditivo simples para corrigir o quantitativo de quilometragem adequando os 2.530 km originais aos 3.860 km alegadamente necessários, a autarquia procedeu à supressão total do item de transporte originalmente previsto, no valor de R$ 559.498,59, substituindo-o por seis novos itens segmentados por tipo de equipamento, que totalizam R$ 3.339.091,86 (peça 228, p. 7).

374. Por sua vez, essa reformulação total do contrato representa elevação de custo da ordem de seis vezes o valor original para o transporte, contribuindo para que o grupo de serviços preliminares saltasse de R$ 816.884,50 para R$ 5.965.634,75, passando a representar 38% do valor global do contrato (peça 227, p. 2).

375. Do ponto de vista técnico, não se identifica justificativa para a oneração verificada, uma vez que não houve alteração nos elementos transportados nem no meio de transporte utilizado, previsto originalmente no contrato. O item SICRO original já previa capacidade de carga para materiais diversos de até 500 toneladas, o que tornaria desnecessária a fragmentação por tipo de equipamento adotada no aditivo.

376. Agrava a situação a contradição identificada entre as teses apresentadas pelo Dnit em momentos distintos do processo. Enquanto nas diligências anteriores e nas respostas aos comentários do gestor (peça 221) a autarquia defendeu a métrica de quatro deslocamentos para justificar a quilometragem total, o Termo Aditivo (peças 227 e 228) fundamentou os novos preços em apenas dois deslocamentos — ida e volta —, porém fragmentados por equipamento. Essa inconsistência compromete a coerência da argumentação e enfraquece a tese de regularidade sustentada pelo órgão.

377. Ademais, a fundamentação apresentada para o aditivo (peça 228) limitou-se a alegar genericamente a '(...)correção do item às necessidades reais (...)', sem apresentar substância técnica que justifique a magnitude da alteração diante de escopo que permaneceu inalterado desde o planejamento original.

378. Por sua vez, situação de natureza similar foi identificada no item referente à implantação do sistema naval. O contrato original previa o item SICRO 7119707 para esse serviço, no valor de R$ 257.385,91, que foi integralmente suprimido pelo Termo Aditivo 4 e substituído por três novos itens que totalizam R$ 1.836.321,39, que resultou na elevação em aproximadamente sete vezes o valor original (peça 228, p. 8).

379. Assim como no caso do transporte fluvial, a reformulação não se limitou a corrigir quantitativos ou adequar especificações pontuais, mas promoveu a substituição integral do item original por composição segmentada de custo significativamente superior, sem que a fundamentação apresentada demonstre, de forma objetiva e tecnicamente sustentada, a necessidade e a proporcionalidade da oneração verificada.

380. A recorrência desse padrão de supressão integral de itens originais seguida de sua substituição por conjuntos de novos itens de custo muito superior sem justificativas indica a existência de indício de irregularidade da metodologia adotada no Termo Aditivo 4 e a insuficiência dos controles internos aplicados à sua aprovação.

381. A manutenção desse precedente cria risco sistêmico para os demais 53 terminais IP4 previstos no programa, pois a replicação dessa metodologia pode resultar em prejuízos vultosos ao erário e no desvirtuamento da finalidade social e econômica das contratações, devendo ser apurado.

382. O impacto dessas alterações orçamentárias transcende o caso em questão. A IP4 de Humaitá/AM é o projeto piloto do Programa Prorevit, e os valores vultosos destinados ao transporte fluvial nesse contrato sugerem que a revitalização realizada localmente, poderia configurar alternativa economicamente vantajosa, além de fomentar o desenvolvimento regional e a geração de renda nos municípios amazônicos.

383. Cumpre registrar que, na reunião técnica realizada com o Dnit em 2/3/2026, a autarquia informou estar conduzindo estudo de viabilidade para a construção de infraestrutura de apoio na forma de dique flutuante.

384. Essa solução, caso confirmada sua viabilidade técnica e econômica, poderia representar alternativa estruturante para o Programa Prorevit, na medida em que viabilizaria a realização das revitalizações localmente, possibilitando inclusive a realização de manutenções preventivas dos flutuantes no próprio local de operação, sem a necessidade de deslocamentos para estaleiros em outras cidades.

385. Considerando que esse tipo de intervenção será demandado por todas as 54 IP4s de forma recorrente ao longo de toda a sua vida útil, a existência de infraestrutura local de apoio poderia reduzir significativamente os custos de transporte fluvial atualmente incorridos — custos esses que, conforme identificado nesta auditoria, apresentam potencial de oneração expressiva caso os serviços introduzidos pelo Termo Aditivo 4 do Contrato 17/2024 sejam adotados como referência para as futuras contratações de revitalização dos demais terminais IP4, replicando em escala ampliada a metodologia de precificação questionada neste processo. Trata-se, portanto, de iniciativa que merece acompanhamento por esta Corte de Contas no âmbito dos futuros ciclos de fiscalização do programa.

386. Diante do exposto, tendo em vista as inconsistências identificadas na motivação e na metodologia de precificação adotadas no Termo Aditivo 4 do Contrato 17/2024, propõe-se substituir a proposta de encaminhamento originalmente constante da alínea 'i' do relatório preliminar, que se limitava a solicitar esclarecimentos documentais sobre a quilometragem do transporte fluvial, por determinação de escopo mais abrangente, compatível com a relevância do indício de irregularidade apurado na fase de comentários dos gestores.

387. Assim, propõe-se determinar ao Dnit, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresente a este Tribunal justificativa técnica e econômica detalhada para as alterações promovidas pelo Termo Aditivo 4 do Contrato 17/2024, demonstrando: ***i) a metodologia de precificação adotada para os novos itens contratuais que substituem os serviços de 'transporte fluvial de materiais diversos até 500t' e 'implantação do sistema naval' e sua compatibilidade com os referenciais de mercado; ii) a razão para a substancial modificação introduzida nos transportes e na implantação do sistema naval, com expressiva elevação de custo, em detrimento de ajustes nos itens originais; e iii) de que modo a fragmentação por tipo de equipamento se justifica tecnicamente diante da capacidade de carga já prevista no item SICRO original, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021.***

388. A justificativa deve abordar, em especial, se a inclusão dos itens de 'transporte fluvial de materiais diversos até 500t' e 'implantação do sistema naval', observou o art. 125 da Lei 14.133/2021, considerando que o Termo Aditivo 4, tomados em conjunto os dois grupos de substituições, registrou expressiva elevação de custo, em detrimento de ajustes nos itens originais em contrato firmado por dispensa de licitação.

Achado: Deficiência na gestão de contratos - Riscos de pagamento de serviços em duplicidade e novo ciclo de manutenção.

389. No que diz respeito à recomendação 'a' referente aos riscos de sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade decorrentes da execução simultânea de três tipos distintos de contratação para as mesmas IP4s — contratos macros de O&M com produto DSM e contratos de revitalização do Prorevit —, o Dnit reconheceu a complexidade de distinguir manutenção preventiva e corretiva de obras de recuperação, argumentando que não existe critério único universal aplicável a todos os casos, dependendo de análise técnica e orçamentária individualizada (peça 213, p. 6).

390. Como solução estruturante, informou que está contratando serviços de supervisão/apoio à fiscalização e novo contrato de O&M, cujo escopo conjunto permitirá identificar e classificar corretamente as patologias existentes nas IP4s, subsidiando tecnicamente as decisões sobre a natureza das intervenções necessárias.

391. Acrescenta que o Contrato Macro 12/2026 já prevê critérios objetivos de medição vinculados à efetiva prestação dos serviços, com regras claras para modulação de pagamentos em caso de paralisação, defendendo que as providências em curso atendem às recomendações desta Corte e sugerindo que eventuais deliberações priorizem efeitos prospectivos.

Análise AudPortoFerrovia

392. A abordagem apresentada pelo gestor, embora tecnicamente razoável quanto à impossibilidade de um critério absolutamente rígido para todas as situações, não atende integralmente ao que foi recomendado.

393. Cabe esclarecer que a recomendação não exigia a criação de critério único e inflexível, mas sim a definição, nos próprios instrumentos contratuais, de parâmetros objetivos que delimitassem claramente as fronteiras entre os escopos de manutenção preventiva e corretiva ordinária, manutenções robustas para patologias específicas (DSM) e intervenções de recuperação estrutural (Prorevit), reduzindo a margem de discricionariedade durante a execução e prevenindo sobreposições e pagamentos em duplicidade.

394. A resposta do Dnit reconhece a dificuldade de distinção, mas não apresenta esses parâmetros, limita-se a anunciar que os contratos de supervisão fornecerão o subsídio técnico para a classificação caso a caso durante a execução. Essa solução não sana a irregularidade e não equivale ao atendimento da recomendação, pois a delegação da classificação à supervisão contratada, sem parâmetros prévios claramente estabelecidos nos instrumentos contratuais, perpetua exatamente a fragilidade que a recomendação buscava corrigir.

395. Tampouco prospera o argumento de que o Contrato Macro 12/2026 já atenderia às exigências desta Corte. A afirmação de que o novo contrato prevê regras claras para modulação de pagamentos em caso de paralisação endereça determinação distinta — a que trata das paralisações prolongadas —, e não a recomendação sobre delimitação de escopos entre os três tipos de contratação. O Dnit não demonstrou, de forma concreta e documentada, de que modo os critérios de distinção entre O&M, DSM e Prorevit foram efetivamente incorporados ao novo instrumento contratual.

396. Cumpre destacar, ainda, que, embora o Dnit não tenha se manifestado, em sua resposta inicial, sobre a recomendação referente à implementação de procedimento formal de análise técnica das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional dos terminais revitalizados, apresentou esclarecimentos complementares em momento posterior (peças 230 a 233).

397. Essa manifestação complementar é particularmente relevante, pois a recomendação trata de momento e objeto distintos dos demais pontos abordados na resposta — o período imediatamente após a conclusão das obras de revitalização —, quando a infraestrutura renovada passa a demandar plano de manutenção compatível com sua nova condição técnica e operacional.

398. Na manifestação formalizada (peças 230 a 233), o Dnit informou que os processos de planejamento e contratação de obras de revitalização das IP4s, no âmbito do Programa Prorevit, já contemplam etapas estruturadas de análise técnica materializadas nos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, e que os projetos de engenharia estão sendo desenvolvidos com adoção da metodologia BIM.

399. Não obstante, a resposta apresentada concentra-se nas etapas de planejamento e execução das obras, sem abordar diretamente o procedimento formal de análise das necessidades de manutenção específico para o novo ciclo operacional pós-revitalização exigido pela recomendação, tampouco a consequente revisão e ajuste dos contratos de O&M vigentes ou a serem celebrados para cada terminal revitalizado.

400. A recomendação deverá ser verificada no âmbito do monitoramento das deliberações ora exaradas, oportunidade em que o Dnit poderá demonstrar a adoção formal de mecanismos que assegurem, para cada terminal submetido a obras de revitalização, a revisão e a adequação do respectivo plano de manutenção à nova realidade operacional, antes do início do novo ciclo contratual de O&M.

401. Assim, ambas as recomendações devem sofrer os ajustes necessários para compatibilizá-las com a nova realidade contratual. O cumprimento da primeira recomendação, referente à delimitação objetiva dos escopos contratuais, será verificado no âmbito do monitoramento do Contrato Macro 12/2026 e dos contratos de supervisão em elaboração, aferindo-se, em fiscalizações futuras, se os instrumentos contratuais incorporaram efetivamente os parâmetros objetivos exigidos.

402. Diante do exposto, propõe-se manter os encaminhamentos constantes das alíneas 'a' e 'b' do relatório preliminar, com os ajustes necessários para compatibilizá-las com a nova realidade contratual e abranger expressamente o Contrato Macro 12/2026, recomendando ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

403. ***i) nos futuros processos de contratações de Operação, Manutenção e revitalização das IP4s, inclua nos Termos de Referência e nas minutas contratuais — em especial no Contrato Macro 12/2026 e nos contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização em elaboração — critérios técnicos objetivos e excludentes que delimitem claramente as fronteiras entre os serviços de manutenção preventiva e corretiva ordinária (escopo de O&M), as manutenções robustas para patologias específicas (escopo do produto DSM) e as intervenções de recuperação estrutural (escopo de contratos de revitalização, como os do Prorevit), de modo que a***

classificação das intervenções seja orientada por parâmetros previamente estabelecidos nos próprios instrumentos contratuais, e não delegada exclusivamente ao juízo da supervisão durante a execução, a fim de mitigar o risco de sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021; e

404. ***ii) implemente, no âmbito dos processos de planejamento de futuras obras de revitalização de IP4s no Programa Prorevit, procedimento formal que assegure, para cada terminal submetido a obras dessa natureza, a realização de análise técnica detalhada das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional antes do início da execução contratual subsequente, resultando na elaboração ou adequação do respectivo plano de manutenção — considerando as especificações dos fabricantes dos novos equipamentos instalados, os custos de manutenção dos componentes substituídos e a nova criticidade dos sistemas revitalizados — e a consequente revisão e ajuste dos contratos de Operação e Manutenção (O&M) vigentes ou a serem celebrados, de modo a assegurar que a remuneração contratual reflita as reais demandas do novo ciclo operacional e não apenas as premissas estabelecidas antes da concepção das obras de revitalização, em atendimento e ao art. 5º da Lei 14.133/2021.***

Achado: Fiscalização deficiente.

405. Por fim, cumpre reexaminar a proposta de dar ciência ao Dnit sobre a fiscalização deficiente dos contratos auditados, originalmente formulada de forma mais restrita no relatório preliminar, de modo a adequá-la à dimensão sistêmica que a fragilidade da fiscalização assumiu ao longo da análise dos comentários dos gestores.

Análise AudPortoFerrovia

406. A análise dos comentários dos gestores demonstrou que a fragilidade da fiscalização não é episódica nem restrita a itens contratuais específicos. Ela se manifesta como vulnerabilidade sistêmica que permeou a execução dos contratos auditados em múltiplas dimensões: na ausência de controle efetivo sobre a operacionalidade dos complexos frigoríficos, que resultou em pagamentos por complexos frigoríficos inoperantes; na aprovação do Termo Aditivo 4 do Contrato 17/2024 com fundamentação genérica e metodologia de precificação inconsistente; e na manutenção de pagamentos integrais do item de administração local em desconformidade com a jurisprudência consolidada desta Corte e com os próprios Termos de Referência dos contratos.

407. Essa constatação ganha relevância ainda maior quando confrontada com o estágio atual do Programa Prorevit. Conforme apurado na reunião técnica de 2/3/2026, o programa se encontra em franca expansão, com editais publicados e contratações sendo formalizadas para os demais terminais IP4, tendo Humaitá/AM como projeto piloto.

408. Ocorre que essa expansão está sendo conduzida sem que os contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização estejam plenamente operacionais. Essa situação reproduz, em escala ampliada, exatamente o cenário que esta auditoria identificou como possível causa das irregularidades nos contratos já em execução: obras e serviços contratados sem o suporte técnico de fiscalização independente e especializada necessário para assegurar a regularidade das medições, a adequação dos aditivos e a conformidade dos pagamentos.

409. Esse risco é agravado pelas características geográficas e logísticas intrínsecas da operação, manutenção e revitalização dos terminais portuários na região amazônica. As 54 IP4s estão distribuídas por localidades remotas da Amazônia, separadas por grandes distâncias fluviais e com acesso predominantemente por via aquaviária, o que torna o acompanhamento presencial das obras particularmente complexo.

410. No âmbito desta auditoria, foram identificadas três obras de revitalização em execução simultânea em terminais distantes entre si, com apenas um fiscal do Dnit acompanhando, situação que já evidencia a dificuldade concreta de exercer fiscalização efetiva com a estrutura atualmente disponível.

411. A dimensão geográfica e logística da operação, manutenção e revitalização das IP4s, impõe reconhecer que a fiscalização institucional exercida pelo próprio Dnit e pelos contratos de supervisão no caso dos contratos de O&M, por mais robusta que seja, enfrenta limitações estruturais. O risco é concreto e imediato. A replicação do modelo de fiscalização deficiente para os demais 53 terminais IP4, em um programa com potencial de contratação de valores expressivos, pode resultar em prejuízos ao erário de magnitude muito superior aos identificados nesta auditoria, além de comprometer a efetividade dos investimentos em revitalização realizados com recursos públicos.

412. Nesse contexto, o controle social exercido pelas próprias comunidades locais — que são as principais beneficiárias e usuárias das IP4s — representa mecanismo complementar de supervisão de elevado potencial, capaz de suprir, ao menos parcialmente, as lacunas de presença física que caracterizam a fiscalização em regiões de difícil acesso.

413. Para que esse controle social seja efetivo, contudo, é indispensável que as informações sobre a execução dos contratos e do programa sejam acessíveis, compreensíveis e atualizadas. Nesse aspecto, cumpre

reconhecer que o Dnit já deu passo relevante ao desenvolver painel informativo institucional sobre as IP4s, que disponibiliza dados operacionais de cada terminal, fichas técnicas das instalações e informações sobre os complexos frigoríficos — iniciativa que demonstra sensibilidade da autarquia para a importância da transparência no âmbito do programa e que constitui base sólida sobre a qual aperfeiçoamentos podem ser construídos (https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/paineis-informativos/informacoes-ip4-e-atracadouros, acessado em 6/3/2026).

414. Contudo, a auditoria identificou que esse painel pode ser aprimorado à luz da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e do princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal. A título de exemplo do potencial de aprimoramento, destaca-se que o painel atualmente não contempla, de forma sistemática e atualizada, as medições realizadas no âmbito dos Contratos Macros, os valores pagos pelos serviços de operação e manutenção em cada terminal nem os processos de contratação em curso — informações que permitiriam verificar objetivamente a correspondência entre os serviços contratados e os efetivamente prestados e que já são produzidas internamente pela autarquia, demandando apenas sua organização e publicização.

415. Outros exemplos relevantes de aprimoramento podem ser identificados em ao menos três dimensões. Um primeiro exemplo é a integração com o Programa Prorevit: a inclusão, no painel, do planejamento e do andamento das obras de revitalização previstas para cada IP4, com cronograma de execução e valores contratados e pagos em cada intervenção, permitiria o acompanhamento público de um programa que transformará estruturalmente todas as 54 instalações ao longo dos próximos anos e que envolve contratações de valores expressivos com recursos públicos.

416. Um segundo exemplo é a transparência sobre a situação dos complexos frigoríficos: a publicização, para cada terminal, das medidas em curso para o saneamento das patologias identificadas em cada complexo frigorífico e dos prazos previstos para sua conclusão, permitiria que as próprias comunidades locais acompanhassem e cobrassem o cumprimento dos planos de ação determinados por esta Corte, exercendo controle social direto sobre um dos achados mais relevantes desta auditoria.

417. Um terceiro exemplo é a atualização periódica dos indicadores gerais de operacionalidade: o registro dos períodos de paralisação de cada terminal, de suas causas e das medidas adotadas para o restabelecimento da operação forneceria às comunidades, aos municípios e aos órgãos de controle informação crítica sobre a qualidade dos serviços prestados em localidades onde o terminal portuário é muitas vezes a principal, e por vezes a única, infraestrutura de acesso e abastecimento disponível.

418. A incorporação dessas informações ao painel, em linguagem acessível e com atualização periódica, reduziria significativamente as lacunas informacionais que hoje privam as comunidades locais, os órgãos de controle e a sociedade em geral de elementos essenciais para o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos nas instalações portuárias da região amazônica.

419. A relevância dessa transparência é reforçada pelo modelo de remuneração adotado no Contrato Macro 12/2026. A empreitada por preço unitário, aliada ao Índice de Medição de Rendimento (IMR), produz informações de medição individualizadas por terminal e por serviço, que são precisamente o tipo de dado que permite verificar, de forma objetiva, se os pagamentos realizados correspondem à real operacionalidade de cada IP4.

420. A publicização dessas informações no painel do Dnit transformaria dados que hoje circulam apenas internamente em instrumento de controle social acessível às populações ribeirinhas, aos municípios, às entidades de classe e aos órgãos de controle externos, multiplicando a capacidade de supervisão sem incremento proporcional de custos para a administração pública.

421. O que se propõe por meio da presente proposta é, portanto, o aprimoramento qualitativo e quantitativo das informações disponibilizadas, de modo a maximizar o potencial do painel como instrumento efetivo de controle social — medida que representa boa prática de gestão alinhada aos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade e ao objetivo central do programa de promover o desenvolvimento das comunidades ribeirinhas amazônicas.

422. Em um programa que afeta diretamente dezenas de comunidades amazônicas isoladas, cuja principal ou única infraestrutura de acesso e abastecimento é o terminal portuário local, a transparência assume dimensão ainda mais relevante do ponto de vista dos direitos à informação e à participação social.

423. Cumpre ressaltar que, de nada adiantará o aperfeiçoamento do painel informativo se seu acesso não for amplamente divulgado às comunidades que dele mais necessitam. É imprescindível que o Dnit adote medidas concretas para garantir que os usuários de cada IP4 conheçam a existência do painel e saibam como acessá-lo.

424. Nesse sentido, é de suma importância que em cada terminal IP4 seja afixado, em local visível e de fácil acesso ao público, material informativo contendo link direto e QR code de acesso ao painel específico

de cada IP4, com linguagem acessível que explique o que pode ser consultado e como a comunidade pode utilizar essas informações para acompanhar a qualidade dos serviços prestados e reportar irregularidades.

425. Essa medida, de baixo custo de implementação, é determinante para transformar o painel de ferramenta de transparência formal em instrumento efetivo de controle social, capaz de mobilizar a participação das próprias comunidades beneficiárias na supervisão dos serviços que lhes são prestados.

426. Diante do exposto, propõe-se reformular e ampliar a proposta de ciência originalmente constante da alínea 'c' do relatório preliminar, de modo a refletir a dimensão sistêmica da fragilidade identificada, dando ciência ao Dnit de que: ***i) a fiscalização deficiente verificada nos Contratos 17/2024, 185/2023 e 186/2023 configura infringência aos arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021, que impõem ao gestor o dever de acompanhar e fiscalizar a execução contratual de forma sistemática e efetiva, com vistas a assegurar o fiel cumprimento das cláusulas avençadas e a adequada aplicação dos recursos públicos; e ii) a condução de contratações no âmbito do Programa Prorevit e do Contrato Macro 12/2026 sem o suporte de contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização plenamente operacionais representa risco à regularidade das medições, à adequação dos aditivos e à conformidade dos pagamentos, agravado pela dispersão das IP4s por localidades remotas da Amazônia com acesso predominantemente fluvial e pela execução simultânea de obras em terminais distantes entre si, em desconformidade com os arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021.***

427. Adicionalmente, propõe-se a inclusão de nova recomendação neste relatório, dispensando-se nova remessa para comentários dos gestores com fulcro no princípio da eficiência e na superveniência da celebração do Contrato Macro 12/2026. Este novo instrumento, ao centralizar a execução dos seis contratos anteriormente auditados sob um vulto financeiro significativamente superior e vigência de até dez anos, altera o panorama fático e potencializa o risco de dano ao erário, caso as fragilidades de fiscalização — já amplamente debatidas nesta instrução — persista.

428. Ressalte-se que a medida proposta não configura inovação temática, mas sim um desdobramento lógico e proporcional da análise do achado fiscalização deficiente e das barreiras logísticas amazônicas, temas sobre os quais a unidade técnica e os gestores já travaram o contraditório preliminar. Como a recomendação possui natureza eminentemente orientativa — visando o aperfeiçoamento de uma ferramenta de transparência (painel de BI) já voluntariamente instituída pelo próprio Dnit —, sua implementação não impõe ônus excessivo à autarquia, mas sim visa ampliar o controle social exercido pela população local.

*429. Assim, propõe-se, ainda, recomendar ao Dnit, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020****, que aprimore o painel informativo institucional sobre as IP4s, incorporando dados de medição do Contrato Macro 12/2026, e outros que vierem a substituí-lo, discriminados por terminal, localização geográfica, informações de planejamento e execução do Programa Prorevit, processos de contratação em curso e indicadores de operacionalidade atualizados periodicamente, e que promova a ampla divulgação desse painel em cada terminal IP4 por meio de material informativo com linguagem acessível, link direto e QR code de acesso específico de cada IP4, de modo a fortalecer o controle social sobre a prestação dos serviços nas comunidades ribeirinhas beneficiárias, em atendimento ao art. 8º da Lei 12.527/2011.***

CONCLUSÃO

430. Trata-se de Auditoria de Conformidade, no âmbito do Fiscobras 2024, realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no período compreendido entre 21/5/2024 e 26/7/2024, em cumprimento ao Acórdão 505/2024-TCU-Plenário (TC 033.855/2023-4), Relator Ministro Bruno Dantas, com o objetivo de fiscalizar contratos relativos à operação, manutenção, regularização e revitalização de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) na Região Amazônica.

431. Esta instrução teve como objetivo analisar as respostas das oitivas dirigidas ao Dnit e às empresas Focus Empreendimentos Eireli e Antonelly Construções e Serviços Eireli, bem como as informações complementares acerca da gestão de complexos frigoríficos diligenciadas à autarquia.

432. A citada auditoria identificou deficiências na gestão e na fiscalização dos contratos do Dnit, com potencial prejuízo ao erário e utilização ineficiente de recursos públicos. As respostas do órgão e das empresas contratadas em sede de oitivas e comentários dos gestores, embora tenham apresentado algumas justificativas e ações corretivas incipientes, não foram suficientes para elidir a maioria das irregularidades encontradas.

433. Os achados do trabalho incluem a possível inadequação na seleção do revestimento asfáltico denominado ***Dermasfalt*** *(RPAR-1) para a pavimentação do terminal de Humaitá/AM. Apesar da justificativa do Dnit de insucessos anteriores e da alegada garantia de 10 anos, a análise das respostas não comprovou a robustez técnica e a vantajosidade econômica da escolha do produto para as condições da Amazônia, nem*

detalhou claramente os mecanismos de acionamento dessa garantia. A exclusividade do fornecedor e a ausência de análise de alternativas mais econômicas persistem como preocupações.

434. Outro achado tratou de pagamentos indevidos de ISSQN. Constatou-se a retenção em percentual superior ao efetivamente devido aos municípios (5% no BDI vs. 2,10% real), configurando enriquecimento sem causa da contratada. As empresas contestaram a irregularidade, mas o Dnit reconheceu o problema e informou estar adotando medidas corretivas (estornos e glosas) em todos os contratos macros que apresentem tal divergência, alinhando-se à jurisprudência do TCU.

435. Quanto às deficiências na gestão dos contratos macros, as respostas do Dnit, apesar de detalhadas, não foram capazes de justificar a manutenção de pagamentos expressivos para a operação e manutenção de IP4s paralisadas.

436. Verificou-se que mesmo com a aplicação de descontos contratuais previstos no Termo de Referência, a remuneração de IP4s paralisadas por longos períodos (inclusive as removidas para revitalização) manteve-se em percentuais elevados (próximos a 90% do valor total), indicando inadequação das cláusulas contratuais para cenários de longa inoperância e falha do Dnit por não repactuar os contratos de forma econômica e eficiente.

437. Foi identificado ainda o pagamento integral pelo serviço de administração local (ou 'central', conforme nomenclatura que o Dnit passou a adotar nos contratos mais atuais, mas também prevista nos custos diretos do orçamento), ou seja, remuneração fixa, independentemente do avanço dos demais serviços ou da operacionalidade dos terminais, contrariando a jurisprudência do TCU e o próprio Termo de Referência da autarquia.

438. Também não foi identificada revisão estratégica dos planos de manutenção das IP4s após as obras de revitalização, o que pode levar a inadequações e desperdício de recursos. O argumento do Dnit de que a configuração original dos contratos de O&M seria suficiente não se sustenta, pois a revitalização pode introduzir novas necessidades e componentes, sob risco de gerar desperdícios ou manutenção deficiente.

439. Além disso, foram identificadas falhas graves na gestão de complexos frigoríficos. A análise das oitivas e da diligência revelou que a ampla maioria dos complexos estava inoperante ou subutilizada, mas os pagamentos integrais por sua operação e manutenção nunca foram reavaliados. As justificativas do Dnit para a permanência dessa condição não foram suficientes para elidir a irregularidade, configurando ineficiência, falta de benefício social e potencial dano ao erário.

440. Foram apontadas, ainda, deficiências na fiscalização dos contratos que infringiram os arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021. Embora o Dnit tenha reconhecido a necessidade de aprimorar a fiscalização das ações relacionadas à infraestrutura aquaviária, ainda persistem fragilidades estruturais significativas. A insuficiência de servidores, as dificuldades logísticas e a dependência de contratos de supervisão e assessorias externas são fatores que comprometem a efetividade do acompanhamento e controle dos contratos.

441. À luz do art.14 da Resolução TCU 315/2020, propôs-se o envio de instrução preliminar ao Dnit, para que se manifestasse quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e propusesse eventuais alternativas.

442. Em resposta, o Dnit apresentou manifestação técnica consolidada pela Diretoria de Infraestrutura Aquaviária, elaborada com base nas contribuições da Coordenação-Geral de Obras Aquaviárias e da Coordenação-Geral de Operações Aquaviárias, que trouxe elementos relevantes para a reformulação das propostas de encaminhamento originalmente exaradas.

443. O fato de maior impacto estrutural foi o início da execução do Contrato Macro 12/2026, o qual incorporou a modelagem de preço unitário e o Índice de Medição de Rendimento (IMR). Essa nova realidade ensejou a perda de objeto das determinações exarada no relatório preliminar sobre os contratos anteriores, os quais se encontram em processo de rescisão amigável. Todavia, a reiteração de teses contrárias à jurisprudência pacífica desta Corte motivou a expedição de ***ciências*** *ao Dnit, consolidando as irregularidades relativas ao pagamento integral de administração local e de complexos frigoríficos inoperantes.*

444. Ademais, compreendendo que a mera previsão em texto de novas ferramentas de gestão (como o IMR e o preço unitário) não assegura sua efetividade executiva, e diante do risco de pagamentos indevidos no âmbito no novo Contrato 12/2026, a unidade técnica entende pertinente, em momento oportuno, realizar nova fiscalização na referida avença, podendo levar em consideração as fragilidades identificadas nesta auditoria.

445. Igualmente relevante foi a identificação, nessa fase, de irregularidades adicionais não contempladas no relatório preliminar, especialmente as inconsistências na motivação e na metodologia de precificação adotadas no Termo Aditivo 4 do Contrato 17/2024, que resultaram na substituição de itens

contratuais originais por composições segmentadas de custo significativamente superior. Essas alterações produziram impacto expressivo sobre o valor global do contrato, com potencial de replicação sistêmica nos demais terminais IP4 do Programa Prorevit.

446. Nesse contexto, a expansão do Prorevit reforça a necessidade de fiscalização mais efetiva e atuante. Diante das limitações estruturais inerentes à fiscalização institucional nesse tipo de ambiente geográfico, identificou-se no controle social um mecanismo complementar de supervisão de elevado potencial, razão pela qual se propõe o aprimoramento do painel informativo institucional sobre as IP4s e sua ampla divulgação em cada terminal, de modo a engajar as próprias comunidades beneficiárias no acompanhamento da qualidade dos serviços prestados.

447. De forma geral, as propostas de encaminhamento originais, que contemplavam determinações, recomendações e ciências, foram mantidas em sua essência, mas reformuladas e adequadas à nova realidade contratual, com ajustes que refletem os avanços concretos apresentados pelo gestor, sem prejuízo da manutenção das exigências desta Corte nos pontos em que a resposta do Dnit não demonstrou, de forma suficiente, o efetivo saneamento das irregularidades identificadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

448. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

449. Determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) apresente, no prazo de 90 dias, estudo técnico e econômico comparativo acerca do uso de materiais alternativos (por exemplo produtos à base de petróleo, concreto armado e poliuréia) demonstrando a adequabilidade do produto para o tipo de obra e o atendimento às especificações técnicas, em especial as condições climáticas/térmicas locais a que o produto estará sujeito nos terminais IP4 e suas possíveis implicações sobre a garantia, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021;

*b) apresente, no prazo de 90 dias, justificativa técnica e dados comprobatórios acerca da viabilidade dos mecanismos de acionamento e das condições de validade da garantia do pavimento **Dermasfalt** instalado na IP4 de Humaitá/AM, bem como daquele planejado para futuras intervenções nas demais IP4s, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021;*

c) apresente, no prazo de 60 dias, o encontro de contas, demonstrando que a transição operacional entre os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 e o novo Contrato Macro 12/2026 ocorreu sem a sobreposição de escopos ou pagamentos em duplicidade;

d) apresente, no prazo de 90 dias, cronograma detalhado para a conclusão dos laudos técnicos individualizados dos complexos frigoríficos contemplados no Contrato Macro 12/2026, indicando, para cada unidade, os responsáveis, as etapas previstas e as datas de conclusão, de modo a viabilizar, em prazo razoável, a elaboração do plano de ação com a justificativa, para cada complexo, da decisão de revitalizar, substituir ou desativar permanentemente os equipamentos, com base em critérios objetivos de custo-benefício e demanda local, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

e) demonstre, no prazo de 60 dias, as providências tomadas para que as câmaras frigoríficas que já se encontram em condições funcionais sejam imediatamente colocadas à disposição da população local, estabelecendo as diretrizes de uso necessárias e removendo os óbices administrativos que até o momento impediram sua operacionalização, independentemente da conclusão dos laudos técnicos referentes às fábricas de gelo, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

f) demonstre, no prazo de 90 dias, em face das alterações promovidas pelo Termo Aditivo 4 ao Contrato 17/2024, a metodologia de precificação adotada para os novos itens contratuais que substituem os serviços de 'transporte fluvial de materiais diversos até 500t' e 'implantação do sistema naval' e sua compatibilidade com os referenciais de mercado, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021;

g) demonstre, no prazo de 90 dias, em face das alterações promovidas pelo Termo Aditivo 4 ao Contrato 17/2024, a razão para a substancial modificação introduzida nos transportes e na implantação do sistema naval, com expressiva elevação de custo, em detrimento de ajustes nos itens originais, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021; e

h) demonstre, no prazo de 90 dias, em face das alterações promovidas pelo Termo Aditivo 4 ao Contrato 17/2024, de que modo a fragmentação por tipo de equipamento se justifica tecnicamente diante da capacidade de carga já prevista no item SICRO original, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021.

450. Recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) nos futuros processos de contratações de Operação, Manutenção e revitalização das IP4s, inclua nos Termos de Referência e nas minutas contratuais — em especial no Contrato Macro 12/2026 e nos contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização em elaboração — critérios técnicos objetivos e excludentes que delimitem claramente as fronteiras entre os serviços de manutenção preventiva e corretiva ordinária (escopo de O&M), as manutenções robustas para patologias específicas (escopo do produto DSM) e as intervenções de recuperação estrutural (escopo de contratos de revitalização, como os do Prorevit), de modo que a classificação das intervenções seja orientada por parâmetros previamente estabelecidos nos próprios instrumentos contratuais, e não delegada exclusivamente ao juízo da supervisão durante a execução, a fim de mitigar o risco de sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

b) implemente, no âmbito dos processos de planejamento de futuras obras de revitalização de IP4s no Programa Prorevit, procedimento formal que assegure, para cada terminal submetido a obras dessa natureza, a realização de análise técnica detalhada das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional antes do início da execução contratual subsequente, resultando na elaboração ou adequação do respectivo plano de manutenção — considerando as especificações dos fabricantes dos novos equipamentos instalados, os custos de manutenção dos componentes substituídos e a nova criticidade dos sistemas revitalizados — e a consequente revisão e ajuste dos contratos de Operação e Manutenção (O&M) vigentes ou a serem celebrados, de modo a assegurar que a remuneração contratual reflita as reais demandas do novo ciclo operacional e não apenas as premissas estabelecidas antes da concepção das obras de revitalização, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021; e

*c) aprimore o painel informativo institucional sobre as IP4s, incorporando dados de medição do Contrato Macro 12/2026, e outros que vierem a substituí-lo, discriminados por terminal, localização geográfica, informações de planejamento e execução do Programa Prorevit, processos de contratação em curso e indicadores de operacionalidade atualizados periodicamente, e que promova a ampla divulgação desse painel em cada terminal IP4 por meio de material informativo com linguagem acessível, **link** direto e **QR code** de acesso específico de cada IP4, de modo a fortalecer o controle social sobre a prestação dos serviços nas comunidades ribeirinhas beneficiárias, em atendimento ao art. 8º da Lei 12.527/2011.*

451. Dar ciência ao Dnit, com fundamento no art. 9º, inciso I da Resolução TCU 315/2020, que:

a) efetuar repasses a título de ISSQN em valores superiores aos efetivamente arrecadados pelos municípios, como identificado no Contrato Macro 353/2021, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Amazonports, infringe o art. 134 da Lei 14.133/2021, o art. 884 do Código Civil e a jurisprudência predominante do TCU;

b) celebrar contratos macros de O&M das IP4s sem incluir cláusulas específicas e claras que modulem os pagamentos em cenários de inoperância parcial ou total de componentes críticos, como os complexos frigoríficos, estabelecendo critérios objetivos de desconto ou supressão de pagamentos que garantam a proporcionalidade e a economicidade dos termos fere o art. 37, caput, da Constituição Federal, os arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021.

c) o pagamento integral das parcelas de administração local — independentemente da denominação adotada, como 'Administração Central' —, sem a devida modulação proporcional ao avanço físico dos serviços executados e desconsiderando os períodos de inoperância ou paralisação prolongada das IP4s, verificado nos Contratos 185/2023 e 186/2023, afronta ao disposto nos arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 845/2021-TCU-Plenário (Min. Augusto Nardes) e ao item 7.3.4.1 do Termo de Referência (peça 149, p. 27);

d) a realização de pagamentos por serviços de operação e manutenção especializada de complexos frigoríficos cujas instalações encontram-se inoperantes ou irrecuperáveis, conforme identificada nos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, caracteriza liquidação irregular de despesa por serviços não executados, em violação às regras de controle contidas nos arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021;

e) a fiscalização deficiente verificada nos Contratos 17/2024, 185/2023 e 186/2023 configura infringência aos arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021, que impõem ao gestor o dever de acompanhar e fiscalizar a execução contratual de forma sistemática e efetiva, com vistas a assegurar o fiel cumprimento das cláusulas avençadas e a adequada aplicação dos recursos públicos; e

f) a condução de contratações no âmbito do Programa Prorevit e do Contrato Macro 12/2026 sem o suporte de contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização plenamente operacionais representa risco à regularidade das medições, à adequação dos aditivos e à conformidade dos pagamentos, agravado pela

dispersão das IP4s por localidades remotas da Amazônia com acesso predominantemente fluvial e pela execução simultânea de obras em terminais distantes entre si, em desconformidade com os arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no âmbito do Fiscobras 2024, com o objetivo de fiscalizar contratos relativos à operação, manutenção, regularização e revitalização de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4, na Região Amazônica.

2. Ao todo, são 54 instalações portuárias de pequeno porte (IP4), que foram agrupadas em 6 lotes (Lote 1 a Lote 6) de acordo com a proximidade e a exequibilidade logística. Para cada lote foi firmado um "Contrato Macro" para a consecução do objeto.

3. Os lotes 2, 3, 4 e 6 operavam sob contratos macros assinados em 2021, inicialmente com prazo de 24 meses, depois prorrogados até setembro de 2024 (Lote 6) e abril de 2025 (demais). Os lotes 1 e 5 tiveram contratos macros celebrados em 2023, com duração de 60 meses e término previsto para abril de 2028. O Lote 3 é executado pelo Consórcio Amazonports, formado pelas empresas Focus Empreendimentos e Antonelly Construções e Serviços, enquanto os demais lotes (1, 2, 4, 5 e 6) são operados exclusivamente pela Antonelly. A soma dos valores dos contratos macro dos 6 lotes em que os 54 terminais IP4 administrados pelo Dnit se subdividem é de R$ 282.184.635,84.

4. Paralelamente, o Dnit está implementando o programa Prorevit, que contempla ao menos 18 processos para revitalização de terminais IP4. Três desses processos resultaram em contratações emergenciais, sem licitação, atualmente em execução nos terminais de Canutama/AM, Humaitá/AM e Itacoatiara/AM (porto antigo), totalizando R$ 40.718.301,34. Outros 15 processos estavam em fase de preparação (informações de abril/2024), conforme ofício 60977/2024/DAQ/DNIT SEDE, de 4/4/2024. O programa adota as obras de Humaitá/AM como projeto piloto para replicar a metodologia nos demais terminais.

5. Esses contratos objetivam atender às exigências da Marinha, que requer que embarcações com mais de 10 anos passem por testes de ultrassom para verificar a integridade das chapas de aço. Caso sejam identificadas perdas superiores a 20%, as estruturas navais devem ser recuperadas.

6. No planejamento da fiscalização, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) formulou questões relacionadas à adequação da previsão orçamentária, à conformidade da formalização e execução dos contratos, à compatibilidade dos preços dos serviços com os valores de mercado, e à eficácia das contratações na redução de riscos de acidentes e danos às estruturas portuárias, as quais resultaram nos seguintes achados:

6.1. Serviço incompatível com o objeto contratado e com preço superior a outros tipos de revestimento asfáltico;

6.2. Retenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada; e

6.3. Deficiências na gestão dos contratos em virtude de: (i) indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais; (ii) falhas na gestão dos complexos frigoríficos; e (iii) fiscalização deficiente.

7. Em etapa processual anterior (Despacho à peça 49), autorizei as oitivas propostas pela unidade técnica à peça 46. Nesta oportunidade, examino as respostas das oitivas dirigidas ao Dnit e às Empresas Focus Empreendimentos Eireli e Antonelly Construções e Serviços Eireli. Adianto que acompanho e adoto como meus fundamentos de decidir as conclusões e respectivos encaminhamentos da AudPortoFerrovia, no sentido de proferir determinações, recomendações e ciências ao jurisdicionado, sem prejuízo dos comentários a seguir.

II

8. O primeiro achado referiu-se a possível incompatibilidade entre o serviço de pavimentação contratado e o objeto da obra, bem como potencial inadequação técnica e ausência de fundamentação econômica na escolha do revestimento asfáltico *Dermasfalt* (tecnicamente classificado como revestimento polimérico de alta resistência - RPAR WP50 ou RPAR-1) para o revestimento das pistas de rolagem das pontes móveis e do cais flutuante do terminal IP4 de Humaitá/AM.

9. A auditoria apontou que, embora o revestimento com o *Dermasfalt* (RPAR-1) fosse o item orçamentário mais expressivo do Contrato 17/2024, representando 31,91% do custo total, o Dnit não apresentou

estudos ou análise técnica documentada que justificasse a escolha desse produto, fornecido com exclusividade, em detrimento de alternativas técnicas potencialmente mais econômicas.

10. Em sua resposta à oitiva, o Dnit defendeu a escolha do produto *Dermasfalt* para a pavimentação dos terminais IP4 com base em um histórico de falhas de materiais anteriores, que apresentaram baixa resistência à abrasão e fusão devido às altas temperaturas das chapas de aço. A autarquia defendeu que o produto oferece alta resistência mecânica, durabilidade e uma garantia de 10 anos, sendo uma solução necessária para a segurança operacional. Quanto ao preço, alegou estar compatível com o de contratação realizada com esse mesmo fornecedor pelo Departamento de Infraestrutura do Estado de Santa Catarina - Deinfra/SC, também por inexigibilidade de licitação ante a exclusividade comercial do produto.

11. A AudPortoFerrovia ponderou, por sua vez, que o Dnit não apresentou estudos conclusivos que comprovassem a eficácia do produto em condições similares às dos terminais IP4 da região norte, apontando fragilidades técnicas e econômicas na sua escolha. A unidade técnica observou que, enquanto as chapas de aço dos flutuantes e pontes móveis estão sujeitas a temperaturas que podem ultrapassar 50°C, o próprio fabricante alerta para risco de degradação precoce em temperaturas superiores a 28°C e condiciona a eficácia do pavimento à aspersão de água nas superfícies sujeitas a maiores esforços, solução técnica cuja viabilidade operacional no cotidiano das IP4s não restou devidamente demonstrada. Também foram questionadas a falta de clareza sobre os mecanismos de acionamento da garantia, a ausência de análise robusta de alternativas técnicas e a fragilidade de utilizar contratação de outro órgão, realizada em obra distinta, como parâmetro de preço e adequação técnica, sem comprovação de sua vantajosidade.

12. Após os comentários dos gestores, a unidade técnica registrou que os novos elementos apresentados pelo Dnit e pela fabricante — incluindo referências a experiências anteriores, atestado de desempenho de instalação privada em Manaus/AM e relato de que uma ponte móvel de Humaitá/AM permaneceu submersa por 285 dias sem aparente dano ao pavimento — não foram suficientes para afastar as preocupações quanto à adequação técnica e econômica do produto. A AudPortoFerrovia observou, ainda, que a garantia de dez anos estaria condicionada à manutenção de temperatura inferior a 28°C por meio de aspersão de água, solução cuja viabilidade operacional não foi suficientemente demonstrada.

13. Diante disso, acompanho os encaminhamentos sugeridos pela unidade instrutora. A falta de estudos técnicos adequados impede a perfeita avaliação da validade da escolha feita pelo Dnit. Assim, determino à autarquia que apresente estudo técnico e econômico comparativo acerca do uso de materiais alternativos, demonstrando a adequabilidade do *Dermasfalt* para o tipo de obra e o atendimento às especificações técnicas, especialmente quanto às condições climáticas e térmicas locais a que o produto estará sujeito nos terminais IP4 e às possíveis implicações dessas condições sobre a garantia, além de justificativa técnica e dados comprobatórios acerca da viabilidade dos mecanismos de acionamento e das condições de validade da garantia do pavimento instalado na IP4 de Humaitá/AM, bem como daquele planejado para futuras intervenções nas demais IP4s, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021.

III

14. O segundo achado diz respeito à divergência entre o percentual de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) previsto no BDI da contratada e a alíquota efetivamente praticada. No Contrato Macro 353/2021, celebrado entre o Dnit e o Consórcio Amazonports, formado pelas empresas Focus e Antonelly, o percentual de ISSQN previsto no BDI da contratada era de 5%. Entretanto, as legislações tributárias dos municípios onde os serviços foram prestados permitiam reduções na base de cálculo do imposto, resultando em alíquota efetiva de aproximadamente 2,10%. A análise de amostra de medições (março, abril e maio de 2024) confirmou que o ISSQN efetivamente retido e pago no período foi de 2,10%, configurando valores pagos a maior à contratada.

15. Na resposta à oitiva realizada, o Dnit alinhou-se ao entendimento da unidade técnica do TCU, indicando a necessidade de realizar correções para que os pagamentos às empresas reflitam a real alíquota recolhida a título de ISSQN (peça 87, p. 2-5 e peça 98, p. 13-14).

16. Assim, amparado no princípio da autotutela administrativa (art. 53 da Lei 9.784/1999), em seu regimento interno e na sua Instrução Normativa 37/2021, informou ter instaurado processo administrativo para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente a título de ISSQN.

17. Adicionou que, considerando que os Contratos 352/2021 (lote 2), 353/2021 (lote 3) e 354/2021 (lote 4) possuem características semelhantes e que a fiscalização técnica é a mesma, foram instaurados processos específicos também nesses contratos para a notificação e o ressarcimento dos valores pagos indevidamente a título de ISSQN. No que diz respeito ao contrato 32/2021 (lote 6), informou ter adotado abordagem diferente devido às especificidades do processo e ao andamento da cobrança dos contratos já

notificados. No entanto, a autarquia aduziu que o objetivo permanece o mesmo, qual seja, garantir o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente.

18. As empresas contratadas, por sua vez, sustentaram, em síntese, que a proposta vencedora havia observado o BDI previsto pelo Dnit e que eventual alteração posterior comprometeria a equação econômico-financeira do contrato. A unidade técnica, contudo, afastou essas alegações ao concluir que a divergência não decorreu de fato superveniente, mas de erro de estimativa na composição da proposta, pois a contratada adotou alíquota cheia de ISSQN sem considerar a redução da base de cálculo admitida pelos municípios.

19. Vale dizer que a jurisprudência deste Tribunal orienta-se em sentido adverso à tese do consórcio, estabelecendo que os pagamentos efetuados pela administração pública devem guardar estrita aderência às alíquotas reais incidentes sobre a prestação dos serviços, sob risco de enriquecimento sem causa do contratado e de superfaturamento, conforme assentado no Acórdão referencial 2.622/2013-Plenário.

20. Assim, a correção dos pagamentos não rompe a equação contratual, mas atende à premissa estabelecida no julgado paradigma.

21. Todavia, tendo em vista as medidas administrativas já iniciadas pelo Dnit para corrigir a irregularidade e buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, considero desnecessária, neste momento, a expedição de determinação para ajuste da alíquota ou da base de cálculo do ISSQN. Acompanho, assim, com ajustes textuais, a proposta da AudPortoFerrovia para dar ciência ao Dnit quanto à irregularidade verificada.

IV

22. O terceiro e último achado trata de graves deficiências na gestão de contratos e fundamenta-se em três conjuntos principais de análises: (i) indícios de pagamentos indevidos e outras falhas contratuais; (ii) falhas na gestão dos complexos frigoríficos; e (iii) fiscalização deficiente.

IV.1

23. O primeiro deles subdivide-se em dois pontos: (i) realização de aditamentos contratuais sem levar em conta os portos que se encontram paralisados, a manutenção de pagamentos fixos para a administração local, independentemente da situação operacional, e a necessidade de readequação dos contratos para atender às reais demandas das IP4 após o processo de revitalização; e (ii) possível duplicidade de serviços na execução de dois contratos simultâneos para uma mesma IP4.

24. Passo a analisar o primeiro deles:

24.1. O Dnit defende a manutenção das parcelas fixas de administração local, porque, diferente dos modelos aplicados em contratos de obras, as atividades gerenciais e administrativas são contínuas e demandam uma equipe permanente de administração local, independentemente do andamento físico ou da situação operacional do contrato. Alega, ainda, que os contratos são estruturados em grupos de serviços com medição global, permitindo descontos proporcionais em casos de inatividade, como a desmobilização de módulos flutuantes para docagem.

24.2. A despeito de tais esclarecimentos, a AudPortoFerrovia afirma que a aplicação de redutores uniformes com base em grupos de serviços globais revela-se inadequada para mitigar o dano ao erário quando as IP4s permanecem inativas por longos períodos, apontando que, em tais casos, os descontos aplicados revelam-se insuficientes, gerando pagamentos desproporcionais e contrários aos princípios da economicidade e eficiência. A unidade técnica também mantém sua divergência em relação ao critério de medição e pagamento adotado para o item administração local.

24.3. Sem embargo ao posicionamento da unidade instrutora, e na mesma linha do jurisdicionado, considero que não é absoluto o critério de medição e pagamento do item administração local proporcional à execução física-financeira do objeto, podendo ser adotado o critério de valor fixo em casos específicos, quando for exigida equipe de administração local disponível e permanente ao longo de toda a vigência do contrato, dissociado de sua evolução física.

24.4. De todo modo, no presente caso, verifico que houve adequação aplicada por iniciativa do próprio jurisdicionado nos Termos de Referência dos contratos mais recentes desse mesmo objeto, Contratos 185/2023 e 186/2023 (lotes 1 e 5, respectivamente), para dispor que "*O produto de administração central deve ser pago proporcionalmente ao avanço físico dos serviços. Este será avaliado mensalmente de acordo a avaliação da Fiscalização*" (item 7.3.4.1 do Termo de Referência, peça 149, p. 27).

24.5. Como se pode constatar, a alegação da autarquia se mostra contraditória, pois ao mesmo tempo em que defende que o pagamento deva ser em parcelas fixas, adota para seus contratos mais recentes o critério de pagamento proporcional, demonstrando que seria factível tal forma de medição.

24.6. No entanto, por meio do Ofício 27751/2026/DAQ/DNIT SEDE (peça 213), a Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) informou que, embora os contratos macros 185/2023 e 186/2023 possuam vigência original até 2028 (60 meses), esses ajustes se encontram em processo de rescisão amigável, restando apenas a conclusão de serviços residuais.

24.7. Informou-se ainda a celebração de um novo contrato macro (Contrato 12/2026), o qual teve sua ordem de serviço emitida em meados de janeiro de 2026 para quase todos os lotes, à exceção dos lotes 1 e 5 (vinculados aos contratos supracitados), que receberão a ordem de serviço assim que se formalize o encerramento dos ajustes vigentes.

24.8. Esse novo contrato possui regime de empreitada por preço unitário, com sistemática de pagamento diferenciada, aliada à instituição do Índice de Medição de Rendimento (IMR). Diante dessa transição contratual, acompanho o encaminhamento proposto pela AudPortoFerrovia para determinar ao Dnit que apresente, no prazo de 60 dias, o encontro de contas, demonstrando que a transição operacional entre os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 (lotes 1 e 5, respectivamente) e o novo Contrato Macro 12/2026 ocorreu sem a sobreposição de escopos ou pagamentos em duplicidade, em obediência aos arts. 5º, 115 e 120 da Lei 14.133/2021.

24.9. No tocante especificamente ao pagamento de administração local/central, considerando que os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 se encontram em processo de rescisão amigável, deixo de expedir determinação para sua retificação formal. Todavia, acompanho a proposta da unidade técnica, com ajustes em sua redação, para dar ciência ao Dnit quanto a esse ponto.

25. Analiso adiante os riscos de possível duplicidade de serviços na execução de dois contratos simultâneos para uma mesma IP4:

25.1. Conforme mencionei no início deste voto, os 54 terminais tipo IP4 administrados pelo Dnit são atualmente regidos por contratos macros de operação e manutenção. Paralelamente, está sendo implantado o Prorevit, programa que visa desenvolver contratações de revitalização para cada IP4 individualmente. Assim, a execução dos contratos vinculados ao Prorevit impacta diretamente os contratos macros de O&M.

25.2. O Dnit sustenta que não há duplicidade de pagamentos com o programa Prorevit, pois os escopos são distintos, sendo a operação e manutenção (O&M) voltada para atividades rotineiras enquanto a revitalização para grandes obras estruturais. No entanto, reconhece a complexidade de distinguir manutenção preventiva e corretiva de obras de recuperação, argumentando que não existe critério único universal aplicável a todos os casos, dependendo de análise técnica e orçamentária individualizada (peça 213, p. 6).

25.3. Como solução estruturante, informou que está contratando serviços de supervisão/apoio à fiscalização e novo contrato de O&M, cujo escopo conjunto permitirá identificar e classificar corretamente as patologias existentes nas IP4s, subsidiando tecnicamente as decisões sobre a natureza das intervenções necessárias.

25.4. A AudPortoFerrovia consigna que, em vez de definir parâmetros objetivos nos instrumentos contratuais para delimitar os escopos de manutenção, a autarquia apenas delegou essa classificação ao juízo da empresa supervisora, o que perpetua a fragilidade de discricionariedade e o risco de pagamentos em duplicidade. Em adição, aponta que o Dnit não demonstrou como os critérios de distinção foram incorporados ao novo Contrato Macro 12/2026, nem apresentou um procedimento formal de análise técnica das necessidades de manutenção específicas para o ciclo pós-revitalização, limitando-se a descrever etapas de planejamento e execução das obras.

25.5. Diante disso, acompanho a proposta da unidade técnica para recomendar ao Dnit que, nos futuros processos de contratação de Operação, Manutenção e revitalização das IP4s, inclua nos Termos de Referência e nas minutas contratuais — em especial no Contrato Macro 12/2026 e nos contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização em elaboração — critérios técnicos objetivos e excludentes que delimitem as fronteiras entre os serviços de manutenção preventiva e corretiva ordinária, as manutenções robustas para patologias específicas e as intervenções de recuperação estrutural, evitando que a classificação das intervenções seja delegada exclusivamente ao juízo da supervisão durante a execução. Recomendo, ainda, que o Dnit implemente procedimento formal para assegurar, em cada terminal revitalizado, análise técnica detalhada das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional, com elaboração ou adequação do respectivo plano de manutenção e revisão dos contratos de O&M vigentes ou futuros.

26. Quanto a falhas na gestão dos complexos frigoríficos, os Contratos Macros 185/2023 (Lote 1) e 186/2023 (Lote 5) previam a operação e manutenção de complexos frigoríficos em dez terminais IP4, mas a ampla maioria estava inoperante. No terminal de Iranduba/AM, por exemplo, verificou-se que a fábrica de gelo necessitava de revitalização para retomar suas operações, ao passo que a câmara frigorífica, embora bem conservada e funcional, permanecia indisponível à população por ausência de diretrizes claras de uso definidas pelo Dnit. Tais complexos frigoríficos se mostravam essenciais para a comunidade local dependente da pesca.

27. De acordo com informações obtidas pela unidade técnica durante a fiscalização, parte dos complexos frigoríficos requeria intervenções mais complexas que as manutenções comuns previstas nos contratos, a exemplo de troca de equipamentos e motores.

28. Apesar dessa situação e da inoperatividade de alguns complexos frigoríficos, foi verificado que a empresa contratada continuava recebendo regularmente pagamentos relacionados às manutenções das respectivas fábricas de gelo e câmaras frigoríficas.

29. O Dnit concordou quanto à necessidade de intervenções de maior porte, as quais fugiriam do escopo atual dos contratos, porém alegou a impossibilidade de consecução destas em função de ultrapassarem a disponibilidade orçamentária da autarquia. Nesse cenário, buscou implementar outras iniciativas para revitalizar os complexos frigoríficos, incluindo a tentativa de elaboração de Acordo de Cooperação Técnica com a Conafer (Confederação Nacional de Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais), que teria consumido aproximadamente um ano em tratativas e não se concretizou devido a questões ligadas ao proponente; a definição de diretrizes operacionais tendentes a adaptar sua utilização às demandas locais efetivas; e, mais recentemente, a elaboração de laudos de mapeamento das patologias existentes nas fábricas de gelo nos Lotes 1, 4, 5 e 6, que ainda não foram finalizados.

30. Afirmou que a remuneração de equipe especializada no local, composta por técnicos e auxiliares de refrigeração, é devida e desempenharia papel importante na operação e conservação dos sistemas, realizando verificações contínuas e intervenções pontuais para evitar a inatividade completa das fábricas de gelo. Acrescentou que não é possível segregar ou individualizar os valores de manutenção entre os diferentes componentes de um complexo frigorífico — como a fábrica de gelo e a câmara frigorífica — dentro dos contratos de O&M vigentes.

31. Segundo a autarquia, como o orçamento foi elaborado de forma parametrizada e global, sem composições orçamentárias específicas para cada item, o custo de manutenção é calculado como um valor único e uniforme para todo o complexo, o que, na visão do órgão, impediria a realização de descontos ou a distinção financeira entre partes operacionais e inoperantes no momento da medição e do pagamento.

32. A AudPortoFerrovia contesta a continuidade dos pagamentos integrais realizados pelo Dnit, argumentando que a inoperância generalizada dos complexos frigoríficos, especialmente das fábricas de gelo, frustra o objetivo social do contrato e configura pagamento por serviços não prestados.

33. A unidade técnica entendeu que a manutenção de pagamentos por complexos frigoríficos inoperantes ou irrecuperáveis frustrou o objetivo social do contrato e poderia caracterizar liquidação irregular de despesa por serviços não executados. Contudo, após os comentários dos gestores, ponderou que os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 se encontram em processo de rescisão amigável e que o modelo de medição por grupos de serviços dificulta a quantificação precisa dos valores eventualmente pagos a maior. Por isso, a proposta final concentrou-se em dar ciência ao Dnit sobre a irregularidade e em adotar providências prospectivas voltadas ao Contrato Macro 12/2026.

34. Nesse contexto, acompanho a proposta da AudPortoFerrovia para determinar ao Dnit que apresente cronograma detalhado para a conclusão dos laudos técnicos individualizados dos complexos frigoríficos contemplados no Contrato Macro 12/2026, indicando responsáveis, etapas e datas de conclusão, de modo a viabilizar a elaboração de plano de ação que justifique, para cada unidade, a decisão de revitalizar, substituir ou desativar permanentemente os equipamentos, com base em critérios objetivos de custo-benefício e demanda local.

35. Acompanho, ainda, a proposta de determinação para que o Dnit demonstre as providências tomadas para que as câmaras frigoríficas que já se encontram em condições funcionais sejam imediatamente colocadas à disposição da população local, mediante definição das diretrizes de uso necessárias e remoção dos óbices administrativos que impediram sua operacionalização, independentemente da conclusão dos laudos técnicos referentes às fábricas de gelo.

36. Por fim, dou ciência ao Dnit de que a realização de pagamentos por serviços de operação e manutenção especializada de complexos frigoríficos cujas instalações se encontram inoperantes ou irrecuperáveis, conforme identificado nos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, caracteriza liquidação irregular de despesa por serviços não executados, em violação aos arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021.

IV.3

37. O último apontamento da AudPortoFerrovia versa sobre fiscalização deficiente, caracterizada por indícios de pagamentos por serviços possivelmente não executados e por serviços em quantitativo potencialmente maior do que o realizado, como no caso dos quantitativos de distância concernentes ao transporte fluvial de flutuantes entre Humaitá/AM e Manaus/AM, no âmbito do Contrato 17/2024. Destacou-se a necessidade de fiscalização mais rigorosa e atenta às peculiaridades locais, visando assegurar que os pagamentos reflitam os serviços efetivamente concretizados.

38. O Dnit reconheceu fragilidades na fiscalização dos contratos de infraestrutura aquaviária, justificando-as pela insuficiência de servidores, dificuldades logísticas de acesso aos portos e pela necessidade de atuar em áreas geograficamente dispersas. Para mitigar essas limitações, a autarquia apontou a utilização de contratos de supervisão e assessorias técnicas externas como mecanismos de apoio.

39. Na opinião da unidade técnica, o fortalecimento do controle social também pode contribuir para mitigar as deficiências da fiscalização contratual, sobretudo diante da dispersão geográfica das IP4s e das dificuldades logísticas de acompanhamento presencial. Por essa razão, anuo à proposta de recomendação para que o Dnit aprimore o painel informativo institucional sobre as IP4s, incorporando dados de medição do Contrato Macro 12/2026, informações de planejamento e execução do Prorevit, processos de contratação em curso e indicadores de operacionalidade atualizados por terminal, além de divulgar amplamente o painel em cada IP4 por meio de material informativo com linguagem acessível, link direto e QR code específico.

40. Quanto aos pagamentos questionados, o Dnit sustentou que a divergência no transporte fluvial decorreria da necessidade de quatro deslocamentos — duas mobilizações e duas desmobilizações —, totalizando 3.860 km, em vez dos 2.530 km originalmente previstos no Contrato 17/2024.

41. A AudPortoFerrovia, contudo, observou que o ponto central deixou de ser apenas a plausibilidade operacional dos quatro deslocamentos e passou a ser a forma como o Termo Aditivo 4 foi formalizado. Em vez de promover ajuste simples no quantitativo de quilometragem, o Dnit suprimiu integralmente o item original de transporte fluvial, no valor de R$ 559.498,59, e o substituiu por seis novos itens segmentados por tipo de equipamento, que totalizaram R$ 3.339.091,86, elevando o custo em cerca de seis vezes. Situação semelhante foi identificada no item de implantação do sistema naval, cujo valor passou de R$ 257.385,91 para R$ 1.836.321,39, com elevação aproximada de sete vezes.

42. Nesse contexto, penso que essa fragmentação de itens e sobrecustos expressivos geram risco sistêmico se replicados nos demais terminais do Programa Prorevit

43. Diante disso, acompanho a proposta da unidade técnica para determinar ao Dnit que apresente justificativa técnica e econômica detalhada para as alterações promovidas pelo Termo Aditivo 4 do Contrato 17/2024, demonstrando a metodologia de precificação dos novos itens, sua compatibilidade com referenciais de mercado, a razão da substancial modificação dos itens originais e a justificativa técnica para a fragmentação por tipo de equipamento diante da capacidade de carga já prevista no item SICRO original, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021.

44. Também acompanho a proposta de dar ciência ao Dnit de que a fiscalização deficiente verificada nos Contratos 17/2024, 185/2023 e 186/2023 configura infringência aos arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021. Do mesmo modo, deve ser cientificada a autarquia de que a condução de contratações no âmbito do Prorevit e do Contrato Macro 12/2026 sem o suporte de contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização plenamente operacionais representa risco à regularidade das medições, à adequação dos aditivos e à conformidade dos pagamentos, especialmente diante da dispersão das IP4s por localidades remotas da Amazônia e da execução simultânea de obras em terminais distantes entre si.

V

45. Antes de concluir meu voto, registro que, estando os autos em meu Gabinete, o Consórcio Amazonports apresentou memoriais às peças 237 e 245, com considerações sobre a divergência entre o percentual de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) previsto no BDI da contratada e os efetivamente recolhidos, assunto tratado na seção III deste Voto.

46. Em apertada síntese, alegou que o Plenário do TCU já considerou, em situações análogas, que, "*na ausência de sobrepreço global, não haveria de se falar em débito*", logo não caberia, **in casu**, a adequação do BDI contratual. Diante disso, pleiteou que esta Corte de Contas reconheça a legitimidade ativa da empresa Focus Empreendimentos Ltda. como parte interessada legítima para figurar e intervir nos presentes autos e conceda medida cautelar, **inaudita altera parte**, para determinar ao Dnit a imediata suspensão de quaisquer

atos de retenção, glosa ou estorno em seus contratos, bem como a liberação e o pagamento imediato das medições porventura retidas.

47. Passo à análise desses elementos sob duas óticas distintas: (i) quanto ao pedido de ingresso como parte interessada nos autos e (ii) quanto ao mérito das alegações.

48. Consoante os arts. 144, § 2º, e 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o reconhecimento de terceiro como parte processual depende da irrefutável demonstração de razão legítima para intervir no processo. Em complemento, registro que a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 206/2025 e 834/2015, ambos do Plenário, entre outros) aponta no sentido de que o terceiro adquire a condição de parte interessada no processo quando a decisão deste Tribunal resultar em atos no sentido de alterar contrato em seu desfavor (art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU).

49. Há, ainda, decisões desta Casa de que o mero convite para contribuir na fase de fiscalização não conferem à entidade, de forma automática, a condição de parte com prerrogativas processuais (***i.e***. Acórdão 696/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria).

50. Entendi oportuno tecer essas considerações, pois, durante a fase instrutiva dos autos, foram dirigidas oitivas (peças 51 a 53) ao Dnit e às contratadas, empresas Antonelly e Focus, sendo esta a autora da petição em exame. Todos eles, inclusive a peticionária, apresentaram suas respostas (peças 88 e 89), as quais foram devidamente analisadas pela unidade técnica, na instrução que transcrevi integralmente no relatório precedente.

51. Nada obstante, tal fato não implica automaticamente o reconhecimento do ingresso dessas empresas como parte do processo, a menos que houvesse, em minha decisão, determinações para o jurisdicionado alterar termos do contrato celebrado com essas, o que não é o caso.

52. Conforme expus ao longo deste Voto, ao tomar conhecimento do achado de auditoria referente à incompatibilidade do percentual ISSQN aos valores efetivamente recolhidos, o Dnit alinhou-se ao entendimento da unidade técnica quanto à necessidade de adequar os contratos à realidade. Tal ajuste é previsto em sua Instrução Normativa 37/2021, requerendo do órgão jurisdicionado sua implementação de ofício. Por essa razão, acompanhei a sugestão da unidade técnica para tão somente dar ciência da irregularidade.

53. Desse modo, as determinações constantes em minha minuta de acórdão são oriundas dos demais apontamentos da AudPortoFerrovia e se direcionam ao Dnit para adotar providências tendentes a demonstrar a regularidade dos atos praticados. Inexistem, pois, encaminhamentos para determinar a adequação dos termos dos contratos firmados com aquela entidade empresarial.

54. Pelas razões apresentadas, não vislumbro motivos para autorizar o ingresso da peticionária como parte interessada, razão pela qual sou pelo indeferimento do seu pedido.

55. Superado esse ponto, passo a tecer breves comentários aos argumentos constantes na petição do contratado, notadamente quanto à alegação de que não caberia a adequação da rubrica ISSQN no BDI contratual, em virtude da ausência de sobrepreço no contrato.

56. Para fundamentar sua alegação, o contratado menciona o Acórdão 3.241/2012-Plenário, que, segundo o qual teria consolidado no âmbito do TCU tal entendimento. Acrescenta que já entrou com pleito administrativo específico junto ao Dnit (Carta CF-002/2026, protocolada em 26 de junho de 2026) visando à revisão da mencionada Instrução Normativa 37/2021.

57. De fato, a jurisprudência deste Tribunal quanto a este assunto não é pacífica, tendo sido percebida pelo relator da decisão mencionada pelo peticionário, consoante se extrai do voto do referido Acórdão 3.241/2012-TCU-Plenário, ***in verbis***:

"29. De acordo com a Serur, a jurisprudência deste Tribunal quanto a este assunto não se encontra pacificada. Exemplifica a divergência de opiniões utilizando-se do sumário do Acórdão 1451/2006-TCU-Plenário e trechos do relatório e do voto condutor do Acórdão 2831/2009-TCU-Plenário.

30. Além disso, a unidade técnica argumenta que o Sicro utiliza percentuais médios para a apuração do imposto sobre serviços e, portanto, não seria razoável exigir dos recorrentes a adoção de critério diverso para estipular a alíquota do ISSQN.

31. De fato existe uma questão jurisprudencial controversa."

58. Sem embargo, importa destacar que o referido Acórdão 3.241/2012-TCU-Plenário em nenhum momento convalidou o pagamento de valores acima dos devidos. Tanto é assim que sua jurisprudência sistematizada aponta que: "*a utilização de estimativa para inclusão de alíquota de ISS no orçamento e no contrato da obra* ***não impede que, ao longo da execução dos serviços, os pagamentos sejam realizados de acordo com a alíquota real.***".

59. O pagamento de valores com base em alíquotas incorretas de tributos não deve ser confundido com a remuneração de itens cujos insumos destoam de valores praticados no mercado. Isso porque é natural, e até mesmo esperado, que, em um mercado com liberdade de preços e inflação, tal qual o verificado no país, o preço

de bens e serviços tenha alguma variação em relação ao previsto nas composições de custo das empresas contratadas, sem que isso caracterize, por si só, sobrepreço.

60. Situação diferente ocorre na questão da alíquota dos tributos, notadamente do ISSQN, pois esta é definida por legislação municipal, não se sujeitando a variações de mercado. Por esse motivo, os pagamentos feitos às empresas devem ser aderentes às alíquotas reais desse tributo, sob o risco de enriquecimento ilícito.

61. É nesse sentido que a jurisprudência predominante do TCU tem apontado, havendo inclusive decisões mais recentes que a mencionada pelo peticionário. Refiro-me, por exemplo, ao Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, que representa a decisão referencial deste Tribunal versando sobre os conceitos e percentuais usualmente adotados nos BDIs de obras públicas.

62. Consta nesse paradigmático Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário o que se segue:

"*9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:*

9.3.2.3. adotar, na composição do BDI, percentual de ISS compatível com a legislação tributária do (s) município (s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, que será um percentual proporcional entre o limite máximo de 5% estabelecido no art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003 e o limite mínimo de 2% fixado pelo art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;"

63. Desse modo, observo que a Instrução Normativa 37/2021 do Dnit está aderente à jurisprudência predominante e atualizada desta Corte de Contas, razão pela qual considero improcedentes as alegações do peticionante.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2540/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.660/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidade Jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Andrey Humberto Froz de Borba (9723/OAB-AM), entre outros, representando a Antonelly Construções e Serviços Eireli; Jackeline Salazar dos Santos (10166/OAB-AM), representando a Focus Empreendimentos Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria de conformidade realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), no âmbito do Fiscobras 2024, com o objetivo de fiscalizar contratos relativos à operação, manutenção, regularização e revitalização de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4, na Região Amazônica;

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

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU e no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresente a este Tribunal os seguintes documentos e informações:

9.1.1. estudo técnico e econômico comparativo acerca do uso de materiais alternativos (por exemplo produtos à base de petróleo, concreto armado e poliuréia) demonstrando a adequabilidade e vantajosidade do produto ***Dermasfalt*** para o tipo de obra e o atendimento às especificações técnicas, em especial as condições climáticas e térmicas locais a que o produto estará sujeito nos terminais IP4 e suas possíveis implicações sobre a garantia, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021;

9.1.2. justificativa técnica e dados comprobatórios acerca da viabilidade dos mecanismos de acionamento e das condições de validade da garantia do pavimento ***Dermasfalt*** instalado na IP4 de Humaitá/AM, bem como

daquele planejado para futuras intervenções nas demais IP4s, em obediência aos arts. 5º, 6º, inciso XXV, 115 e 120 da Lei 14.133/2021;

9.1.3. encontro de contas entre os Contratos Macros 185/2023 e 186/2023 e o novo Contrato Macro 12/2026, demonstrando que a transição operacional entre esses ocorreu sem a sobreposição de escopos ou pagamentos em duplicidade;

9.1.4. cronograma detalhado para a conclusão dos laudos técnicos individualizados dos complexos frigoríficos contemplados no Contrato Macro 12/2026, indicando, para cada unidade, os responsáveis, as etapas previstas e as datas de conclusão, de modo a viabilizar, em prazo razoável, a elaboração do plano de ação com a justificativa, para cada complexo, da decisão de revitalizar, substituir ou desativar permanentemente os equipamentos, com base em critérios objetivos de custo-benefício e demanda local, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.1.5. providências adotadas para que as câmaras frigoríficas que já se encontram em condições funcionais sejam imediatamente colocadas à disposição da população local, estabelecendo as diretrizes de uso necessárias e removendo os óbices administrativos que até o momento impediram sua operacionalização, independentemente da conclusão dos laudos técnicos referentes às fábricas de gelo, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.1.6. metodologia de precificação adotada para os novos itens contratuais, incluídos no Termo Aditivo 4 ao Contrato 17/2024, que substituíram os serviços de "transporte fluvial de materiais diversos até 500t" e "implantação do sistema naval", e sua compatibilidade com os referenciais de mercado, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021;

9.1.7. justificativa técnica da modificação e da fragmentação da capacidade de carga por tipo de equipamento, promovida pelo Termo Aditivo 4 ao Contrato 17/2024, em relação aos transportes e à implantação do sistema naval, com expressiva elevação de custo, em detrimento de ajustes nos itens originais, em atendimento aos arts. 117, 119, 120 e 125 da Lei 14.133/2021; e

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. inclua nos Termos de Referência e nas minutas contratuais dos futuros processos de contratações de Operação, Manutenção e revitalização das IP4s, no Contrato Macro 12/2026 e em seus respectivos contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização critérios técnicos objetivos e excludentes que delimitem claramente as fronteiras entre os serviços de manutenção preventiva e corretiva ordinária (escopo de O&M), as manutenções robustas para patologias específicas (escopo do produto DSM) e as intervenções de recuperação estrutural (escopo de contratos de revitalização, como os do Prorevit), de modo que a classificação das intervenções seja orientada por parâmetros previamente estabelecidos nos próprios instrumentos contratuais, e não delegada exclusivamente ao juízo da supervisão durante a execução, a fim de mitigar o risco de sobreposição de serviços e pagamentos em duplicidade, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.2. implemente, no âmbito dos processos de planejamento de futuras obras de revitalização de IP4s no Programa Prorevit, procedimento formal que assegure, para cada terminal submetido a obras dessa natureza, a realização de análise técnica detalhada das necessidades de manutenção para o novo ciclo operacional antes do início da execução contratual subsequente, resultando na elaboração ou adequação do respectivo plano de manutenção — considerando as especificações dos fabricantes dos novos equipamentos instalados, os custos de manutenção dos componentes substituídos e a nova criticidade dos sistemas revitalizados — e a consequente revisão e ajuste dos contratos de Operação e Manutenção (O&M) vigentes ou a serem celebrados, de modo a assegurar que a remuneração contratual reflita as reais demandas do novo ciclo operacional e não apenas as premissas estabelecidas antes da concepção das obras de revitalização, em atendimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021; e

9.2.3. aprimore o painel informativo institucional sobre as IP4s, incorporando dados de medição do Contrato Macro 12/2026, e outros que vierem a substituí-lo, discriminados por terminal, localização geográfica, informações de planejamento e execução do Programa Prorevit, processos de contratação em curso e indicadores de operacionalidade atualizados periodicamente, e que promova a ampla divulgação desse painel em cada terminal IP4 por meio de material informativo com linguagem acessível, ***link*** direto e ***QR code*** de acesso específico de cada IP4, de modo a fortalecer o controle social sobre a prestação dos serviços nas comunidades ribeirinhas beneficiárias, em atendimento ao art. 8º da Lei 12.527/2011.

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

9.3.1. o percentual da rubrica ISSQN previsto no BDI dos contratos deve ser compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra, observando a forma de definição da base de cálculo do tributo prevista na legislação municipal e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS, nos termos do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, sob risco de caracterizar superfaturamento do contrato;

9.3.2. celebrar contratos macros de O&M das IP4s sem incluir cláusulas específicas e claras que modulem os

pagamentos em cenários de inoperância parcial ou total de componentes críticos, como os complexos frigoríficos, estabelecendo critérios objetivos de desconto ou supressão de pagamentos que garantam a proporcionalidade e a economicidade dos termos fere o art. 37, caput, da Constituição Federal, e os arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021;

9.3.3. o critério de medição e pagamento de itens da administração local da obra – ainda que adotadas outras possíveis denominações – deve ser, em regra, vinculado à execução financeira do contrato, restringindo a adoção de critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo a casos específicos, quando for exigida tal equipe disponível e permanente ao longo de toda a vigência do contrato, dissociado de sua evolução física, em observância à jurisprudência desta Corte de Contas, em especial o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário e outros;

9.3.4. a realização de pagamentos por serviços de operação e manutenção especializada de complexos frigoríficos cujas instalações encontram-se inoperantes ou irrecuperáveis, conforme identificada nos Contratos Macros 185/2023 e 186/2023, pode vir a caracterizar superfaturamento por serviços não executados, em violação às regras de controle contidas nos arts. 5º, 115 e 117 da Lei 14.133/2021;

9.3.5. a fiscalização deficiente verificada nos Contratos 17/2024, 185/2023 e 186/2023 configura infringência aos arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021, que impõem ao gestor o dever de acompanhar e fiscalizar a execução contratual de forma sistemática e efetiva, com vistas a assegurar o fiel cumprimento das cláusulas avençadas e a adequada aplicação dos recursos públicos; e

9.3.6. a condução de contratações no âmbito do Programa Prorevit e do Contrato Macro 12/2026 sem o suporte de contratos de Supervisão/Apoio à Fiscalização plenamente operacionais representa risco à regularidade das medições, à adequação dos aditivos e à conformidade dos pagamentos, agravado pela dispersão das IP4s por localidades remotas da Amazônia com acesso predominantemente fluvial e pela execução simultânea de obras em terminais distantes entre si, em desconformidade com os arts. 117, 119 e 120 da Lei 14.133/2021;

9.4. indeferir o pedido da empresa Focus Empreendimentos Ltda. para figurar como parte do processo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de conceder à requerente, conforme o art. 4º, § 1º, da Resolução-TCU 249/2012, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia; e

9.5. comunicar esta deliberação ao Dnit e à empresa Focus Empreendimentos Ltda.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2540-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 010.844-2018-0
Apensos: TC 022.572/2022-8; TC 022.571/2022-1.
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Município de Canavieira/PI.
Recorrente: José Donato de Araújo Neto (141.964.843-87).
Representação legal: César Augusto Fonseca Gondim (OAB/PI 6352), representando José Donato de Araújo Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. INTEMPESTIVIDADE DO APELO. NÃO CONHECIMENTO. RECONHECIMENTO, DE OFÍCIO, DA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a análise empreendida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 143), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 144 e 145):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por José Donato de Araújo Neto (Peça 124) contra o Acórdão 10200/2020-TCU-1ª Câmara (peça 62, Rel. Min. Benjamin Zymler).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e 19 da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. José Donato de Araújo Neto;

9.2. com fulcro no art. 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenar o responsável designado no item anterior ao pagamento das quantias adiante especificadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

[Quadro de débito à pags. 1-2, peça 62]

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.4. aplicar ao Sr. José Donato de Araújo Neto a multa de R$ 20.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992:

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da aludida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

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

9.7. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.8. dar ciência desta decisão ao Sr. José Donato de Araújo Neto, ao Ministério da Cidadania, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Canavieira/PI e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Piauí, neste caso, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em desfavor de José Donato de Araújo Neto, ex-prefeito do Município de Canavieira/PI (gestões 2001-2004 e 2005-2008), em razão da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2008. O objeto do ajuste era o cofinanciamento federal de ações continuadas de assistência social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para a execução dos serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). O montante total repassado foi de R$ 110.347,50 (peça 3).

2.1. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na Nota Técnica 699/2017 – CPCRFF/CGPC/DEFNAS (peça 19), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Ausência de documentação comprobatória das despesas e omissão no dever de prestar contas, ratificada pelo parecer do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que informou não ter recebido a prestação de contas da gestão anterior.

2.2. No relatório de TCE 61/2017 (peça 26), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 110.347,50, imputando responsabilidade a José Donato de Araújo Neto, na condição de gestor dos recursos à época dos fatos.

2.3. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), foi realizada a citação do responsável pelo débito identificado, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos (peça 35).

2.4. Regularmente notificado (peças 48 e 52), o responsável permaneceu silente, configurando-se a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

2.5. A unidade técnica (SecexTCE) concluiu que os elementos nos autos eram suficientes para caracterizar a irregularidade. Nesse sentido, propôs o julgamento das contas como irregulares, com a imputação do débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.6. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) anuiu à análise da unidade técnica (peça 61).

2.7. O processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou as contas irregulares, condenou o responsável ao pagamento do débito e aplicou-lhe multa no valor de R$ 20.000,00.

2.8. Inconformado, o responsável interpôs recurso de reconsideração (peça 83). A Secretaria de Recursos (Serur) propôs o seu não conhecimento, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos. No entanto, em exame de ofício, a unidade técnica sugeriu tornar insubsistente o acórdão condenatório em razão da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, sob o rito da Lei 9.873/1999 (peça 92).

2.9. O MPTCU, em seu parecer (peça 94), concordou com o não conhecimento do recurso, mas divergiu quanto à prescrição, defendendo a incidência do prazo decenal do Código Civil e a continuidade do julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito.

2.10. O Colegiado, por meio do Acórdão 1.611/2022-TCU-1ª Câmara, decidiu por não conhecer do recurso de reconsideração e manteve o julgamento pela irregularidade das contas.

2.11. Diante dessa decisão, o responsável opôs Embargos de Declaração (peça 102), alegando omissão e contradição no julgado quanto ao reconhecimento da prescrição, matéria de ordem pública, citando o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 899.

2.12. Os referidos embargos foram conhecidos e, no mérito, rejeitados por meio do Acórdão 4.295/2022-TCU-1ª Câmara.

2.13. Inconformado com a manutenção das condenações, o responsável interpôs o presente recurso de revisão, que será analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Nos termos do exame de admissibilidade e do despacho do relator, o recurso foi conhecido, sem atribuição de efeito suspensivo (peças 138 e 141). Todavia, entende-se que este recurso de revisão não merece ser conhecido, uma vez que se considerou como termo inicial para a contagem do prazo recursal a data de publicação do Acórdão 4295/2022-TCU-1ª Câmara. Referido julgado rejeitou os embargos de declaração opostos ao Acórdão 1611/2022-TCU-1ª Câmara, o qual, por sua vez, não conheceu do recurso de reconsideração interposto em face do Acórdão 10200/2020-TCU-1ª Câmara – deliberação que originalmente julgou as contas irregulares (peças 95, 107, 124-131 e 138).

3.1. Como o não conhecimento de recurso não atribui efeito suspensivo ao acórdão recorrido, o termo inicial para a contagem do prazo do presente recurso de revisão deve ser a data da notificação do Acórdão 10200/2020-TCU-1ª Câmara, ocorrida em 19/11/2020 (peça 80), e não a data de notificação do Acórdão 4295/2022-TCU-1ª Câmara. Dessa forma, o recurso de revisão, interposto em 3/12/2025 – ou seja, mais de cinco anos após 19/11/2020 –, deve ser considerado intempestivo e, consequentemente, não conhecido.

3.2. Apesar disso, as razões recursais apresentadas pelo recorrente serão examinadas, tendo em vista a proposta inicial de conhecimento do presente recurso.

EXAME DE MÉRITO

*4. **Delimitação***

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento;

b) ilegitimidade passiva e da responsabilidade do gestor sucessor;

c) nulidade da notificação e tempestividade do recurso de reconsideração.

*5. **Da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento***

5.1. O recorrente alega que as pretensões punitiva e de ressarcimento estão fulminadas pela prescrição, devendo a matéria de ordem pública ser reconhecida de ofício. Em síntese, alega que:

a) sob a égide da Lei 9.873/1999 e da Resolução TCU 344/2022, o prazo quinquenal foi superado, visto que o afastamento do cargo ocorreu em 2008 e a TCE só foi instaurada em 2018.

b) mesmo sob o critério da prescrição decenal (Código Civil), o prazo de 10 anos foi ultrapassado entre o último ato de gestão do recorrente (março/2008) e o ato que ordenou a citação (agosto/2018).

c) o transcurso de mais de dez anos entre os fatos e a efetiva notificação dos responsáveis inviabiliza o exercício da ampla defesa, ensejando o arquivamento do processo nos termos do art. 212 do RI/TCU.

Análise

5.2. No caso concreto, a prescrição ainda não foi analisada com fundamento na Resolução-TCU 344/2022 nem o acórdão condenatório transitou em julgado há mais de 5 (cinco) anos, logo não existe impedimento para o TCU se manifestar quanto à prescrição, a teor do parágrafo único do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022.

5.3. A título de esclarecimento, o trânsito em julgado do acórdão recorrido deu-se em 4/12/2020 e o recurso em análise foi interposto em 3/12/2025 (peças 133 e 142). Oportunamente, vale registrar que o TCU já se manifestou no sentido de que o prazo de cinco anos estabelecido conta-se entre o trânsito em julgado e a interposição de recurso ou provocação do interessado, não entre o trânsito em julgado e eventual nova apreciação da prescrição (Acórdão 1501/2026-TCU-Plenário).

5.4. Nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento. No caso de recursos repassados na modalidade fundo a fundo (FNAS), o termo inicial da contagem, conforme o art. 4º, inciso I, da referida norma, é a data em que as contas deveriam ter sido prestadas.

5.5. No caso concreto, os recursos referem-se ao exercício de 2008. De acordo com a instrução da Unidade Técnica (Peça 35), o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira (prestação de contas) deveria ter sido apresentado em 14/06/2009. Portanto, este é o marco inicial - termo a quo.

5.6. Quanto à prescrição intercorrente, o art. 5º da Resolução-TCU 344/2022 dispõe acerca das causas interruptivas, destacando-se o inciso II: 'por qualquer ato inequívoco de apuração do fato'.

5.7. Conforme os atos processuais extraídos da instrução e do voto, a linha do tempo da prescrição apresenta-se da seguinte forma:

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
1	*14/6/2009*	*Prazo final para a prestação de contas (FNAS)*	*Art. 4° inc. I*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
2	*11/11/2009*	*Ofício 10807/DEFNAS/SNAS/MDS (Diligência ao Prefeito)*	*Art. 5º, inciso II*	*1ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente*
3	*24/5/2013*	*Nota Técnica de apuração/diligência do Órgão repassador*	*Art. 5° inc. II*	*2ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente*
4	*16/6/2016*	*Nota Técnica 1144/2016 e Ofícios de Notificação*	*Art. 5º, inciso II*	*3ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente*
5	*12/5/2017*	*Nota Técnica 699/2017 (Conclusão pela abertura de TCE)*	*Art. 5º, inciso II*	*4ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente*
6	*21/8/2018*	*Despacho do Relator ordenando a citação (peça 38)*	*Art. 5°, inc. I*	*Evento processual interruptivo*

5.8. No que tange à prescrição intercorrente, o art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 estabelece que o prazo prescricional será de 3 (três) anos sempre que o processo permanecer paralisado, pendente de julgamento ou despacho. No caso em tela, ao confrontar os marcos interruptivos da fase interna da Tomada de Contas Especial, verifica-se que entre a diligência efetuada em 11/11/2009 (Evento 2) e a emissão da Nota Técnica de apuração em 24/05/2013 (Evento 3), transcorreu o lapso temporal de 3 anos, 6 meses e 13 dias.

5.9. Da mesma forma, observa-se novo excesso de prazo entre a mencionada Nota Técnica (maio/2013) e a subsequente manifestação da Unidade Técnica em 16/06/2016 (Evento 4), totalizando um hiato de 3 anos e 22 dias. Em ambos os períodos, não foram identificados nos autos despachos ou atos de instrução de caráter interruptivo que impedissem a fluência do prazo trienal.

5.10. Conforme o entendimento consolidado no Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, a paralisação do processo por período superior a três anos atrai a incidência da prescrição intercorrente, fulminando a pretensão punitiva e ressarcitória do Estado. A existência de atos meramente formais ou de mero expediente, que não impulsionam efetivamente a apuração dos fatos, não possui o condão de interromper o curso do prazo intercorrente.

5.11. Para fins de declaração definitiva do instituto e em fiel observância ao princípio da verdade material, faz-se indispensável a realização de diligência interna junto ao órgão repassador, com o escopo de certificar, de forma cabal, a absoluta inexistência de qualquer ato processual relevante, parecer intermediário ou despacho de impulso que ostente natureza de 'ato inequívoco de apuração do fato' (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU nº 344/2022) oculto nos autos durante as referidas lacunas temporais.

6. ***Da ilegitimidade passiva e da responsabilidade do gestor sucessor***

6.1. O recorrente, Sr. José Donato de Araújo Neto, defende a reforma da decisão que julgou suas contas irregulares, argumentando que houve erro na identificação do responsável pelas condutas apuradas. Em síntese, alega que:

a) exerceu o mandato de prefeito apenas até 30/03/2008, data em que renunciou ao cargo. Portanto, não era mais o chefe do Executivo municipal durante a maior parte do exercício financeiro em questão.

b) dos repasses efetuados pelo FNAS em 2008, a grande maioria (33 das 40 parcelas) ocorreu sob a gestão do sucessor, Sr. Elias Lima da Cruz, que assumiu a prefeitura em abril daquele ano.

c) o dever de prestar contas das verbas do SUAS/FNAS é anual e o sistema para o envio dos dados (SUASWeb) só foi disponibilizado em junho de 2009, momento em que o recorrente já não detinha qualquer vínculo ou acesso aos arquivos da prefeitura.

d) incide, ao caso, o entendimento da Súmula TCU nº 230, que atribui ao prefeito sucessor a responsabilidade de prestar contas de recursos federais recebidos por seu antecessor quando o prazo para o adimplemento da obrigação vencer no período de sua gestão.

e) ao sair da prefeitura, o recorrente deixou a documentação referente aos meses de sua gestão (janeiro a março) arquivada na sede administrativa, cabendo ao sucessor a consolidação e transmissão das informações ao órgão repassador.

Análise

6.2. A jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas, reforçando o entendimento de que cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

6.3. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes'.

6.4. O recorrente alega a incidência da Súmula TCU nº 230, sustentando que a responsabilidade pela prestação de contas dos recursos do FNAS/2008 caberia exclusivamente ao seu sucessor, Sr. Elias Lima da Cruz, uma vez que o prazo para adimplemento venceu em 2009. Contudo, é necessário frisar que a aplicação da referida súmula não importa em exclusão automática da responsabilidade do antecessor pela gestão dos valores por ele efetivamente recebidos e aplicados.

6.5. Conforme a dicção da Súmula 230, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas, mas se o sucessor demonstrar a impossibilidade de fazê-lo por ausência de documentos deixados pelo antecessor, ou se ficar comprovado que o dano ao erário se originou de atos praticados na gestão anterior, a responsabilidade permanece com o gestor que geriu os recursos. No caso concreto, o recorrente geriu os repasses dos meses de janeiro a março de 2008.

6.6. Nesse sentido, os Acórdãos 6553/2016-TCU-1ª Câmara e 2610/2016-TCU-Plenário reiteram que o ônus de comprovar a correta aplicação dos recursos que passaram por suas mãos é personalíssimo. A mera alegação de que deixou a documentação na prefeitura, desacompanhada de inventário de transmissão de cargo ou prova de entrega formal ao sucessor, não é suficiente para afastar o débito relativo ao período de sua gestão.

6.7. Por oportuno, registra-se que a responsabilidade do sucessor pela omissão (Súmula 230) é concorrente e não excludente. O sucessor pode ser penalizado pela omissão no dever de prestar contas, mas o

antecessor permanece responsável pelo desvio ou malversação dos recursos geridos em seu mandato, caso não comprove o nexo causal entre o repasse e a despesa.

6.8. Ante o exposto, dada a insuficiência dos documentos apresentados e a ausência de prova de que o sucessor dispunha de meios para prestar contas do período de janeiro a março de 2008, entende-se que o recorrente não conseguiu cumprir com o ônus da prova, devendo ser rejeitados os argumentos trazidos.

7. ***Da nulidade da notificação e tempestividade do recurso de reconsideração***

7.1. O recorrente sustenta que o não conhecimento do seu Recurso de Reconsideração anterior foi indevido, pois baseou-se em uma comunicação processual viciada. Em síntese, argumenta que:

a) foram expedidas três notificações; a primeira considerada válida pelo TCU foi entregue em endereço de terceiros (residência de uma irmã) e recebida por pessoa desconhecida, não cumprindo a finalidade de dar ciência real ao interessado;

b) a ciência efetiva só ocorreu com a notificação entregue em seu domicílio em 25/11/2020, o que torna o recurso interposto em 08/12/2020 plenamente tempestivo;

c) a manutenção do não conhecimento viola os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Análise

7.2. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

7.3. No caso concreto, o recorrente alega a nulidade da notificação que fundamentou o não conhecimento de seu Recurso de Reconsideração anterior por intempestividade, argumentando que o primeiro ofício foi entregue em endereço de terceiros. Todavia, o endereço em questão não era aleatório, mas sim um dos endereços vinculados ao responsável nos sistemas oficiais consultados pelo Tribunal (como a base de dados da Receita Federal).

7.4. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica no Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler): 'É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.' Tal entendimento foi corroborado pelo STF no MS-AgR 25.816/DF, afirmando a suficiência da comprovação da entrega no endereço do destinatário.

7.5. Conforme consta da instrução da Unidade Técnica (peça 58) , foram realizadas tentativas em múltiplos endereços para garantir a ampla defesa. O fato de o primeiro AR ter sido recebido em endereço vinculado ao recorrente (residência de familiar próxima) torna o ato juridicamente perfeito, uma vez que é dever do responsável manter seus dados cadastrais atualizados perante os órgãos públicos, conforme preceitua a jurisprudência desta Corte (Acórdão 3.648/2013-TCU-2ª Câmara).

7.6. Portanto, a manutenção do não conhecimento do Recurso de Reconsideração por intempestividade não configura violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, mas sim a aplicação estrita do art. 33 da Lei 8.443/1992. O recorrente não apresentou fatos novos capazes de superar a intempestividade verificada.

7.7. Ante o exposto, dada a validade da primeira notificação e a ausência de elementos que comprovem erro no endereço de destino, entende-se que a comunicação processual cumpriu sua finalidade legal, devendo ser rejeitados os argumentos trazidos.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

a) o recurso não deve ser conhecido, tendo em vista sua intempestividade;

b) subsidiariamente, caso seja conhecido, diante da possibilidade de incidência da prescrição intercorrente, é necessária a realização de diligência ao órgão concedente para informar a ocorrência de qualquer ato processual com natureza de ato inequívoco de apuração do fato;

c) a responsabilidade do recorrente permanece íntegra, uma vez que a Súmula TCU 230 não possui o condão de eximir o antecessor por irregularidades materiais ou ausência de comprovação de recursos geridos em seu mandato, limitando-se a regularizar a omissão formal da prestação de contas cujo prazo vence na gestão subsequente. Como o ônus da prova da regular aplicação dos recursos é personalíssimo e o recorrente não apresentou inventário de transmissão de cargo ou documentos que comprovem a guarda e

entrega dos arquivos ao sucessor, o nexo de causalidade vincula-se à sua gestão (janeiro a março de 2008), não cabendo a transferência da responsabilidade pela falta de documentos ao gestor sucessor;

d) a nulidade da notificação não pode ser reconhecida, visto que a comunicação processual foi encaminhada e entregue em endereço constante da base de dados da Receita Federal, o que, conforme a jurisprudência pacífica deste Tribunal (Acórdão 1.019/2008-Plenário), torna o ato juridicamente perfeito e dispensa a entrega em 'mãos próprias'. O dever de manter os dados cadastrais atualizados recai exclusivamente sobre o jurisdicionado, de modo que a primeira ciência válida em endereço vinculado ao responsável inicia a contagem do prazo peremptório, tornando intempestivo o recurso interposto fora do decêndio legal e afastando a alegação de cerceamento de defesa.

8.1. Sendo assim, a proposta será pelo não conhecimento do recurso e, caso admitido, deve-se realizar a diligência acima referida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

a) não conhecer do recurso de revisão interposto por José Donato de Araújo Neto em face do Acórdão 10200/2020-TCU-1ª Câmara;

b) caso admitido o recurso, preliminarmente, determinar a realização de diligência junto ao órgão concedente, com o escopo de certificar, de forma cabal, a absoluta inexistência de qualquer ato processual relevante, parecer intermediário ou despacho de impulso que ostente natureza de causa interruptiva da prescrição nos períodos compreendidos entre 11/11/2009 e 24/05/2013, e entre 24/05/2013 e 16/06/2016;

c) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

2. O representante do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) anuiu ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, ante as seguintes considerações (peça 146):

"(...) *Ao examinar o recurso, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos concluiu, inicialmente, pelo seu não conhecimento, por intempestividade (peça 143). Subsidiariamente, para a hipótese de o recurso ser admitido, propôs a realização de diligência ao órgão concedente destinada a verificar a eventual existência de atos interruptivos da prescrição nos períodos compreendidos entre 11/11/2009 e 24/5/2013 e entre 24/5/2013 e 16/6/2016.*

Estamos de acordo com a proposta de não conhecimento do recurso. Entendemos, contudo, que essa conclusão não prejudica o exame, de ofício, da prescrição, matéria de ordem pública. A própria unidade técnica reconhece não haver impedimento para que o Tribunal a examine à luz da Resolução-TCU 344/2022.

Nesse aspecto, a instrução identifica dois intervalos superiores ao prazo trienal previsto para a prescrição intercorrente: de 11/11/2009 a 24/5/2013, correspondente a 3 anos, 6 meses e 13 dias, e de 24/5/2013 a 16/6/2016, correspondente a 3 anos e 22 dias (peça 143, item 5.7). Registra, ainda, que não foram identificados nos autos atos de instrução ou despachos de caráter interruptivo durante esses períodos.

Com as devidas vênias, não nos parece necessário promover diligência com o objetivo de localizar eventuais atos interruptivos que não integrem o processo. A aferição da prescrição deve ser realizada a partir dos elementos regularmente documentados nos autos, não se mostrando adequado reabrir a instrução para investigar a possível existência de atos pretéritos destinados exclusivamente a afastar uma prescrição que, à vista do conjunto processual disponível, já se mostra configurada. Entendimento diverso acabaria por esvaziar a finalidade do instituto, ao condicionar seu reconhecimento à demonstração da inexistência absoluta de atos interruptivos não constantes do processo.

Assim, embora concordemos com o não conhecimento do recurso de revisão, entendemos que deve ser reconhecida, de ofício, a prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória, em razão dos períodos de paralisação superiores a três anos identificados pela unidade técnica, tornando-se insubsistentes as condenações impostas ao responsável.

Diante do exposto, manifestamo-nos pelo não conhecimento do recurso de revisão interposto pelo Sr. José Donato de Araújo Neto, e, de ofício, pelo reconhecimento da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória, com as consequências daí decorrentes."

É o Relatório.

VOTO

Tratam os autos, originariamente, da tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, tendo como responsável José Donato de Araújo Neto, ex-prefeito do Município de Canavieira/PI (gestões 2001-2004 e 2005-2008), em razão da não comprovação da boa e regular gestão dos

recursos repassados à municipalidade pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, no exercício de 2008, no total de R$ 110.347,50.

2. O objeto do ajuste era o cofinanciamento federal de ações continuadas de assistência social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para a execução dos serviços de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE.

3. Conforme Nota Técnica 699/2017 – CPCRFF/CGPC/DEFNAS (peça 19), o prejuízo aos cofres públicos importou na totalidade dos recursos transferidos, atribuído a José Donato de Araújo Neto, na condição de gestor dos recursos, em razão da "*Ausência de documentação comprobatória das despesas e omissão no dever de prestar contas, ratificada pelo parecer do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que informou não ter recebido a prestação de contas da gestão anterior*".

4. No âmbito deste Tribunal, regularmente notificado, o responsável permaneceu silente, configurando-se a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

5. Mediante o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, este Tribunal decidiu julgar irregulares as presentes contas, com condenação em débito e aplicação de multa proporcional ao responsável.

6. Referida decisão foi confirmada, em sede de recurso de reconsideração e de embargos de declaração, pelos Acórdãos 1.611/2022 e 4.295/2022, ambos da 1ª Câmara e da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

7. Examina-se, nesta oportunidade, recurso de revisão (peças 124 a 136) interposto pelo responsável contra o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara, defendendo, em síntese, a ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva deste Tribunal, a responsabilidade da gestão sucessora pela aplicação de parcela dos recursos e pela prestação de contas e a nulidade da notificação sobre o não conhecimento do recurso de reconsideração anterior.

8. Ao examinar o apelo, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos concluiu (peça 143), em sede de admissibilidade, pelo seu não conhecimento, ante a sua intempestividade. Subsidiariamente, para a hipótese de o recurso ser admitido, propôs a realização de diligência ao órgão concedente destinada à verificação da eventual existência de atos interruptivos da prescrição nos períodos compreendidos entre 11/11/2009 e 24/5/2013 e 24/5/2013 e 16/6/2016.

9. Embora concordasse com o não conhecimento do recurso de revisão, o representante do Ministério Público junto a este Tribunal se manifestou (peça 146) pelo reconhecimento, de ofício, da prescrição intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória, em razão da existência de períodos de paralisação processual superiores a três anos, conforme identificado pela unidade técnica.

10. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.

11. Não obstante o juízo de admissibilidade positivo consignado no despacho de peça 141, melhor examinando a matéria, entendo, na linha defendida nos pareceres exarados nos autos, que o apelo não deve ser conhecido, por não preencher um dos pressupostos constantes dos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, qual seja, a tempestividade.

12. Com efeito, considerou-se, inicialmente, como termo inicial para a contagem do prazo recursal a data de publicação do Acórdão 4.295/2022-TCU-1ª Câmara. Referida deliberação rejeitou os embargos de declaração opostos ao Acórdão 1.611/2022-TCU-1ª Câmara, que, por sua vez, não conheceu do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara, responsável pelo julgamento original das contas pela irregularidade.

13. Ocorre que o Acórdão 1.611/2022-TCU-1ª Câmara, ao não conhecer do recurso de reconsideração, não produziu efeito suspensivo sobre a deliberação recorrida, de modo que o prazo para a interposição de eventual recurso de revisão não se reiniciou com a prolação ou a publicação daquele julgado, tampouco com a posterior decisão dos embargos de declaração.

14. Assim, para fins de aferição da tempestividade do presente recurso de revisão, deve ser considerada a data em que o responsável foi notificado da deliberação que originalmente julgou as contas irregulares, qual seja, o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara. Conforme consta dos autos, essa notificação ocorreu em 18/11/2020 (peça 80).

15. Desse modo, tendo o recurso de revisão sido interposto somente em 3/12/2025, quando já transcorridos mais de cinco anos da notificação do Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara, resta caracterizada a sua intempestividade. Por conseguinte, o recurso não deve ser conhecido.

16. Tal decisão, todavia, não obsta o exame de ofício da prescrição no feito, matéria de ordem pública, como bem observaram tanto a unidade técnica quanto o representante do **Parquet**.

17. Nesse sentido, registro, de plano, não haver óbice à manifestação deste Tribunal sobre o tema, uma vez que a prescrição no caso em exame ainda não foi analisada à luz da Resolução TCU 344/2022, tampouco o

acórdão condenatório transitou em julgado há mais de cinco anos, a teor do art. 10, parágrafo único, do referido normativo.

18. A propósito, anoto que o trânsito em julgado do acórdão recorrido deu-se em 4/12/2020 e o presente recurso foi interposto em 3/12/2025, observando-se que o prazo de cinco anos se conta entre o trânsito em julgado e a provocação do interessado, e não entre o trânsito em julgado e eventual nova apreciação da prescrição (Acórdão 1.501/2026-TCU-Plenário).

19. Anoto, ademais, que, nos termos dos arts. 2º e 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento deste Tribunal, contando-se esse prazo, em se tratando de recursos repassados na modalidade fundo a fundo, da data em que as contas deveriam ter sido prestadas. Quanto à prescrição intercorrente, o art. 8º da Resolução TCU 344/2022 estabelece que ela ocorre quando o processo permanecer paralisado, pendente de julgamento ou despacho, por prazo superior a três anos.

20. Dito isso, verifico que a AudTCE promoveu o exame da ocorrência da prescrição nos autos considerando os seguintes marcos interruptivos, conforme disciplinado pela Resolução TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
1	14/6/2009	Prazo final para a prestação de contas (FNAS)	Art. 4° inc. I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	11/11/2009	Ofício 10807/DEFNAS/SNAS/MDS (Diligência ao Prefeito)	Art. 5º, inciso II	1ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente
3	24/5/2013	Nota Técnica de apuração/diligência do Órgão repassador	Art. 5° inc. II	2ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente
4	16/6/2016	Nota Técnica 1144/2016 e Ofícios de Notificação	Art. 5º, inciso II	3ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente
5	12/5/2017	Nota Técnica 699/2017 (Conclusão pela abertura de TCE)	Art. 5º, inciso II	4ª Interrupção da contagem da prescrição intercorrente
6	21/8/2018	Despacho do Relator ordenando a citação (peça 38)	Art. 5°, inc. I	Evento processual interruptivo

21. Do cotejo desses eventos processuais, a unidade técnica identificou dois intervalos que superaram o referido prazo trienal:

a) entre a diligência efetuada em 11/11/2009 e a emissão da Nota Técnica de apuração em 24/5/2013, com o transcurso de 3 anos, 6 meses e 13 dias; e

b) entre a mencionada Nota Técnica (24/5/2013) e a subsequente manifestação da unidade em 16/6/2016, com o transcurso de 3 anos e 22 dias.

22. Em vista disso e da não identificação, nos autos, de outros despachos e atos de instrução de caráter interruptivo que impedissem a fluência do prazo trienal, propôs a realização de diligência ao órgão concedente, para certificar, de forma cabal, a inexistência de qualquer ato inequívoco de apuração do fato durante as referidas lacunas temporais.

23. Já o Ministério Público junto a este Tribunal pugnou pelo reconhecimento imediato da prescrição, por reputar desnecessária a realização de diligência com o objetivo de localizar eventuais atos interruptivos que não integrem o processo.

24. Concordo com o douto **Parquet** no sentido de que este Tribunal deve reconhecer, desde logo, a ocorrência da prescrição no presente feito.

25. Como defendido, a aferição do prazo prescricional deve tomar por base os elementos regularmente documentados nos autos, não se justificando a reabertura da instrução, notadamente na atual fase processual, para investigar a eventual existência de atos interruptivos não registrados no processo, quando a prescrição já se mostra configurada à luz do conjunto processual disponível.

26. Destarte, tem-se que, nos períodos compreendidos entre o evento 2 (11/11/2009) e o evento 3 (24/5/2013) e entre esse evento e o evento 4 (16/6/2016), transcorreu lapso superior a três anos, o que conduz ao reconhecimento da ocorrência da prescrição intercorrente prevista no art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

27. Nesse sentido, cabe, de ofício, tornar insubsistente o acórdão condenatório e arquivar o feito, conforme estabelecido no art. 11 da aludida norma.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2541/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.844-2018-0.
1.1. Apensos: TC 022.572/2022-8; TC 022.571/2022-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: José Donato de Araújo Neto (141.964.843-87).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Canavieira/PI.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: César Augusto Fonseca Gondim (OAB/PI 6352), representando José Donato de Araújo Neto.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia recurso de revisão interposto contra o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e os arts. 8º e 11 da Resolução TCU 344/2022, em:
9.1. não conhecer do presente recurso, ante a sua intempestividade;
9.2. reconhecer, de ofício, a ocorrência da prescrição intercorrente no feito e, por conseguinte, tornar insubsistente o Acórdão 10.200/2020-TCU-1ª Câmara;
9.3. comunicar esta decisão ao recorrente, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e à Procuradoria da República no Estado do Piauí; e
9.4. arquivar o processo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2541-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II– Plenário
TC 017.367/2025-5
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Solicitante: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.
Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AQUISIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD) 2026. RESTRIÇÃO ÀS DISCIPLINAS DE LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA, NO ENSINO FUNDAMENTAL. POSSÍVEL INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. SOBRESTAMENTO DETERMINADO NO ACÓRDÃO 298/2026-TCU-PLENÁRIO. MOTIVO DO SOBRESTAMENTO SUPERADO. INFORMAÇÃO À COMISSÃO SOLICITANTE. CUMPRIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos - AudEducação (peça 24), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do dirigente daquela unidade (peça 25):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, autuada sob o número TC 017.367/2025-5, visando a apuração de possíveis irregularidades decorrentes da decisão do Ministério da Educação (MEC) de restringir a aquisição de livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2026 às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental, em razão de insuficiência orçamentária, tema que foi objeto de análise correlata no processo TC 017.134/2025-0, conforme determinado pelo Acórdão 298/2026-TCU-Plenário (peça 16).

HISTÓRICO

2. Esse processo teve início a partir de solicitação do Congresso Nacional, formalizada pelo Ofício Presidente 04/2025/CE, de 28/8/2025 (peça 3, p. 1-4; peça 4, p. 1). O pedido visava a realização de auditoria operacional para apurar os impactos, riscos e possíveis irregularidades decorrentes da decisão do Ministério da Educação (MEC) de restringir a aquisição de livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2026 às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental, em detrimento de outras disciplinas essenciais.

3. O expediente foi autuado no Tribunal de Contas da União, sendo encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e à Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) para exame técnico (peça 5; peça 6). Em razão da identidade de objeto, foi reconhecida a conexão com o processo TC 017.134/2025-0, e ambos passaram a tramitar sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, conforme despacho de prevenção de relatoria e redistribuição (peça 8; peça 9; peça 10).

4. O processo TC 017.134/2025-0 foi julgado pelo Plenário do TCU em 29/7/2026, resultando no Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes. A análise técnica contemplou expressamente a matéria objeto do presente processo, TC 017.367/2025-5. Conforme registrado no relatório, verificou-se que a restrição da aquisição de material didático para o ensino fundamental às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática decorreu de limitação orçamentária, não sendo atribuída responsabilidade ao gestor, em razão da natureza discricionária das despesas relacionadas ao PNLD. Destacou-se, ainda, que não houve necessidade de realização de auditoria operacional específica para apuração dos fatos denunciados, uma vez que a questão foi exaustivamente analisada e solucionada no processo principal (peça 23, p. 13).

5. Diante desse contexto, propôs-se no processo principal declarar que esta Solicitação do Congresso Nacional, sobrestada no presente processo, foi integralmente atendida, não subsistindo pendências quanto à apuração dos fatos ou à adoção de medidas corretivas (peça 23, p. 13). O Tribunal recomendou o aprimoramento do planejamento orçamentário e da elaboração dos editais do PNLD, e autorizou a comunicação da decisão e o arquivamento dos autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU (peça 21, p. 1; peça 22, p. 1-3).

EXAME TÉCNICO

6. O exame técnico anterior deste processo identificou que a solicitação do Congresso Nacional versa sobre possível irregularidade na execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2026, especificamente quanto à restrição na aquisição de livros didáticos às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, em detrimento de outras áreas essenciais (peça 3, p. 1-4).

7. Durante a instrução, verificou-se que o objeto deste processo é correlato ao do TC 017.134/2025-0, representação que trata das mesmas questões de restrição orçamentária e priorização de disciplinas no âmbito do PNLD. Em razão da identidade de objeto, ambos os processos passaram a tramitar sob a relatoria única do Min. Augusto Nardes, conforme despacho e decisão do Tribunal (peça 8; peça 9; peça 10; peça 16).

8. Destaca-se que a matéria objeto desta Solicitação do Congresso Nacional (TC 017.367/2025-5) foi analisada de forma detalhada no âmbito do processo principal, TC 017.134/2025-0. Conforme consignado no relatório daquele feito (peça 23), restou evidenciado que a restrição da aquisição de material didático para os anos finais do ensino fundamental às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática decorreu de restrição orçamentária, não se identificando responsabilidade do gestor, tendo em vista a natureza discricionária das despesas relativas ao PNLD.

9. Adicionalmente, a análise técnica concluiu que não houve necessidade de realização de auditoria operacional específica para apuração dos fatos denunciados, uma vez que a questão foi exaustivamente examinada e solucionada no processo principal. Assim, propôs-se declarar que a Solicitação do Congresso Nacional, objeto do presente processo, foi integralmente atendida, não subsistindo pendências quanto à apuração dos fatos ou à adoção de medidas corretivas (peça 23, p. 13).

10. Assim, as informações detalhadas, análises técnicas e conclusões sobre os fatos noticiados na solicitação do Congresso Nacional encontram-se integralmente contempladas no julgamento do processo principal, TC 017.134/2025-0, cujo mérito foi decidido pelo Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário (peça 21, p. 1; peça 22, p. 1-3). Dessa forma, não há necessidade de nova instrução específica neste processo, devendo-se remeter o interessado ao conteúdo do acórdão e das peças do processo principal para acesso às informações e fundamentos técnicos pertinentes.

CONCLUSÃO

11. Considerando que o objeto do presente processo TC 017.367/2025-5 é correlato ao do TC 017.134/2025-0, e que todas as informações, análises e deliberações pertinentes à matéria foram integralmente tratadas e decididas no âmbito do processo principal, conclui-se que a solicitação do Congresso Nacional restou devidamente atendida.

12. As questões relativas à restrição na aquisição de livros didáticos do PNLD 2026, bem como os impactos, riscos e eventuais irregularidades, foram objeto de exame detalhado e decisão pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes (peça 21, p. 1; peça 22, p. 1-3).

13. Diante disso, não subsistem pendências a serem apreciadas neste feito, sendo suficiente a comunicação do resultado do julgamento do processo principal aos interessados, nos termos da decisão pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Ante o exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formalizada por meio do Ofício Presidente 04/2025/CE, pelo Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à consideração superior, propondo:

a) informar ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados que o objeto do presente processo TC 017.367/2025-5 é idêntico ao tratado no processo principal TC 017.134/2025-0, cujo mérito foi integralmente analisado e decidido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário, Relatoria do Ministro Augusto Nardes, estando todas as informações, fundamentos e recomendações disponíveis nas peças daquele feito;

b) comunicar o acórdão 2007/2026-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Augusto Nardes ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, destacando que o relatório e o voto que o fundamentaram, poderão ser acessados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, visando a apuração de possíveis irregularidades decorrentes da decisão do Ministério da Educação (MEC) de restringir a aquisição de livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2026 às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, no ensino fundamental.

2. O pedido, formalizado pelo Ofício Presidente 04/2025/CE, de 28/8/2025, visava a realização de auditoria operacional para apurar os impactos, riscos e eventuais irregularidades advindas da referida decisão, que resultou na priorização de apenas duas disciplinas em detrimento de outras áreas essenciais do currículo escolar.

3. Durante a instrução processual, foi reconhecida a identidade de objeto entre o presente feito e o processo TC 017.134/2025-0, que já tramitava neste Tribunal e tratava das mesmas questões relativas à restrição orçamentária e à priorização de disciplinas no âmbito do PNLD. Em razão disso, ambos os processos passaram a tramitar sob minha relatoria.

4. Assim, mediante o Acórdão 298/2026-TCU-Plenário, o julgamento do presente processo foi sobrestado, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, até a apreciação do TC 017.134/2025-0.

5. O processo principal (TC 017.134/2025-0) foi julgado pelo Plenário do TCU em 29/7/2026, resultando no Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, a análise técnica contemplou expressamente a matéria objeto do presente processo, tendo sido constatado que a restrição da aquisição de material didático para o ensino fundamental às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática decorreu de limitação orçamentária, não se identificando responsabilidade do gestor, em razão da natureza discricionária das despesas relacionadas ao PNLD.

6. Ressalte-se que, conforme consignado no relatório do processo principal, não houve necessidade de realização de auditoria operacional específica para apuração dos fatos denunciados, uma vez que a questão foi exaustivamente analisada e solucionada naquele feito.

7. O Tribunal, ao decidir o mérito da matéria, recomendou o aprimoramento do planejamento orçamentário e da elaboração dos editais do PNLD, autorizando a comunicação da decisão e o arquivamento dos autos.

8. Considerando que todas as informações, análises e deliberações pertinentes à matéria foram integralmente tratadas e decididas no âmbito do processo principal, entendo que a solicitação do Congresso Nacional restou devidamente atendida, não havendo pendências a serem apreciadas neste feito, devendo ser levantado o sobrestamento determinado no Acórdão 298/2026-TCU-Plenário.

9. As questões relativas à restrição na aquisição de livros didáticos do PNLD 2026, bem como os impactos, riscos e eventuais irregularidades, foram objeto de exame detalhado e decisão pelo Tribunal de Contas da União, sendo suficiente a comunicação do resultado do julgamento do processo principal aos interessados.

10. Dessa forma, a presente Solicitação deve ser considerada atendida e deve ser informado ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados que o objeto do presente processo é idêntico ao tratado no processo principal TC 017.134/2025-0, cujo mérito foi integralmente analisado e decidido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2542/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.367/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, mediante o Ofício 04/2025/CE, no qual é solicitada a realização de auditoria operacional para apurar os impactos, riscos e irregularidades decorrentes da decisão do Ministério da Educação de restringir a aquisição de livros didáticos do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) 2026 às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, no ensino fundamental;
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. levantar o sobrestamento determinado no Acórdão 298/2026-TCU-Plenário;
9.2. informar ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados que o objeto do presente processo foi integralmente analisado e decidido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, estando todas as informações, fundamentos e recomendações disponíveis nas peças daquele feito;
9.3. encaminhar cópia do Voto, acompanhado do Relatório que o fundamento, desta decisão e do Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário ao Presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;
9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008; e
9.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2542-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II– Plenário
TC 017.882/2025-7
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD). POSSÍVEL INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. SOBRESTAMENTO DETERMINADO NO ACÓRDÃO 459/2026-TCU-PLENÁRIO. MOTIVO DO SOBRESTAMENTO SUPERADO. INFORMAÇÃO À COMISSÃO SOLICITANTE. CUMPRIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos - AudEducação (peça 24), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do dirigente daquela unidade (peça 25):
"*I - INTRODUÇÃO*
1. Trata-se do Requerimento 356/2025-CFFC (peça 3), de autoria do Exmo. Deputado Evair Vieira de Melo, remetida a esta Corte de Contas pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Bacelar, por meio do Ofício 154/2025/CFFC-P (peça 2), de 4/9/2025, no qual é solicitado ao TCU informações e esclarecimentos relativos ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) (peça 2).

II - HISTÓRICO

2. O Deputado Evair Vieira de Melo apresentou o Requerimento 356/2025-CFFC à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, solicitando ao Tribunal de Contas da União (TCU) informações sobre os processos de planejamento, aquisição, execução orçamentária e distribuição dos livros didáticos referentes ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), diante dos reiterados atrasos e falhas na entrega do material às escolas públicas (peça 3, p. 1-5).

3. O Ofício 154/2025/CFFC-P, de 3/9/2025, encaminhou formalmente o requerimento ao TCU, dando início à tramitação do processo (peça 5, p. 1; peça 7, p. 1).

4. Feita a análise de admissibilidade, foi realizada a análise técnica, informando sobre a existência de representação conexa (TC 017.134/2025-0), detalhando o estágio das apurações e respondendo aos questionamentos formulados pela CFFC (peça 14, p. 1-4).

5. O Ministro Relator Augusto Nardes proferiu voto, decidindo pelo sobrestamento do processo TC 017.882/2025-7 até o julgamento do TC 017.134/2025-0, considerando parcialmente atendida a solicitação do Congresso Nacional (peça 17, p. 1-2).

6. Sendo assim, o Acórdão 459/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Agusto Nardes foi emitido, tendo como encaminhamentos:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução - TCU 215/2008;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que:

9.2.1. o TCU possui representação em curso (TC 017.134/2025-0) que apura os atrasos e deficiências na aquisição e distribuição de livros didáticos no âmbito do PNLD, correspondendo aos exercícios mencionados, com ênfase nas causas, consequências, medidas mitigadoras, responsabilidades e providências do FNDE e demais órgãos relativos ao atraso das contratações do PNLD de 2025 e que podem impactar o ano letivo de 2026;

9.2.2 as demais solicitações também estão sendo tratadas e apuradas nos autos do TC 017.134/2025-0, que está em fase de realização de diligências, cuja análise de mérito pode complementar as solicitações dos presentes autos;

9.3. considerar a presente solicitação do Congresso Nacional parcialmente atendida, nos termos do art. 18 da Resolução-TCU 215/2008; e

9.4. sobrestar o julgamento do presente processo, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, até o julgamento do TC 017.134/2025-0.

7. Realizada a comunicação ao Presidente da CFFC em 11/3/2026, o processo foi sobrestado até decisão definitiva do processo TC 017.134/2025-0.

8. Em 29/7/2026 foi julgado o processo conexo TC 017.134/2025-0, tendo como resultado o Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, que teve como encaminhamentos: (peça 22, p. 1-3; peça 23, p. 1-2).

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

9.2. dar ciência ao Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que o planejamento orçamentário do PNLD, para o ano letivo de 2026, careceu de estimativas suficientemente precisas, além de justificativas técnicas adequadas para as insuficiências orçamentárias verificadas, apontando a necessidade de aprimoramento no processo de planejamento, de forma a assegurar maior precisão na estimativa de necessidades e maior transparência na divulgação das justificativas técnicas para eventuais insuficiências;

9.3. recomendar ao FNDE, nos termos dos arts. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aperfeiçoe a dinâmica de elaboração dos editais de aquisição, de modo a evitar sobreposição de itens e insuficiência de recursos antes da conclusão de todos os objetos do programa, de modo a contemplar equitativamente todas as etapas escolares atendidas pelo PNLD;

9.4. juntar cópia da presente deliberação aos TCs 017.367/2025-5 e 017.882/2025-7, com o objetivo de análise de mérito desses processos por parte da AudEducação;

9.5. comunicar a presente deliberação ao representante, ao MEC e ao FNDE; e

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

II - EXAME TÉCNICO

9. Foi informado à CFFC por meio do Acórdão 459/2026-TCU-Plenário acerca do TC 017.367/2025-5, que tratava de assunto correlato ao da solicitação contida neste processo (peças 17-19).

10. A decisão no processo TC 017.134/2025-0 tratou das mesmas questões relativas à execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que culminaram no Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário (peça 22).
11. O Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário reconheceu a insuficiência orçamentária e o déficit de materiais didáticos, sem identificar má gestão ou ilegalidade, e recomendou o aprimoramento do planejamento e da transparência ao FNDE e ao MEC (peça 22, p. 1-3; peça 23, p. 1-2).
12. Diante disso, resta agora encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) cópia do referido acórdão, para ciência e atendimento à solicitação formulada no âmbito do presente processo (peça 3, p. 1-5).
V – CONCLUSÃO
13. Diante do exposto, considerando que parte ainda não proferida neste processo e que era objeto da presente solicitação do Congresso Nacional (Requerimento 356/2025-CFFC) foi analisada no âmbito do processo TC 017.134/2025-0, cuja decisão foi proferida por meio do Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário, entende-se que as informações e providências demandadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) encontram-se devidamente atendidas (peça 22, p. 1-3; peça 23, p. 1-2).
14. O referido acórdão reconheceu a existência de insuficiência orçamentária e déficit de materiais didáticos no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sem, contudo, identificar má gestão, dolo ou ilegalidade por parte do Ministério da Educação (MEC) ou do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
15. Foram expedidas recomendações para o aprimoramento do planejamento orçamentário, da elaboração dos editais de aquisição e da transparência na divulgação das justificativas técnicas para eventuais insuficiências, bem como determinada a ciência ao MEC e ao FNDE acerca das conclusões do Tribunal (peça 22, p. 2-3; peça 23, p. 1-2).
16. Assim, propõe-se o encaminhamento de cópia do Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), para ciência e atendimento à solicitação formulada no presente processo (peça 3, p. 1-5).
VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
17. Ante o exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional à consideração superior, propondo:
a) informar ao Senhor Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, no âmbito do TC 017.134/2025-0 foi proferido o Acórdão 2007/2026-TCU-Plenário, que, complementarmente ao Acórdão 459/2026-TCU-Plenário, responde às questões relativas à presente Solicitação, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam poderão ser acessados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
b) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal."
É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, formalizada por meio do Requerimento 356/2025-CFFC, de autoria do Exmo. Deputado Evair Vieira de Melo, encaminhada a esta Corte pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Bacelar, por meio do Ofício 154/2025/CFFC-P.

2. O pedido versa sobre informações e esclarecimentos relativos ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), especialmente diante dos reiterados atrasos e falhas na entrega do material às escolas públicas.

3. O processo foi sobrestado, mediante o Acórdão 459/2026-TCU-Plenário, em razão da existência de representação conexa (TC 017.134/2025-0), que tratava das mesmas questões relativas ao PNLD, com ênfase nas causas, consequências, medidas mitigadoras, responsabilidades e providências do FNDE e demais órgãos relativos ao atraso das contratações do PNLD de 2025, com possíveis impactos no ano letivo de 2026.

4. Em 29/7/2026, foi julgado o processo TC 017.134/2025-0, resultando no Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, que reconheceu a existência de insuficiência orçamentária e déficit de materiais didáticos no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), sem, contudo, identificar má gestão, dolo ou ilegalidade por parte do Ministério da Educação (MEC) ou do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

5. Os encaminhamentos do referido Acórdão incluíram: ciência ao MEC e ao FNDE de que o planejamento orçamentário do PNLD, para o ano letivo de 2026, careceu de estimativas suficientemente precisas, além de justificativas técnicas adequadas para as insuficiências orçamentárias verificadas, apontando a necessidade de aprimoramento no processo de planejamento, de forma a assegurar maior precisão na estimativa de necessidades e maior transparência na divulgação das justificativas técnicas para eventuais insuficiências; e recomendação ao FNDE para que aperfeiçoe a dinâmica de elaboração dos editais de aquisição, de modo a evitar sobreposição de itens e insuficiência de recursos antes da conclusão de todos os objetos do programa, de modo a contemplar equitativamente todas as etapas escolares atendidas pelo PNLD.

6. Diante deste contexto, concordo com o exame técnico realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) que confirmou que as informações e providências demandadas pela CFFC foram devidamente atendidas, com a análise das questões relativas ao planejamento, aquisição, execução orçamentária e distribuição dos livros didáticos do PNLD, devendo ser levantado o sobrestamento determinado no Acórdão 459/2026-TCU-Plenário.

7. Dessa forma, deve ser informado ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, no âmbito do TC 017.134/2025-0 foi proferido o Acórdão 2007/2026- TCU-Plenário, que, complementarmente ao Acórdão 459/2026-TCU-Plenário, responde às questões relativas à presente Solicitação.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2543/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.882/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional remetida a esta Corte de Contas pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 154/2025/CFFC-P, no qual solicita informações sobre os processos de planejamento, aquisição, execução orçamentária e distribuição dos livros didáticos referentes ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), diante dos reiterados atrasos e falhas na entrega do material às escolas públicas;

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

9.1. levantar o sobrestamento determinado no Acórdão 459/2026-TCU-Plenário;

9.2. informar ao Senhor Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, no âmbito do TC 017.134/2025-0, foi proferido o Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário, que, complementarmente ao Acórdão 459/2026-TCU-Plenário, responde às questões relativas à presente Solicitação;

9.3. encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão 2.007/2026-TCU-Plenário ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008; e

9.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2543-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.220/2026-6
Natureza: Administrativo.
Unidades Jurisdicionadas: Conselho Nacional de Justiça; Fundo Penitenciário Nacional; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DOS MECANISMOS FEDERAIS DE CONTROLE DA SUPERLOTAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL. AUTORIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de proposta de realização de ação de controle apresentada pela Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública – AudDefesa, nos seguintes termos (peça 2):

PROPOSTA DE AÇÃO DE CONTROLE

Identificação		
Proposta nº: 3180	*Data: 24/08/2026*	*Responsável técnica: AudDefesa*
Ação de fiscalização: 171303-Auditoria Superlotação Prisional (auditoria sobre a eficácia de mecanismos federais para o controle da superlotação do sistema prisional) #Equidade		
Título: Superlotação Prisional (auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade sobre a eficácia de mecanismos federais para o controle da superlotação do sistema prisional)		
Objetivo: Avaliar a capacidade da atuação federal de contribuir para a redução sustentável da superlotação prisional, por meio da análise de mecanismos de gestão de vagas físicas e de alternativas penais.		
Relator: A SORTEAR RELATOR		
Instrumento de fiscalização: Auditoria		*Modalidade de fiscalização: Operacional*
É FOC?: NÃO		
Integrada com aspectos financeiros?: NÃO		
Integrada com aspectos de conformidade?: SIM		
Integrada com aspectos operacionais?: NÃO		
Envolve obra?: NÃO		
Objetivo Estratégico: -		
Diretriz: Sem vinculação		
Tema:		
GIR: 5		*Indicador:*

Objetos relacionados			
Objetos relacionados:			
Órgão/Entidade: *- 003000517 - Conselho Nacional de Justiça* *- 003068554 - Fundo Penitenciário Nacional* *- 006066714 - Ministério da Justiça e Segurança Pública* *- 006294857 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome*			
Planejamento			
HD planejamento: 126HD	*HD execução: 120HD*	*HD relatório: 60HD*	*HD total da proposta: 306HD*
Custo total de HD da proposta: R$765.000,00			
Detalhamento das diárias: 1) 2 auditores, 3 dias para benchmarking (MA, SC); 2) 2 Auditores, 3 dias (SP, CE, MG)		*QTD diárias: 30*	*Custo estimado de diárias: R$16.500,00*
Detalhamento das passagens: BSB-MA; BSB-SC; BSB-SP; BSB-CE; BSB-MG		*Custo estimado de passagens: R$25.000,00*	
Detalhamento dos treinamentos necessários (externos ou contratados):		*Custo estimado de treinamentos: R$0,00*	
Detalhamento de outros custos:		*Outros custos:*	
Custo total estimado da ação de controle: R$558.700,00			
Critérios utilizados para proposição			
Risco: Risco de manutenção ou agravamento da superlotação prisional, em razão de falhas na gestão de vagas, baixa efetividade das alternativas penais, deficiência na integração de sistemas e uso ineficiente dos recursos públicos, conforme evidenciado em recorrência ao longo dos Acórdãos 2.643/2017, 972/2018, 1.542/2019, 2.284/2021, 38/2024 e 1.676/2024-TCU-Plenário.			
Oportunidade: A oportunidade da auditoria decorre da aceleração da pressão sobre a capacidade prisional entre 2023 e 2025, período em que o crescimento da população mantida em celas físicas superou a expansão das vagas e elevou a taxa nacional de ocupação para aproximadamente 144%, ou 1,44 pessoa por vaga. Esse resultado ultrapassa o patamar de 137,5% estabelecido pela Resolução CNPCP nº 5/2016 como situação crítica, a partir da qual se exige planejamento específico para redução da superlotação. O cenário revela que as medidas atualmente adotadas não foram suficientes para interromper a trajetória de agravamento e oferece ocasião especialmente relevante para avaliar se a União conhece adequadamente a demanda, induz o uso efetivo das alternativas penais, converte os recursos disponíveis em vagas operacionais e monitora a adoção de ações corretivas pelos entes federativos, antes que o crescimento do estoque consolide níveis ainda mais severos de ocupação.			
Materialidade: A materialidade da auditoria decorre da combinação entre elevada exposição financeira e impactos sociais sistêmicos. O universo examinado envolve R$ 752.740.450,77 disponíveis em contas estaduais, provenientes de transferências Fundo a Fundo para obras, além de 241 convênios ativos, com valor global de R$ 451.034.661,30, totalizando R$ 1.203.775.112,07 em recursos relacionados à infraestrutura e às políticas penitenciárias (Conforme Painel de Transparência da Senappen). Paralelamente, o sistema mantinha, ao final de 2025, 727.301 pessoas em celas físicas para 505.267 vagas, com excedente superior a 222 mil pessoas, ampliando a demanda por alimentação, saúde, higiene, segurança, educação, trabalho e pessoal penitenciário (Relippens, de 2023 a 2025).			
Relevância: A superlotação compromete o controle estatal dos estabelecimentos, dificulta a separação adequada dos presos, restringe as oportunidades de ressocialização e favorece a violência, o recrutamento e a atuação de organizações criminosas, com reflexos que ultrapassam os muros das prisões e alcançam a segurança pública (Global Prision Trends 2026 - Thailand Institute of Justice). Nesse sentido, o STF reconheceu que essas condições configuram violação massiva de direitos fundamentais, enquanto organismos internacionais associam a superlotação à deterioração da saúde, das condições de custódia e da capacidade de reintegração social (ADPF 347 e UNODC, Handbook on Strategies to Reduce Overcrowding in Prisions).			
Retorno ou benefício(s) esperado(s): No eixo de porta de entrada, espera-se a implantação de sistemas de acompanhamento das alternativas penais, interoperabilidade dos sistemas existentes, uniformização de procedimentos de trabalho, implantação dos Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APECs), Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs), Centrai Integradas de Monitoração Eletrônica (CME), com pessoal adequado e qualificado, bem como transparência acerca dos resultados do modelo de alternativas penais. No eixo de gestão de celas físicas, espera-se a implantação equitativa das Centrais de Regulação de Vagas			

(CRVs), aplicação efetiva dos recursos públicos disponibilizados aos estados via Fundo a Fundo (FAF), interoperabilidade dos sistemas de execução penal, e maior qualidade nos dados disponíveis sobre execução penal.

2. A Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado – SecexEstado manifesta anuência à realização da fiscalização proposta, ante as seguintes considerações (peça 4):

"(...) *2. A proposta encaminhada, número 3180, atendeu às orientações contidas no art. 16 da Resolução-TCU 308/2019 e no art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 14/2014, com as justificativas expressas quanto aos quesitos riscos, oportunidade, materialidade e relevância, a seguir transcritos (peça 2):*

(...)

3. A fiscalização objeto da proposta está cadastrada no Sistema Planejar, sob o número 171303, e, portanto, compõe o Plano Operacional da Segecex 2025-2027.

4. Dessa forma, espera-se com a realização da fiscalização

5. O esforço para executar a ação fiscalizatória foi estimado em 70 HDs, assim distribuídos:

Planejamento	*126*
Execução	*120*
Relatório	*60*
Total	***306***

6. O custo total previsto foi de R$ 765.000,00, o qual corresponde ao custo dos 306 HDs do esforço estimado e a diárias e passagens (peça 2).

7. Considerando a conformidade da proposta com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019 c/c a Portaria-Segecex 14/2014, em especial a conveniência da realização da ação e o alinhamento ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, o parecer desta Secretaria é favorável à aprovação da fiscalização apresentada.

8. Diante do exposto, encaminho, com base na delegação de competência constante no art. 1º, II, da Portaria-Segecex 1/2025, os presentes autos ao gabinete do Relator, para as providências estabelecidas no art. 17, § 5º, III da Resolução - TCU 308/2019.

9. Por fim, solicito que o processo seja restituído, posteriormente, a esta Secretaria, para adoção das providências pertinentes."

É o Relatório.

VOTO

Como visto no relatório precedente, a Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) apresenta proposta de fiscalização com o objetivo de avaliar a capacidade de atuação do Governo Federal de contribuir para a redução sustentável da superlotação prisional, por meio da análise de mecanismos de gestão de vagas físicas e de alternativas penais.

2. A iniciativa conta com a anuência do titular da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado).

3. Cabe destacar que a referida ação de controle abrange o Conselho Nacional de Justiça; o Fundo Penitenciário Nacional; o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

4. Verifico que a proposta atende aos critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância e observa as orientações estabelecidas na Resolução TCU 308/2019 e na Portaria Segecex 14/2014.

5. Desse modo, manifesto-me favoravelmente a autorizar a realização da presente proposta de fiscalização, com fundamento no art. 17, § 5º, III da Resolução TCU 308/2019.

Ante todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2544/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.220/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades Jurisdicionadas: Conselho Nacional de Justiça; Fundo Penitenciário Nacional; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública – AudDefesa.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos sobre proposta de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, com o objetivo de avaliar a capacidade de atuação do Governo Federal de contribuir para a redução sustentável da superlotação prisional, por meio da análise de mecanismos de gestão de vagas físicas e de alternativas penais,
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. autorizar a realização da presente proposta de fiscalização, com fundamento no art. 17, § 5º, III da Resolução TCU 308/2019;
9.2. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado), para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2544-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 024.707/2024-4.
Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Recorrente: Airton Luiz Pradella (009.299.738-44).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE PREVIDENCIÁRIA. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, a instrução de peça 269, produzida por Auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), a qual foi avalizada pelo escalão dirigente (peça 270):

"*INTRODUÇÃO*

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Airton Luiz Pradella, na condição de beneficiário (peça 256), contra o Acórdão 874/2026-TCU-Plenário (peça 238, Rel. Min. Bruno Dantas).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar Alessandra de Alencar Franzini e Airton Luiz Pradella revéis, para todos os efeitos, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de Alessandra de Alencar Franzini e de Airton Luiz Pradella, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:

9.2.1. Débitos de responsabilidade de Alessandra de Alencar Franzini:

[Quadro de débito às pags. 1-3, peça 238]

9.2.2. Débitos de responsabilidade solidária entre Alessandra de Alencar Franzini e Airton Luiz Pradella:

[Quadro de débito às pags. 1-3, peça 238]

9.3. aplicar a Alessandra de Alencar Franzini e a Airton Luiz Pradella a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e R$ 10.000,00 (dez mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. considerar graves as infrações cometidas e inabilitar Alessandra de Alencar Franzini para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992;

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

9.6. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.7. encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República em São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Alessandra de Alencar Franzini e Airton Luiz Pradella, em razão da habilitação e concessão irregular de aposentadorias, em desacordo com a legislação que regulamenta a matéria (peça 1), registrada no sistema e-TCE sob o número 1183/2024.

2.1. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício 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).

2.2. No relatório de TCE (peça 202), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 2.372.198,15, imputando responsabilidade a Alessandra de Alencar Franzini, na condição de Gerente de Agência (no período de 25/7/2017 a 29/6/2018), e a Airton Luiz Pradella, na condição de beneficiário.

2.3. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), foi realizada a citação dos responsáveis pelo débito identificado, em razão da irregularidade acima descrita.

2.4. Regularmente notificados, os responsáveis permaneceram silentes, configurando-se a sua revelia nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se normal prosseguimento ao processo.

2.5. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) concluiu pela irregularidade das contas. Nesse sentido, propôs o julgamento das contas como irregulares, com a imputação do débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.6. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por sua vez, anuiu às análises da unidade técnica e manifestou sua concordância com a proposta apresentada.

2.7. O processo foi apreciado pelo Tribunal por meio do Acórdão 874/2026-TCU-Plenário, que, em conformidade com a proposta da unidade técnica e do MPTCU, julgou irregulares as contas de Alessandra de Alencar Franzini e Airton Luiz Pradella, condenando-os ao pagamento das importâncias especificadas, aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, bem como a penalidade de inabilitação por cinco anos prevista no art. 60 da mesma lei para a ex-servidora.

2.8. Inconformado, o responsável acima nominado interpôs recurso de reconsideração que será analisado a seguir.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 258 e do despacho de peça 260.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) ocorrência de duplicidade de cobrança (bis in idem) e do ressarcimento administrativo.

4.2. O recorrente não se insurge contra o exame da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, a qual foi apreciada conforme a Resolução-TCU 344/2022 e afastada pela decisão recorrida, conforme voto e relatório do Min. Bruno Dantas (peças 239 e 240, p. 4).

5. ***Da ocorrência de duplicidade de cobrança (bis in idem) e do ressarcimento administrativo***

5.1. O recorrente defende a insubsistência da cobrança determinada pelo Tribunal, argumentando que o ressarcimento do dano ao erário já está sendo efetivado diretamente na esfera administrativa junto ao órgão de origem. Em síntese, alega que:

a) o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no exercício de seu poder de autotutela, instaurou processo administrativo regular no âmbito da "Operação Perfídia", culminando no cancelamento do benefício previdenciário impugnado (NB 42/197.003.978-4) em 3/9/2021 e na constituição do respectivo crédito para ressarcimento;

b) a autarquia previdenciária já iniciou a recomposição do erário por meio de descontos mensais e sucessivos diretamente na renda do segurado, conforme despacho de 7/11/2025 que determinou a consignação de 30% da Renda Mensal do seu benefício ativo de aposentadoria por idade (NB 42/224.911.609-6), com início na competência de novembro de 2025;

c) a regularidade da amortização da dívida está demonstrada no Histórico de Créditos do beneficiário sob a rubrica "CÓDIGO 203 - CONSIGNACAO", registrando, exemplificativamente, o desconto de R$ 486,30 nas competências de maio e junho de 2026;

d) a condenação simultânea imposta pelo TCU sobre o mesmo fato gerador e com idêntica finalidade configura dupla penalização (ne bis in idem) e enriquecimento ilícito da Administração Pública, haja vista que o objeto a ser ressarcido coincide com a obrigação em adimplemento na via administrativa;

e) uma vez que o credor originário e gestor dos recursos estabeleceu mecanismo eficaz de desconto em folha para a reparação integral do dano, a presente Tomada de Contas Especial perdeu o seu objeto em relação ao recorrente, impondo-se o cancelamento do débito e da multa, com o consequente arquivamento do feito.

<u>Análise:</u>

5.2. A jurisprudência pacífica deste Tribunal de Contas estabelece que a existência de descontos administrativos ou consignações em folha de pagamento/benefício promovidos pelo órgão ou entidade de origem não enseja a perda de objeto da Tomada de Contas Especial, tampouco afasta a competência constitucional do TCU para julgar as contas, imputar débito e aplicar as sanções legais cabíveis.

5.3. A recomposição do erário promovida na via administrativa pelo INSS mediante consignação em benefício previdenciário constitui medida interna de cobrança e autotutela, a qual não se confunde nem obsta o julgamento de mérito por esta Corte de Contas, cuja deliberação condenatória possui eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 71, § 3º, da Constituição Federal, c/c o art. 24 da Lei 8.443/1992.

5.4. Não subsiste a tese de ocorrência de bis in idem ou de enriquecimento ilícito da Administração Pública. Nos termos da Súmula TCU 128, "mesmo na hipótese de já se ter verificado recolhimento parcial, o Acórdão de condenação expressará o total da dívida, abatendo-se, na execução, o valor

já satisfeito, sem a incidência da correção monetária e dos juros de mora sobre a quantia já ressarcida e a partir da data de cada pagamento". Nesse sentido, os valores efetivamente retidos e recolhidos ao erário por meio de descontos consignados no benefício previdenciário (CÓDIGO 203) serão devidamente abatidos do montante total do débito quando do cálculo final para quitação ou execução judicial do acórdão, mediante a comprovação dos recolhimentos operados pelo órgão de origem (Acórdão 3.051/2019-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 11.531/2016-Segunda Câmara, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

5.5. Ressalta-se que o adimplemento do débito perante o Tribunal só se aperfeiçoa com a integral restituição dos valores devidos ao cofre público, devidamente atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora. A mera existência de parcelamento ou desconto em andamento na esfera administrativa atesta a pretensão de ressarcimento, mas não exime o responsável do julgamento pela irregularidade das contas e da consequente aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5.6. Desse modo, os Históricos de Créditos colacionados à peça 256, que evidenciam a consignação mensal de 30% no benefício ativo do recorrente (NB 42/224.911.609-6), devem ser aproveitados na fase de execução do julgado para dedução das parcelas já pagas, não possuindo o condão de desconstituir o acórdão recorrido ou ensejar o arquivamento do feito por perda de objeto.

5.7. Ante o exposto, dada a insuficiência dos argumentos e dos documentos apresentados para desconstituir o título executivo ou afastar a responsabilidade pelo dano apurado, entende-se que as alegações trazidas pelo recorrente devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

6. Do exame, é possível concluir que:

a) a existência de descontos mensais consignados diretamente no benefício ativo do segurado não opera a perda de objeto da Tomada de Contas Especial nem configura bis in idem, visto que a recomposição do erário na via originária decorre do poder de autotutela do INSS e não obsta a competência constitucional e autônoma do TCU para julgar as contas e aplicar as sanções legais previstas na Lei 8.443/1992. Outrossim, os argumentos e os históricos de créditos apresentados à peça 256 não possuem o condão de elidir a irregularidade material da concessão indevida nem de desconstituir o acórdão recorrido, restando garantido ao responsável tão somente que as quantias efetivamente retidas na fonte (rubrica CÓDIGO 203 - CONSIGNACAO) serão devidamente apuradas e abatidas do montante do débito por ocasião da liquidação ou execução do julgado, a fim de evitar o enriquecimento sem causa da Administração.

6.1. Sendo assim, a proposta é pelo conhecimento e negativa de provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Airton Luiz Pradella, mantendo-se na íntegra a deliberação recorrida, sem prejuízo de autorizar a respectiva dedução de parcelas comprovadamente recolhidas na fase executória.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) *conhecer do recurso interposto contra o Acórdão 874/2026-TCU-Plenário para, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.*"

2. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, vazou à peça 271 parecer ao encontro da proposta da unidade instrutora, o qual reproduzo na sequência:

"*Trata-se de **recurso de reconsideração** interposto pelo Sr. Airton Luiz Pradella (peça 256) contra o Acórdão 874/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 238).*

2. Por meio da deliberação recorrida, o TCU analisou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em razão da concessão irregular de diversas aposentadorias, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (peças 202 e 238-240).

*3. O recorrente teve as contas julgadas irregulares e foi condenado, solidariamente à Sra. Alessandra de Alencar Franzini, ao ressarcimento do valor original de R$ 23.215,23 (em 22/12/2020, peças 202, p. 8 e 256, p. 17), bem como ao pagamento de multa no valor de R$ 10.000,00, fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992. O Sr. Airton Luiz Pradella foi responsabilizado em relação ao **benefício 42/197.003.978-4**, na condição de beneficiário, em decorrência de decisão judicial, conforme relatado pela Comissão de TCE (peças 50; 202, p. 3 e 11; 213, p. 4, parágrafo 24.1.1.3; e 238).*

4. O recurso interposto foi conhecido por Vossa Excelência por meio do despacho de peça 260.

5. Após examinar o recurso, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs negar-lhe provimento (peças 269-270).

6. De minha parte, alinho-me ao encaminhamento proposto.

7. A citação do recorrente se deu sob os seguintes fundamentos (peça 213):

24.1. Irregularidade 1: concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

(...) 24.1.9. Responsável: Airton Luiz Pradella.

*24.1.9.1. Conduta: **disponibilizar documentos ilegítimos** para a concessão irregular de benefício de aposentadoria.*

24.1.9.2. Nexo de causalidade: ausência da observância do atendimento das condições para recebimento de benefícios previdenciários permitiu que o mesmo tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário. (destacamos)

8. Em seu recurso, o Sr. Airton Luiz Pradella argumentou que o benefício previdenciário 42/197.003.978-4, considerado irregular, foi cancelado pelo INSS em 3/9/2021. Segundo ele, o órgão deu início à cobrança administrativa do débito por meio de descontos em outro benefício de sua titularidade (NB 42/224.911.609-6), com a consignação de 30% dos valores recebidos (peça 256).

*9. Para corroborar o alegado, juntou ofício de 7/11/2025, que teria sido emitido pelo INSS, informando a cessação do benefício **180.748.033-7** e a realização de consignação do débito no benefício ativo 42/224.911.609-6 a partir da competência 11/2025 no percentual de 30%. Anexou, ainda, documento denominado "histórico de créditos" relativo ao mês de competência 5/2026, indicando valores consignados, naquele mês (peça 256, p. 48-50).*

*10. Verifica-se, no entanto, uma incompatibilidade entre o número do benefício irregular citado no ofício de peça 256, p. 48 (**180.748.033-7)** e aquele indicado pelo tomador de contas especial e que motivou a presente TCE (**197.003.978-4**; peça 202, p. 3 e 8).*

11. Ademais, ainda que a consignação se refira ao ressarcimento do benefício irregular tratado nestes autos, não se configura duplicidade de cobrança, já que, como assinalou a unidade instrutiva, o recorrente poderá comprovar os recolhimentos na fase de execução, para que os valores sejam abatidos do débito. Convém destacar que, segundo o Sr. Airton, as consignações tiveram início em novembro de 2025, ou seja, após a instauração da TCE nesta Corte e após sua citação, o que ocorreu em 24/10/2024 e em 21/3/2025, respectivamente (peça 233).

12. Em face do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela AudRecursos no sentido de negar provimento ao recurso de reconsideração (peças 269-270)."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Airton Luiz Pradella contra o Acórdão 874/2026-TCU-Plenário, relatado pelo ilustre Ministro emérito Bruno Dantas.

2. Na origem, cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor da Sra. Alessandra de Alencar Franzini, ex-servidora da autarquia, e do ora recorrente, Sr. Airton Luiz Pradella, em decorrência de fraudes apuradas na concessão e habilitação de aposentadoria por tempo de contribuição (NB 42/197.003.978-4).

3. Conforme se extrai do Relatório Conclusivo elaborado no âmbito do Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB) do INSS, a fraude consistiu na inserção de dados fictícios de tempos de serviço e vínculos empregatícios de forma irregular nas bases de dados da Previdência (sistema CNIS), objeto de investigação criminal denominada "Operação Perfídia" deflagrada pela Polícia Federal.

4. Em decorrência dessa concessão espúria, o recorrente auferiu indevidamente recursos públicos federais no período de 16/11/2019 a 30/06/2021, gerando dano ao erário no montante histórico original de R$ 23.215,23.

5. No âmbito deste Tribunal, após serem devidamente citados na fase externa da TCE, tanto a ex-servidora quanto o beneficiário permaneceram inertes, configurando a revelia nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Assim, por meio do acórdão ora combatido, esta Corte julgou irregulares as suas contas, condenando-os em débito solidário pelo valor apurado e aplicando-lhes multas individuais sob o amparo do art. 57 da referida lei orgânica. No tocante ao ora recorrente, a multa aplicada foi no montante de R$ 10.000,00.

6. Irresignado, o responsável Airton Luiz Pradella interpôs o presente recurso de reconsideração (peça 256), sustentando, em síntese, que:

(i) o INSS, em sede de autotutela, cancelou o benefício fraudulento em 3/9/2021;

(ii) a própria autarquia federal deu início à cobrança administrativa do débito por meio de descontos mensais consignados diretamente na sua aposentadoria ativa por idade (NB 42/224.911.609-6), à razão de 30% de sua renda mensal, iniciados em novembro de 2025; e

(iii) a manutenção concomitante da condenação imposta por este Tribunal de Contas geraria insustentável duplicidade de cobrança (*bis in idem*) e enriquecimento sem causa da Administração, impondo-se a perda de objeto da TCE e o arquivamento do feito.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em instrução de mérito (peças 269-270), manifestou-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu não provimento, registrando que a compensação das parcelas retidas deve ser efetuada na fase de execução do julgado. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, anuiu à referida proposta.

8. Feito esse necessário resgate fático-processual, passo a fundamentar minha decisão.

9. Preliminarmente, ratifico o juízo de admissibilidade outrora efetuado, conhecendo do recurso de reconsideração porquanto preenchidos os requisitos insertos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

10. Quanto aos argumentos recursais, teço as considerações que se seguem.

I - Da Inocorrência de Prescrição

11. Embora a prejudicial de mérito atinente à prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal não tenha sido objeto de irresignação no apelo do recorrente, cumpre-me examiná-la de ofício, por se tratar de matéria de ordem pública.

12. O exame da prescrição nestes autos é regido pelas regras objetivas estabelecidas na Resolução-TCU 344/2022. Tratando-se de irregularidade permanente e continuada — qual seja, o recebimento mensal de parcelas de benefício previdenciário indevido —, o marco inicial da contagem do prazo prescricional quinquenal (art. 2º da norma) situa-se na data em que cessou a permanência ou a continuidade da conduta, o que se deu em **05/07/2021** (data do último pagamento irregular perpetrado).

13. A partir desse termo inicial, a contagem foi sucessivamente obstada pela ocorrência de múltiplos marcos interruptivos consubstanciados em atos inequívocos de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução):

i. **Eventos 1 e 2:** em **10/05/2023**, com a ultimação da instrução técnica de apuração do feito (peça 4); e em **22/12/2023**, com a emissão do Parecer Técnico nº 152/2023 (peça 6);

ii. **Evento 3:** em **18/06/2024**, com o despacho de determinação de instauração da Tomada de Contas Especial pelo dirigente do órgão (peça 1);

iii. **Evento 4:** em **13/08/2024**, com a elaboração do Relatório de TCE pelo tomador de contas (peça 202);

iv. **Evento 5:** em **19/10/2024**, com a emissão do Relatório de Auditoria nº 470/2024 pela Controladoria-Geral da União (peça 206);

v. **Evento 6:** em **07/01/2025**, com a expedição de comunicação pessoal de citação do recorrente (Ofício nº 0031/2025-Seproc), configurando causa de interrupção pessoal nos termos do art. 5º, inciso I;

vi. **Evento 7:** em **08/04/2026**, com a prolação de decisão condenatória recorrível pelo Plenário (Acórdão 874/2026-TCU-Plenário), nos termos do art. 5º, inciso IV.

14. Conforme se depreende do retrospecto temporal, não se operou a prescrição ordinária (art. 2º), vez que nenhum interregno entre os eventos processuais superou cinco anos. De igual modo, resta afastada a incidência da prescrição intercorrente (art. 8º), dado que o processo não permaneceu paralisado por prazo superior a três anos, pendente de julgamento ou despacho.

15. **Não merece prosperar**, outrossim, a tese de "unicidade da interrupção prescricional" com fundamento no Código Civil. O regramento próprio deste Tribunal (Resolução-TCU 344/2022, art. 5º, § 1º) e a Lei 9.873/1999 admitem expressamente que a prescrição pode ser interrompida mais de uma vez por causas distintas ou repetíveis. Essa sistemática não se encontra pacificada de modo contrário ou vinculante na Suprema Corte, colhendo-se do STF múltiplos julgados a chancelar a higidez de sucessivas causas interruptivas em sede administrativa de controle (v.g. MS 37.578 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, e MS 39.167, Rel. Min. Flávio Dino). Assim, rejeito a arguição de prescrição.

II - Da Inexistência de *Bis in Idem* e do Desconto Administrativo

16. No mérito da irresignação, o recorrente busca infirmar a condenação asseverando que os descontos mensais compulsórios de 30% em sua aposentadoria ativa (NB 42/224.911.609-6), promovidos pelo INSS para reaver o montante devido, caracterizam a satisfação do dano e esvaziam o objeto da TCE.

17. Inicialmente, anoto a relevante inconsistência técnica identificada pelo MPTCU: o ofício do INSS acostado pelo recorrente faz menção ao ressarcimento do débito em face do cancelamento do benefício NB

180.748.033-7, ao passo que a presente Tomada de Contas Especial foi instaurada para apurar o dano relativo ao benefício NB 197.003.978-4.

18. Contudo, ainda que superada essa divergência formal e admitido que os descontos se refiram ao objeto material destes autos, **o inconformismo não merece acolhimento**.

19. A jurisprudência remanescente e monolítica desta Corte de Contas assenta que a recomposição do erário por meio de descontos ou consignações em folha de pagamento/benefício previdenciário promovidos pelo órgão de origem (autotutela administrativa do INSS) não induz à perda de objeto da TCE, tampouco elide a competência constitucional do TCU para julgar as contas e condenar os responsáveis em débito.

20. A via do ressarcimento administrativo constitui mero ato de execução interna da autarquia, despido da força imperativa de coisa julgada administrativa, de sorte que pode ser unilateralmente suspenso por força de liminares judiciais obtidas pelo segurado ou extinto por eventos supervenientes (tais como a cessação do benefício ou óbito do beneficiário). Ao revés, o acórdão condenatório exarado por este Tribunal reveste-se da eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da Constituição Federal), conferindo à Administração Pública um instrumento jurídico imensamente mais robusto e perene de salvaguarda do Erário.

21. Não há, por consectário, ocorrência de *bis in idem* ou enriquecimento ilícito do Estado. O ordenamento de controle prevê o perfeito acoplamento e coordenação entre as instâncias administrativa e executiva. Conforme inteligência sedimentada na Súmula-TCU 128, as quantias comprovadamente recolhidas ou retidas na fonte sob a rubrica de consignação administrativa (CÓDIGO 203) serão devidamente amortizadas e deduzidas por ocasião da liquidação e execução do julgado desta Corte. Garante-se, assim, a integridade do ressarcimento ao Erário (evitando o locupletamento estatal) e, paralelamente, preserva-se o título de contas.

22. Registro, ademais, que a cobrança e a aplicação da multa individual fulcrada no art. 57 da Lei 8.443/1992 possuem natureza eminentemente sancionatória e punitiva, não se confundindo com o dever de reparar o dano (natureza ressarcitória). O andamento das consignações previdenciárias de ressarcimento em nada afeta a higidez da aplicação da referida sanção administrativa pecuniária imposta a quem se beneficiou de fraudes.

III - Da Análise da Conduta sob o Prisma da LINDB (Arts. 20, 22 e 28)

23. Diante das exigências normativas introduzidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), analiso a conduta do recorrente e a dosimetria sancionatória à luz dos arts. 20, 22 e 28 do referido diploma legal.

24. Sob a lente do artigo 20 da LINDB, o qual determina que as decisões não se apoiarão em valores jurídicos abstratos sem sopesar as consequências práticas, anoto que a manutenção da condenação com o diferimento dos abatimentos para a fase executória representa a solução prática mais condizente com o interesse público. Deixar de condenar o recorrente com base em amortizações parciais em andamento desarmaria o Estado de um título executivo idôneo, enfraquecendo a proteção ao patrimônio público. A aplicação da Súmula 128 harmoniza o imperativo de justiça material com a eficácia do ressarcimento.

25. No que tange ao art. 22 da LINDB, que preconiza a observância dos obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo agente, não se divisa nos autos qualquer condicionante prática ou circunstância excepcional que justificasse ou atenuasse a conduta do responsável. Não estamos a tratar de falhas de gestão em cenários de escassez de recursos, mas de participação em esquema de concessão fraudulenta de aposentadoria com inserção de vínculos empregatícios fictícios no sistema previdenciário. O referencial do "homem médio" dita que o cidadão minimamente diligente e honesto não pactua com intermediários para obter aposentadoria por tempo de contribuição da qual tem plena ciência de não preencher os requisitos legais.

26. Por fim, quanto ao art. 28 da LINDB, que restringe a responsabilidade pessoal do agente a casos de dolo ou erro grosseiro, a jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento de que o "erro grosseiro" equivale à "culpa grave", caracterizada pela grave inobservância do dever de zelo com a coisa pública.

27. Beneficiar-se voluntariamente de um benefício previdenciário fraudulento, obtido mediante evidente falsificação de informações em bases de dados governamentais — conduta na qual restou atestada a má-fé do segurado pelo INSS —, extrapola os limites da mera irregularidade formal. 28.Trata-se de desvio de conduta de extrema gravidade, que configura má fé e erro grosseiro sob o prisma da LINDB e justifica plenamente o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito solidário e a imposição da multa do art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

29. Não tendo o recorrente apresentado quaisquer elementos técnicos ou probatórios capazes de elidir o dano apurado, de comprovar a regularidade da concessão de seu benefício originário ou de afastar a culpabilidade de sua conduta, a manutenção do Acórdão 874/2026-TCU-Plenário mostra-se imperativa.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Colegiado adote a minuta de acórdão que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2545/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.707/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Airton Luiz Pradella (009.299.738-44).
4. Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, se aprecia recurso de reconsideração contra o Acórdão 874/2026-TCU-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:
9.1. conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo integralmente a deliberação recorrida;
9.2. esclarecer ao recorrente que as quantias comprovadamente retidas na fonte ou recolhidas administrativamente ao erário previdenciário sob a rubrica de amortização deste débito (CÓDIGO 203 - CONSIGNACAO) serão integralmente apuradas, computadas e deduzidas por ocasião da compensação e execução do título condenatório (Súmula-TCU 128); e
9.3. comunicar esta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2545-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 031.533/2020-5
Natureza: Representação.
Unidade jurisdicionada: Município de Santo André-SP.
Representante: Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros, da Polícia Federal (Delecor/DRCOR/SR/PF/SP).

Responsáveis: Shirlei Adriana Alves Klerer (131.448.898-81), Selma Cristina Martins de Souza (192.218.958-82), Tércio Teixeira (030.789.058-96), Márcio Chaves Pires (030.874.008-40), R. F. Gory Comercial Ltda. (10.372.062/0001-88) e Sun Millenium Máquinas e Equipamentos Eireli (22.935.172/0001-90).
Representação legal: Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (196272/OAB-SP), entre outros, representando Shirlei Adriana Alves Klerer, Selma Cristina Martins de Souza, Tércio Teixeira, Márcio Chaves Pires; Francisco Tolentino Neto (55.914/OAB-SP), entre outros, representando a R.F. Gory Comercial Ltda; Fabiana Varoni Pereira (Diretora de Controle Externo) e Caio Costa e Paula (Secretário de Assuntos Jurídicos), representando o município de Santo André-SP.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE FRALDAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19. APLICAÇÃO DE MULTA. FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO ADMINISTRATIVO DA DELIBERAÇÃO CONDENATÓRIA. CARÁTER PERSONALÍSSIMO DA SANÇÃO. REVISÃO DE OFÍCIO. INSUBSISTÊNCIA DA PENALIDADE APLICADA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório instrução elaborada por auditor da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc), peça 355, que contou com a anuência de seu dirigente (peça 356) e do Ministério Público junto ao TCU:

"*1. Analisados os autos do processo relativamente às comunicações processuais, identificou-se a necessidade de saneamento, conforme indicado no(s) quadro(s) abaixo.*

ACÓRDÃO Nº 918/2023 – TCU – Plenário (peça 248).

Responsável	***Destinatário***	***Endereço***	***Comunicação/Ciência***	***Análise***
Tércio Teixeira	*Rafael Cezar dos Santos, advogado*	*Conecta/ Procuração, peça 188*	*Peças 251 e 282, em 26/6/2023*	*Notificação inválida: com o falecimento do responsável em 30/4/2022, peça 353, houve a extinção da procuração de peça 188 (art. 682, II, CC).*

ACÓRDÃO Nº 302/2026 – TCU – Plenário (peça 312). *Trata-se de embargos de declaração opostos por R. F. Gory Comercial Ltda. contra o Acórdão 918/2023-TCU-Plenário.* ***O(s) recurso(s) foi(foram) conhecido(s) com efeitos suspensivos ao(s) recorrente(s) e demais devedores solidários?*** *Sim.* ***O(s) recurso(s) foi(foram) provido(s)?*** *Parcialmente, com efeitos infringentes, de forma a alterar a redação do item 9.7 do Acórdão 918/2023-TCU-Plenário.*

Responsável	***Destinatário***	***Endereço***	***Comunicação/Ciência***	***Análise***
Tércio Teixeira	*Rafael Cezar dos Santos e outros advogados*	*-*	*DE/TCU, peça 318, em 2/3/2026*	*Notificação inválida: com o falecimento do responsável em 30/4/2022, peça 353, houve a extinção da procuração de peça 188 (art. 682, II, CC).*

ACÓRDÃO Nº 729/2026 – TCU – Plenário (peça 328). *Trata-se de embargos de declaração opostos por R. F. Gory Comercial Ltda. e por Sun Millenium Máquinas e Equipamentos Eireli contra o Acórdão 302/2026-TCU-Plenário.* ***O(s) recurso(s) foi(foram) conhecido(s) com efeitos suspensivos ao(s) recorrente(s) e demais devedores solidários?*** *Sim.* ***O(s) recurso(s) foi(foram) provido(s)?*** *Não.*

Responsável	***Destinatário***	***Endereço***	***Comunicação/Ciência***	***Análise***
Tércio Teixeira	*Rafael Cezar dos Santos e outros advogados*	*-*	*DE/TCU, peça 337, em 9/4/2026*	*Notificação inválida: com o falecimento do responsável em 30/4/2022, peça 353, houve a extinção da*

				procuração de peça 188 (art. 682, II, CC).

ACÓRDÃO Nº 1322/2026 - TCU - Plenário (peça 347). *Trata-se de pedido de reexame interposto por R. F. Gory Comercial Ltda. em face do Acórdão 918/2023-TCU-Plenário.* ***O(s) recurso(s) foi(foram) conhecido(s) com efeitos suspensivos ao(s) recorrente(s) e demais devedores solidários?*** *Não.* ***O(s) recurso(s) foi(foram) provido(s)?*** *Não se aplica: recurso não conhecido.*

Responsável	***Destinatário***	***Endereço***	***Comunicação/Ciência***	***Análise***
Tércio Teixeira	*-*	*-*	*-*	*É dispensável a notificação a terceiro não afetado por deliberação que não conhece de recurso (manual Cbex/2021).*

Responsável falecido	***Inventário***		***Benefício previdenciário***	***Óbito anterior***	
	extrajudicial	***judicial***		***à citação, à audiência, à oitiva, à diligência***	***ao TJ da condenação***
Tércio Teixeira, peça 353	*-*	*Peça 354*	*-*	*Não*	*Sim*

Os demais órgãos/entidades/assessoria especial de controle interno foram notificados de acórdão (condenatório, apostilador ou recursal) proferido nos autos? Sim (X). Não ( ). Não se aplica ( ).

2. Proposta de encaminhamento:

Falha(s) identificada(s):

1) *responsável* ***Tércio Teixeira (falecido):*** *considerando que o responsável faleceu em 30/4/2022, peça 353, antes, portanto, da prolação do Acórdão 918/2023-P, sucedida em 10/5/2023, peça 248;* ***que, dessa forma, não se pode atestar a ocorrência do trânsito em julgado do acórdão que lhe imputou multa, sanção que possui natureza personalíssima, nos termos do inciso XLV do artigo 5º da Constituição Federal;*** *que se pode aplicar o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, o qual prevê a possibilidade de revisão, de ofício, do acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação, a teor da jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 49/2000 e 34/2001, do Plenário, e Acórdãos 92/1999, 12/2002, 1910/2004 e 844/2006, da Segunda Câmara);* ***que, com o falecimento do responsável em 30/4/2022, peça 353, houve a extinção da procuração de peça 188 (art. 682, II, do Código Civil);*** *que foi encontrado inventário judicial de partilha de bens do "de cujus", sendo Nicholas Teixeira o inventariante, peça 354;* ***que não ocorreram as prescrições ordinária e intercorrente no âmbito processual, peça 218;*** *dessa forma, propõem-se as medidas abaixo.*

Medida(s):

1) responsável Tércio Teixeira (falecido): encaminhar os autos ao Gabinete do Relator, Ministro Augusto Nardes, ouvido o MP/TCU, propondo-se:

a) rever, de ofício, o Acórdão 918/2023-P, peça 248, com fundamento no § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, a fim de tornar insubsistente a penalidade de multa aplicada ao responsável (falecido);

b) acolhida pelo Tribunal a proposta acima alvitrada, uma vez pendente de julgamento recurso interposto pelo 'de cujus', peças 268-272, deve-se notificar da deliberação o espólio, na pessoa do inventariante, peça 354, Nicholas Teixeira (CPF: 312.043.128-18), nos termos do inciso I do art. 34 da Res-TCU 360/2023."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Dispensa de Licitação 9.923/2020 realizada pelo Município de Santo André/SP, para compra de fraldas, sendo contratada a empresa R.

F. Gory Comercial Ltda., pelo valor de R$ 1.391.970,00, dos quais R$ 916.946, 00 são verbas federais (peça 1, p. 14 e 16).

2. Por intermédio do Acórdão 918/2023-Plenário, este Tribunal, entre outras medidas, aplicou ao Sr. Tércio Teixeira a multa no valor de R$ 5.000,00, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

3. A Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) identificou que o Sr. Tércio Teixeira falecera em 30/4/2022 (peça 353), antes da prolação do acórdão condenatório. Registrou, ainda, que não ocorreu o trânsito em julgado administrativo da decisão e que há recurso por ele interposto pendente de julgamento (peças 268-272). A unidade técnica propôs a revisão de ofício do Acórdão 918/2023-TCU-Plenário, para tornar insubsistente a multa, e a notificação do espólio, na pessoa do inventariante Nicholas Teixeira. O Ministério Público junto ao TCU anuiu à proposta.

4. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

5. De antemão, acolho o entendimento uniforme da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

6. A multa aplicada pelo Tribunal possui natureza sancionatória e personalíssima. Por essa razão, não se transmite aos sucessores, conforme dispõe o art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal. Falecendo o responsável antes do trânsito em julgado administrativo da deliberação condenatória, extingue-se a punibilidade e não pode subsistir a pena pecuniária.

7. Essa compreensão encontra-se expressamente contemplada no art. 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, com a redação dada pela Resolução-TCU 235/2010, segundo o qual o Tribunal, mediante proposta do relator, da unidade técnica ou do Ministério Público, poderá rever, de ofício, o acórdão que tenha aplicado multa a gestor falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.

8. A jurisprudência desta Corte também é pacífica nesse sentido, a exemplo dos Acórdãos 1.304/2023 e 916/2023, ambos do Plenário.

9. Neste caso, a conclusão é ainda mais evidente, pois o óbito ocorreu em 30/4/2022, mais de um ano antes da prolação do Acórdão 918/2023-TCU-Plenário. As comunicações posteriormente dirigidas aos antigos procuradores do responsável não alteram esse quadro, uma vez que o mandato se extinguiu com a morte do mandante, nos termos do art. 682, inciso II, do Código Civil.

10. Cumpre, portanto, rever de ofício o Acórdão 918/2023-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 302/2026-TCU-Plenário, para tornar insubsistente a multa de R$ 5.000,00 aplicada ao Sr. Tércio Teixeira, sem prejuízo dos demais termos das deliberações proferidas no processo.

11. Ante a existência de inventário judicial, deve-se comunicar esta deliberação ao inventariante Nicholas Teixeira, com base no art. 34, I, da Resolução-TCU 360/2023.

12. Por fim, enviar os autos à AudRecursos, para o exame dos recursos às peças 265 e 268

Diante do exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2546/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.533/2020-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante/Responsáveis:
3.1. Representante: Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros, da Polícia Federal (Delecor/DRCOR/SR/PF/SP).
3.3. Responsáveis: Shirlei Adriana Alves Klerer (131.448.898-81), Selma Cristina Martins de Souza (192.218.958-82), Tércio Teixeira (030.789.058-96), Márcio Chaves Pires (030.874.008-40), R. F. Gory Comercial Ltda. (10.372.062/0001-88) e Sun Millenium Máquinas e Equipamentos Eireli (22.935.172/0001-90).
4. Unidade jurisdicionada: Município de Santo André-SP.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc).
8. Representação legal: Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (196272/OAB-SP), entre outros, representando Shirlei Adriana Alves Klerer, Selma Cristina Martins de Souza, Tércio Teixeira, Márcio Chaves Pires; Francisco

Tolentino Neto (55.914/OAB-SP), entre outros, representando a R.F. Gory Comercial Ltda.; Fabiana Varoni Pereira (Diretora de Controle Externo) e Caio Costa e Paula (Secretário de Assuntos Jurídicos), representando o município de Santo André-SP.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Dispensa de Licitação 9.923/2020, para compra de fraldas.
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. tornar insubsistente, de ofício, o subitem 9.4.1 do Acórdão 918/2023-TCU-Plenário apenas em relação ao Sr. Tércio Teixeira;
9.2. manter inalterados os demais termos dos Acórdãos 918/2023, 302/2026, 729/2026 e 1.322/2026, todos do Plenário; e
9.3. comunicar esta deliberação ao inventariante Nicholas Teixeira, com base no art. 34, I, da Resolução-TCU 360/2023, ao Município de Santo André-SP e à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros, da Polícia Federal;
9.4. enviar os autos à AudRecursos, para o exame dos recursos às peças 265 e 268.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2546-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 008.857/2025-3
Natureza: Embargos de Declaração (Relatório de Acompanhamento)
Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Serviço Federal de Processamento de Dados
Interessado: Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos
Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), André Morais Riccioppo (36795/OAB-GO) e outros, representando Serviço Federal de Processamento de Dados.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) DENOMINADA NUVEM DE GOVERNO. PRINCIPAIS RISCOS DA INICIATIVA E AS RESPECTIVAS MEDIDAS DE TRATAMENTO ADOTADAS PELOS GESTORES. CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE O TEMA. RECOMENDAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (peça 140), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 141 e 142).

"***INTRODUÇÃO***

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em face do Acórdão 1.380/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Antônio Anastasia (peça 126). O referido acórdão apreciou acompanhamento destinado a avaliar as ações do Poder Executivo federal e das empresas públicas de TI para garantir a soberania de dados no contexto da implementação da denominada "nuvem de governo", avaliando os principais riscos da iniciativa e as respectivas medidas de tratamento adotadas pelos gestores, considerando, ainda, a conformidade com a legislação vigente sobre o tema.

HISTÓRICO

2. O acompanhamento, ora embargado, originou-se de despacho do Relator, Ministro Antônio Anastasia, de 22/5/2025 (TC 008.393/2025-7, peça 4). A fiscalização foi realizada no período de 2/6/2025 a 28/11/2025, tendo como unidades auditadas o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Serpro e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

3. Nessa primeira etapa do trabalho, a equipe de fiscalização identificou cinco riscos relevantes para a implementação da nuvem de governo: (i) insuficiência das diretrizes normativas para orientar, de forma padronizada, a alocação de dados e sistemas críticos ou estratégicos na nuvem de governo (R1); (ii) dependência de tecnologias, serviços e arranjos contratuais sujeitos a jurisdições externas na nuvem de governo (R2); (iii) concentração da maioria das soluções em um único sítio físico por fornecedor, configurando pontos únicos de falha regional (R3); (iv) não publicação dos catálogos de serviços nos prazos pactuados e a inconformidades dos contratos examinados frente ao modelo obrigatório da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 (R4); e (v) ausência de atribuições claras para as estatais de TI quanto à interoperabilidade de dados, combinado com o risco de lacuna normativa decorrente da iminente revogação do Decreto 10.046/2019 (R5).

4. O Tribunal, acolhendo as razões expostas pelo Relator, prolatou, por unanimidade, o Acórdão 1.380/2026-TCU-Plenário, em sessão de 27/5/2026 (peça 126), mediante o qual, no que concerne ao embargante: (i) determinou que, no prazo de 180 dias, elabore e formalize plano de ação detalhado à implementação de redundância geográfica nas soluções de computação em nuvem de governo, com a disponibilização de, no mínimo, dois data centers geograficamente distintos por fornecedor (item 9.1); (ii) recomendou o estabelecimento de metodologia padronizada de alocação de cargas de trabalho de seus clientes, com base em critérios de soberania (item 9.3); (iii) recomendou a adoção de medidas para aditivar a cláusula 3.2 do contrato firmado com a AWS, de modo a excluir a possibilidade de acesso ou divulgação de dados para cumprimento de ordens de autoridades estrangeiras ou, alternativamente, explicitar que tal hipótese se restringe a autoridades brasileiras (item 9.5); e (iv) deu ciência de que os Contratos 4383/2024 (Banco Central do Brasil) e 12/2025 (Ministério da Saúde) não estão aderentes ao modelo de contratação estabelecido pela Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 (item 9.6).

5. O embargante foi notificado do acórdão por meio do Ofício 20514/2026-TCU/Seproc (peça 131), com ciência em 8/6/2026, e opôs os presentes embargos de declaração em 18/6/2026 (peça 137), com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, alegando a existência de omissões, contradições e obscuridades no enfrentamento dos argumentos e informações apresentados em sua manifestação formal constante dos autos, quanto aos itens 9.1, 9.3, 9.5 e 9.6 do acórdão embargado.

6. Em despacho de 22/6/2026 (peça 139), o Relator, considerando a essência eminentemente técnica dos questionamentos apresentados pelo Serpro e tendo em vista o acolhimento integral das análises e conclusões apresentadas pela unidade técnica, que fundamentaram a decisão embargada, determinou a remessa dos autos a esta Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) para instrução dos embargos de declaração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Os embargos de declaração encontram fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU (RITCU), sendo cabíveis para sanar obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

8. O embargante detém legitimidade e interesse recursal, na condição de destinatário direto da determinação constante do item 9.1, das recomendações dos itens 9.3 e 9.5 e da ciência do item 9.6 do Acórdão 1.380/2026-TCU-Plenário.

9. Quanto à tempestividade, o art. 287, §1º, do RITCU fixa o prazo de dez dias contados a partir da

ciência da deliberação. No caso, a ciência do acórdão ocorreu em 8/6/2026, por meio do Ofício 20514/2026-TCU/Seproc (peça 131), e o recurso foi protocolado em 18/6/2026 (peça 137). Os embargos são, portanto, tempestivos.

10. Em relação aos embargos de declaração, a peça aponta, para cada questão contestada, os itens do acórdão e os vícios de omissão, contradição e obscuridade que entende existirem, especialmente nos itens 9.1, 9.3, 9.5 e 9.6.

11. Atendidos os requisitos de admissibilidade, propõe-se o conhecimento dos embargos de declaração, nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RITCU.

EXAME TÉCNICO

12. Conforme a jurisprudência desta Corte, aos embargos declaratórios no TCU aplicam-se as seguintes condições de utilização (Acórdãos 1.080/2025-TCU-Plenário e 11.998/2023-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira, Acórdão 2.018/2026-TCU-Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, Acórdãos 1.104/2015-TCU-Plenário e 1.620/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdãos 731/2019-TCU-Plenário e 3.566/2026-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes):

12.1. não se prestam para a rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido;

12.2. a contradição deve estar contida dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada;

12.3. não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e que integra as razões de decidir da deliberação;

12.4. o julgador não está obrigado a apreciar todos e cada um dos argumentos desfiados pela parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria;

12.5. eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria.

13. Esclarece-se, ainda, que a jurisprudência estabelece que não se acolhem embargos de declaração opostos com o fim de esclarecer dúvidas do embargante sobre possíveis consequências do julgamento proferido, porquanto configuraria atividade consultiva por parte do TCU, que somente pode se dar por meio de resposta a consultas formuladas por autoridades legitimadas, observados os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie (Acórdão 2.408/2018-TCU-Plenário, Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

14. Vale destacar, por fim, o entendimento firmado no âmbito do Acórdão 2.458/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo o qual os efeitos modificativos são excepcionais e dependem da existência de vício próprio do julgado ou de fato superveniente relevante capaz de alterar o resultado. Fora dessas hipóteses, a reforma do mérito deve ser buscada pela via recursal adequada. Esse entendimento encontra-se no mesmo sentido dos Acórdãos 1.075/2025-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, 3.142/2026-TCU-2ª Câmara, Rel Min. Jorge Oliveira, 3.047/2022-TCU-Primeira Câmara e 8.975/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo; 5.683/2020-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes; e 2.369/2009-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

15. Feitas tais considerações acerca da aplicabilidade dos embargos de declaração no presente caso, passa-se a analisar os apontamentos declinados pelo Serpro.

I. Omissão e obscuridade quanto ao fundamento e ao alcance da determinação de redundância geográfica

16. O item 9.1 do Acórdão determinou ao Serpro que:

9.1. com fundamento no art. 5º c/c art. 7º, § 3º, I, da Resolução - TCU 315/2020, determinar ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) que, no prazo de 180 dias, elaborem e formalizem plano de ação detalhado, com definição de atividades, responsáveis e prazos, visando à implementação de redundância geográfica nas soluções de computação em nuvem de governo, com a disponibilização de, no mínimo, dois data centers geograficamente distintos por fornecedor, em conformidade com a Portaria - SGD/MGI 5.950/2023;

17. Quanto a esse item, o embargante argumenta a existência de omissão e obscuridade, pois: (a) o acórdão não teria explicitado por que foi rejeitada a interpretação do Serpro de que a Portaria -SGD/MGI 5.950/2023 não impõe, de forma uniforme e abstrata, redundância geográfica mínima por fornecedor para toda e qualquer solução de nuvem de governo; (b) não teria enfrentado o argumento de que continuidade de negócio e recuperação de desastres dependem da arquitetura de cada workload e das escolhas do órgão contratante; e (c) não teria considerado a existência de arranjos alternativos de resiliência (multicloud, redundância entre provedores, backup) nem os impactos econômico-financeiros apontados. Segundo o Serpro, o fundamento normativo invocado (item 10.2, alínea "b", do Anexo I da referida Portaria) teria sido adotado sem demonstração de sua suficiência.

Análise

18. Quanto às alegações relativas ao item 9.1 do acórdão embargado, não se verifica omissão ou obscuridade.

19. Com relação à alegação de que o acórdão não teria explicitado por que foi rejeitada a interpretação do Serpro de que a Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 não impõe, de forma uniforme e abstrata, redundância geográfica mínima por fornecedor para toda e qualquer solução de nuvem de governo, verifica-se que a fundamentação da deliberação, integrada pelo relatório da unidade técnica, enfrentou expressamente aquela interpretação da estatal.

20. Nesse sentido, o fundamento normativo da determinação consta do relatório (peça 123, p. 31, parágrafo 131), que transcreve o item 10.2, alínea "b", do Anexo I da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, segundo o qual cada provedor de nuvem deve possuir, no mínimo, dois data centers em território brasileiro.

21. Conforme consignado no relatório (peça 123, p. 8, parágrafos 24-26, e p. 9, parágrafo 29), no modelo da nuvem de governo o Serpro atua como provedor dos serviços, sendo as soluções dos fornecedores implantadas e operadas em seus data centers. Com base nessa configuração, o relatório registrou que apenas a solução Oracle estava implantada em dois data centers, ao passo que as soluções da AWS, da Huawei e do Google encontravam-se instaladas exclusivamente em Brasília, concluindo que somente a solução Oracle propiciava redundância geográfica para a nuvem de governo (peça 123, p. 32, parágrafos 134 e 135).

22. Dessa forma, ficou explicitado que o requisito previsto no item 10.2, alínea "b", da Portaria somente se considera atendido quando cada solução disponibilizada na nuvem de governo está implantada em, no mínimo, dois data centers no Brasil, condição necessária para assegurar a continuidade dos serviços e a recuperação de desastres previstas no normativo.

23. Ademais, como a exigência somente alcança sua finalidade quando a própria solução está disponível em sítios distintos, a existência de outros data centers na infraestrutura geral do provedor não confere redundância à carga neles não hospedada.

24. Assim, não há omissão ou obscuridade a ser sanada, mas discordância quanto ao mérito, cuja rediscussão extrapola os limites dos embargos de declaração.

25. Por sua vez, em relação à alegação de que as estratégias de continuidade de negócio e recuperação de desastres competem aos órgãos contratantes, tal ponto foi respondido no parágrafo 241 do relatório (peça 123, p. 46), no qual se registrou que tal responsabilidade não exime o provedor de disponibilizar infraestrutura compatível para a execução dessas estratégias.

26. Quanto ao argumento das alternativas técnicas de resiliência, tal ponto foi enfrentado no parágrafo 242 do relatório (peça 123, p. 46), que demonstrou o caráter complementar, e não substitutivo, de backups, replicações lógicas e arranjos multicloud.

27. Conforme já consignado no relatório (peça 123, p. 46, parágrafo 242), a redundância geográfica é reconhecida nas boas práticas internacionais de continuidade de negócios (ISO 22301:2019) e de prontidão de TIC para continuidade (ISO/IEC 27031:2011) como mecanismo estrutural de resiliência.

28. O acolhimento da tese do embargante preservaria ponto único de falha regional justamente na infraestrutura que, segundo o relatório (peça 123, p. 29, parágrafo 136), tende a hospedar as cargas de maior criticidade e relevância para a Administração Pública, inclusive serviços prestados aos cidadãos.

29. Finalmente, quanto aos impactos econômico-financeiros, estes foram expressamente considerados no parágrafo 244 do relatório (peça 123, p. 46) e produziram efeito concreto sobre o dispositivo, com a ampliação do prazo de cumprimento para 180 dias.

30. Registre-se, ainda, que o próprio embargante reconheceu, no curso da fiscalização, a pertinência da medida, ao informar análise técnica e financeira em andamento para ampliação dos parceiros para dois data centers, com ação planejada para disponibilização do segundo centro de dados a todos os provedores (peça 123, p. 30-31, parágrafo 144).

31. Ademais, a determinação do item 9.1 limita-se à elaboração e formalização de plano de ação detalhado, com definição de atividades, responsáveis e prazos,e não exige implantação imediata das ações. A identificação das atividades necessárias à atribuição de responsabilidades e à fixação do cronograma interno inserem-se no âmbito da discricionariedade do gestor, a quem cabe dimensionar, nesse instrumento, as especificidades arquiteturais, os custos, as prioridades de implementação e demais elementos considerados relevantes.

32. A quantificação do impacto econômico-financeiro constitui, assim, objeto próprio do plano de ação, e não pressuposto da determinação, cuja exigibilidade decorre de norma vigente. Registre-se, por fim, que o embargante, embora invoque tais impactos, não apresentou valores, estimativas ou documentos que demonstrassem as consequências práticas da medida.

33. Não se verifica, portanto, a existência de omissão ou obscuridade no item 9.1 do acórdão. Assim, propõe-se a rejeição dos embargos nesse ponto.

II. Omissão quanto à repartição de competências na metodologia de alocação de cargas

34. O embargante alega omissão quanto ao fundamento e ao alcance do item 9.3 do Acórdão, que recomendou ao Serpro que

9.3. recomendar ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que em consonância com a Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 e com as obrigações listadas no ACT MGI 142/2024, estabeleça metodologia padronizada de alocação de cargas de trabalho de seus clientes, a partir de análise conjunta com as organizações contratantes quanto aos requisitos de soberania de cada carga a ser migrada ou implementada na nuvem de governo, observados critérios objetivos e previamente definidos, priorizando, nos casos em que se exija maior nível de soberania, as soluções de fornecedores mais aderentes aos critérios técnicos de soberania de dados, operacional e tecnológica;

35. Argumenta que não consta do Acórdão ou da instrução "o dispositivo normativo ou contratual que atribui ao Serpro o dever de 'estabelecer metodologia padronizada' de alocação de cargas", tampouco explicariam a compatibilidade da recomendação com a repartição de competências entre órgãos contratantes e SGD/MGI.

Análise

36. Não procede a alegação de omissão em relação ao item 9.3 do acórdão embargado.

37. Cumpre, inicialmente, distinguir a natureza da deliberação impugnada. O item 9.3 do acórdão veicula recomendação, expedida com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, e não determinação. Nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, o Tribunal recomenda a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho.

38. Assim, a recomendação pressupõe necessariamente a existência de oportunidade de aperfeiçoamento da gestão, e não a constatação de ilegalidade ou de irregularidade, hipóteses destinadas à determinação.

39. Disso decorre que a recomendação não impõe à unidade jurisdicionada obrigação de sua implementação, que fica sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade do destinatário (caput do art. 11 da Resolução - TCU 315/2020), a quem cabe avaliar a medida sugerida à luz de suas competências, de sua capacidade operacional e das condicionantes técnicas e econômico-financeiras que identificar, podendo adotá-la integralmente, adotá-la de forma adaptada ou deixar de adotá-la mediante justificativa.

40. Tais elementos serão examinados por ocasião do monitoramento autorizado pelo item 9.8.2 do acórdão embargado, cabendo ao Serpro manifestar, em momento oportuno, as razões de sua eventual não implementação.

41. Dessa forma, o item 9.3 não atribuiu ao Serpro o dever de implementar a medida, mas apenas formulou uma recomendação, isto é, indicou uma oportunidade de melhoria. Apesar de não criar obrigação, a recomendação deve estar fundamentada em critérios, como os previstos no § 1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020. No entanto, o embargante não sustenta a ausência desses critérios. O que requer é que o Tribunal indique "a base normativa para atribuir ao Serpro a obrigação constante do item 9.3", ou seja, uma norma que imponha o dever de agir. Esse requisito, contudo, é próprio das determinações, conforme o art. 4º da mesma Resolução, e não das recomendações.

42. Superada essa premissa, cumpre registrar que a fundamentação da recomendação consta dos autos.

43. O item 9.3 do acórdão condiciona a recomendação à consonância com a Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 e com as obrigações listadas no ACT MGI 142/2024. O relatório que fundamentou a deliberação, por sua vez, identificou o instrumento e o conteúdo dessas obrigações ao registrar que o ACT MGI 142/2024 (peça 59) impõe ao Serpro garantir que dados com restrição de acesso não sejam transferidos para nuvens públicas e que mecanismos adequados de segurança sejam aplicados (peça 123, p. 26, parágrafo 110).

44. Trata-se, especificamente, das alíneas "d" e "f" da Cláusula Quinta do referido Acordo, às quais se somam as alíneas "b" e "e", relativas ao dever de viabilizar e suportar o uso dos serviços de nuvem de governo e de atuar junto aos órgãos na migração ou instalação desses serviços.

45. Por sua vez, o Anexo I da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 estabelece, entre os balizadores do modelo, a continuidade do serviço público, a segurança da informação e o gerenciamento de riscos (item 4.1, alíneas "b", "c" e "i"), determina que a identificação do modelo de implantação considere as características de cada carga de trabalho quanto ao nível de sigilo das informações (item 5.4.1), impõe a manutenção em nuvem de governo das cargas que tratem informação com restrição de acesso (item 5.4.3), veda o tratamento de informações classificadas em nuvem pública (item 5.4.4) e restringe os modelos de implantação admissíveis para sistemas estruturantes (item 6.3).

46. Ainda que as obrigações constantes nesses itens mencionados da Portaria sejam dirigidas aos órgãos contratantes, e não diretamente ao Serpro, o ACT MGI 142/2024, em seu preâmbulo, estabelece expressamente em observância às disposições da referida Portaria, razão pela qual a Portaria vincula o Serpro por força do próprio Acordo.

47. No modelo de intermediação de serviços de nuvem (cloud services brokerage) em análise, o órgão contratante define os requisitos da carga (o que hospedar e com quais exigências de sigilo, criticidade e disponibilidade), e o Serpro decide em qual das stacks (ambientes tecnológicos) disponíveis a carga será alocada.

48. A recomendação não interfere na decisão do cliente, recomendando apenas que a escolha da infraestrutura siga critérios objetivos, documentados e rastreáveis, especialmente quando a carga exige requisitos mais elevados de segurança.

49. Essa exigência configura um controle interno de governança de TI, uma vez que as decisões de alocação devem ser tomadas com critérios previamente definidos, registradas e auditáveis. A sua ausência foi demonstrada como risco no relatório, pois as soluções contratadas pelo Serpro apresentam níveis heterogêneos de soberania (peça 123, p. 25, parágrafo 109), e a solução AWS, de menor aderência relativa aos critérios de soberania, mantém dependência da nuvem pública em diversos aspectos (peça 123, p. 26, parágrafo 115 e peça 123, p. 47, parágrafo 249).

50. Sem metodologia formalizada, cargas com elevado requisito de soberania podem ser alocadas em stacks de menor aderência, sem transparência ou rastreabilidade da decisão pelo órgão contratante. Nesse sentido, acolher a tese do embargante manteria a escolha da stack sem critérios registrados e, portanto, sem possibilidade de verificação posterior.

51. Não procede, ademais, a alegada incompatibilidade com a repartição de competências. A recomendação do item 9.3 não alcança a classificação dos dados, a avaliação de criticidade ou a definição da estratégia de nuvem, atribuições que permanecem, integralmente, com os órgãos proprietários das aplicações e, em nível sistêmico, com a SGD/MGI, conforme estabelecido pela Portaria – SGD/MGI 5.950/2023 e registrado no relatório (peça 123, p. 13, parágrafo 52 e peça 123, p. 16, parágrafo 74).

52. Conforme o item 5.4.1 do Anexo Técnico – Catálogo de Ofertas da Nuvem de Governo (peça 115, p. 11), a definição da stack é realizada pelo Serpro, com base em critérios de capacidade, compatibilidade tecnológica e requisitos legais e não funcionais (peça 123, p. 47, parágrafo 246). Ao exercer essa competência, a estatal torna-se responsável pelos critérios que a orientam.

53. Considerando que as stacks ofertadas apresentam graus heterogêneos de cumprimento dos requisitos de soberania, a inexistência de metodologia formalizada compromete a verificabilidade do cumprimento das obrigações assumidas nas alíneas "d" e "f" da Cláusula Quinta do ACT MGI 142/2024, uma vez que a aderência a tais compromissos passa a depender de avaliação realizada caso a caso

54. Assim, a recomendação trata tão somente da formalização de critérios objetivos, transparentes e rastreáveis para decisão que, segundo o item 5.4.1 do catálogo do próprio embargante, já é por ele tomada (seleção da stack, dentro de seu ambiente multicloud). Essa delimitação foi expressamente registrada no relatório (peça 123, p. 46, parágrafo 245).

55. Pelo exposto, não se verifica, portanto, a existência de omissão no item 9.3 do acórdão recorrido, propondo-se, portanto, a rejeição dos embargos nesse ponto com a manutenção do referido item do Acórdão 1.380/2026-TCU-Plenário em seus exatos termos.

III. Omissão, contradição e obscuridade quanto às salvaguardas técnicas e jurídicas relacionadas à cláusula 3.2 do contrato com a AWS

56. No item 9.5 do acórdão, foi recomendado ao Serpro que:

9.5. recomendar ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com fundamento no art. 11, VI, da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para aditivar a cláusula 3.2 do contrato firmado com a AWS, de modo a excluir a possibilidade de acesso ou divulgação de dados para cumprimento de ordens de autoridades estrangeiras ou, alternativamente, deixar explícito que tal hipótese se restringe exclusivamente a autoridades brasileiras.

57. Em relação a esse item, o embargante aponta a existência de omissão, contradição e obscuridade.

58. Sustenta, em primeiro lugar, omissão referente ao não enfrentamento no acórdão sobre as salvaguardas técnicas e jurídicas por ele apresentadas, em especial a criptografia com chave sob custódia exclusiva do Serpro, circunstância que, em tese, invalidaria a conclusão adotada.

59. Alega, ainda, a existência de contradição, uma vez que afirma inexistir acesso da AWS aos dados das aplicações, enquanto a instrução menciona "acesso lógico" e capacidade de suspensão temporária dos serviços, sem que o acórdão esclarecesse o alcance técnico e jurídico desse acesso.

60. Por fim, aponta obscuridade quanto ao alcance da expressão "dados" empregada no item 9.5, para esclarecer se a recomendação abrangeria apenas os dados de conteúdo ou também dados pessoais, metadados, logs, registros operacionais e informações derivadas.

Análise

61. Quanto às alegações relativas ao item 9.5 do acórdão embargado, não se verifica omissão, contradição ou obscuridade.

62. Embora a criptografia seja um controle eficaz para proteger a confidencialidade dos dados "em repouso", ela, por si só, não afasta a conclusão do relatório, pois trata de um risco diferente daquele abordado na recomendação. Por não ser capaz de alterar o resultado, a omissão alegada não se configura.

63. Os elementos que demonstram essa insuficiência (a redação da cláusula 3.2 e a ausência de cláusula que submeta o contrato integralmente à legislação brasileira) já constam do relatório (peça 123 p. 24, parágrafo 99-102). A presente instrução apenas explicita premissas ali registradas, sem inovar, conforme se demonstra a seguir.

64. A criptografia atua sobre a confidencialidade do conteúdo armazenado, e não sobre a autorização contratual que a recomendação pretende afastar. A cláusula 3.2 ressalva, das obrigações assumidas pela AWS, as hipóteses de cumprimento da lei ou de ordem de entidade governamental ou regulatória, sem restringi-las às autoridades brasileiras.

65. Essa ressalva alcança o acesso, a divulgação e o deslocamento do Conteúdo do Cliente para fora das regiões escolhidas. Nesse sentido, criptografar o conteúdo não elimina nenhuma dessas hipóteses, pois não retira a autorização do contrato, não impede a entrega do conteúdo em cumprimento de ordem, não impede sua movimentação e não altera a jurisdição aplicável.

66. Além disso, controles técnicos e salvaguardas contratuais operam como camadas complementares de proteção, sobre vetores distintos do mesmo risco, segundo o princípio da defesa em profundidade.

67. O próprio relatório reconhece a criptografia com chaves sob controle do cliente como mecanismo relevante de soberania de dados, sem, contudo, esgotar as demais dimensões do princípio, que abrangem a territorialidade, o controle sobre o movimento dos dados e a capacidade de contestar requisições de autoridades estrangeiras (peça 123, p. 7, parágrafo 21.1).

68. Nesse contexto, a existência de controle eficaz para a confidencialidade do dado em repouso não torna dispensável a salvaguarda contratual quanto à jurisdição aplicável e à disponibilidade do dado.

69. Essa necessidade é reforçada pelo contexto normativo estrangeiro, tendo sido citado no relatório, a título de exemplo, o CLOUD Act (Estados Unidos, 2018), que autoriza requisições de dados a provedores sujeitos à jurisdição norte-americana independentemente da localização física dos dados (peça 123, p. 24, parágrafo 101), o que confere à delimitação jurisdicional expressa em cláusula contratual a natureza de medida de mitigação proporcional ao risco identificado.

70. Nesses termos, a recomendação busca mitigar o risco jurídico-contratual relacionado à definição das hipóteses de acesso e divulgação de dados e à identificação da autoridade competente para autorizá-los. Trata-se de risco que não pode ser eliminado por controles criptográficos, os quais atuam como camada complementar de proteção, em linha com o princípio de defesa em profundidade. Não há, portanto, omissão a ser sanada, mas discordância do embargante quanto ao mérito da conclusão.

71. Importante ressaltar que o item 9.5 veicula recomendação, e não determinação. Conforme exposto nos parágrafos 37 a 39 da presente instrução, a recomendação tem por pressuposto a oportunidade de melhoria de desempenho. Não pressupõe, assim, dever normativo prévio atribuído ao destinatário.

72. Assim, o aditamento da cláusula 3.2 permanece medida a critério do gestor, que poderá implementá-la ou demonstrar, na etapa de monitoramento, que o risco identificado se encontra tratado por outros meios.

73. O embargante alega, ainda, contradição, por afirmar inexistir acesso da AWS aos dados das aplicações, ao passo que a instrução menciona a possibilidade de "acesso lógico" e a capacidade de o fornecedor suspender temporariamente os serviços, sem que o acórdão tenha esclarecido o alcance técnico e jurídico desse acesso.

74. Os argumentos do embargante quanto ao risco jurídico de exposição de dados a autoridades estrangeiras foram registrados no relatório (peça 123, p. 25, parágrafo 107) e analisados pela equipe de fiscalização nos parágrafos 113 e 114 (peça 123, p. 26), que concluiu pelo não acolhimento das alegações. A solução da AWS foi, ainda, especificamente analisada no Apêndice B (peça 123, p. 59-60, parágrafos 10 a 22).

75. A premissa do embargante é de que dados sob custódia física exclusiva do Serpro, sem acesso dos parceiros (peça 123, p. 25, parágrafo 107), confunde custódia física com controle lógico. Ter os equipamentos instalados nos data centers do Serpro não afasta o risco de acesso lógico do fornecedor, isto é, a possibilidade

de a AWS alcançar ou atuar sobre o ambiente e os dados por meios lógicos, e não por acesso físico ao equipamento.

76. Esse acesso lógico está evidenciado na arquitetura e no contrato. O Apêndice B demonstrou que a AWS Outposts não opera desconectada da nuvem pública, dependendo de conexão permanente com a região do fornecedor para gerenciamento, monitoramento e telemetria (peça 123, p. 26, parágrafo 115 e peça 123, p. 59-60, parágrafos 14 a 17), o que mantém funções de controle do ambiente sob o domínio da AWS.

77. Além disso, no contrato, a cláusula 3.2 admite que a AWS acesse ou divulgue o conteúdo do cliente para cumprir ordem de autoridade governamental ou regulatória, sem restringi-la às autoridades brasileiras, enquanto as cláusulas 5.1 e 6 lhe permitem limitar ou suspender, por decisão própria, o acesso do cliente aos serviços (a primeira em caso de controvérsia sobre faturamento, a segunda diante de risco de segurança). São faculdades exercidas por via lógica e por vontade unilateral do fornecedor, que confirmam não estar o ambiente totalmente imune ao seu alcance.

78. Não há, portanto, contradição a ser sanada. Os embargos de declaração destinam-se a corrigir contradições internas da decisão, entre suas premissas e sua conclusão. No caso, porém, o embargante não aponta esse tipo de vício.

79. O que sustenta é que a conclusão da fiscalização diverge de sua interpretação dos fatos, segundo a qual não haveria acesso da AWS ao ambiente. Trata-se, contudo, de questão de mérito, já examinada na instrução da unidade técnica. Além disso, o alcance técnico e jurídico desse acesso foi delimitado no Apêndice B e nos parágrafos 113 e 114 do relatório da equipe de fiscalização (peça 123), que fundamentam a decisão.

80. Por fim, o embargante aponta obscuridade quanto ao alcance da expressão "dados" empregada no item 9.5 do acórdão, para esclarecer se a recomendação abrangeria apenas os dados de conteúdo ou também dados pessoais, metadados, logs, registros operacionais e informações derivadas.

81. Entende-se que a obscuridade alegada não se verifica. O objeto da recomendação do item 9.5 é o aditamento da cláusula 3.2, de modo que o alcance da expressão corresponde ao da própria cláusula a ser aditada.

82. A cláusula 3.2, intitulada "Privacidade de Dados", disciplina o tratamento do "Conteúdo do Cliente" (peça 80, p. 4). Esse termo é definido na cláusula 13 do contrato, intitulada "Definições" (peça 80, p. 18), como o conteúdo que o cliente ou qualquer usuário final transfere à AWS para processamento, armazenamento ou hospedagem, bem como os resultados computacionais dele derivados.

83. É justamente em relação a esse conteúdo que consta a previsão ora questionada pelo embargante, segundo a qual a AWS pode acessá-lo, divulgá-lo ou transferi-lo para cumprir a legislação ou atender a ordens de entidades governamentais ou regulatórias. Essa hipótese, no texto contratual, alcança apenas o Conteúdo do Cliente, e não outras categorias de informação.

84. Não há, assim, obscuridade a ser sanada. O alcance da expressão é determinável pela leitura do item 9.5 em conjunto com a cláusula a que ele remete.

85. Propõe-se, assim, a rejeição dos embargos em relação a esse item.

IV. Omissão e contradição quanto ao exame dos esclarecimentos sobre as desconformidades contratuais

86. No item 9.6 do acórdão, foi direcionada ciência ao Serpro nos seguintes termos:

9.6. dar ciência ao Serpro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que os contratos relacionados a seguir não estão aderentes ao modelo de contratação de serviços de computação em nuvem estabelecido pela Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, em decorrência da inobservância dos seguintes dispositivos constantes do Anexo I da Portaria:

9.6.1. Contrato 4383/2024, firmado com o Banco Central do Brasil: item 4.1, alíneas "e" e "g", item 5.4.5, item 6.2, item 10.2, alíneas "b", e "m", item 17.6, item 19.2.9, item 24.1 e item 25.4.

9.6.2. Contrato 12/2025, firmado com o Ministério da Saúde: item 4.1, alíneas "e" e "g", item 6.2, item 10.2, alínea "b", item 17.6 e item 25.4. os contratos celebrados com o Banco Central do Brasil e com o Ministério da Saúde continham, em diversos aspectos, disposições em desconformidade com o modelo estabelecido pela Portaria - SGD/MGI 5.950/2023.

87. Em relação a esse ponto, o embargante alega a existência de omissões e contradição no acórdão. Sustenta, em primeiro lugar, que a decisão não explicitou as razões pelas quais os esclarecimentos apresentados acerca de cada um dos itens de desconformidade remanescentes foram considerados insuficientes para afastar as irregularidades apontadas.

88. Alega, ainda, que há contradição na expedição de ciência ao Serpro em termos amplos, uma vez que parte das desconformidades decorre de atribuições do órgão contratante, especialmente no que diz respeito à elaboração do Termo de Referência (TR).

89. Por fim, afirma que o acórdão foi omisso ao excluir o item 10.2, alínea "l", da Portaria, inicialmente indicado na instrução preliminar e posteriormente não reproduzido no item 9.6.1 da deliberação,

sem esclarecer se essa exclusão decorreu do acolhimento das razões apresentadas pela estatal ou de outro fundamento, tampouco indicar os efeitos práticos desse acolhimento parcial.

Análise

90. Quanto às alegações relativas ao item 9.6 do acórdão embargado, não se verifica omissão ou contradição.

91. Não se verifica omissão quanto às razões pelas quais os esclarecimentos do embargante foram considerados insuficientes, uma vez que cada um dos pontos suscitados recebeu resposta específica na instrução, não havendo aspecto que tenha sido apreciado sem a correspondente fundamentação.

92. Elas constam, de forma individualizada, dos parágrafos 250 a 256 do relatório (peça 123, p. 47-48) que fundamenta a deliberação, nos quais foram enfrentados, dispositivo por dispositivo, os argumentos relativos à métrica de remuneração, ao formato do catálogo, à previsão contratual de localização dos data centers, à definição das regiões de tratamento dos dados, às condições do marketplace, aos indicadores de desempenho, aos procedimentos de descontinuidade e à matriz de responsabilidades.

93. Igualmente não há omissão quanto à exclusão da ciência relativa à alínea "l" do item 10.2 da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023. O parágrafo 257 do relatório (peça 123, p. 48) declara expressamente que assiste razão ao Serpro no ponto, devido à confirmação de que o contrato já prevê limites de acesso e isolamento de dados, motivo pelo qual o dispositivo foi excluído da proposta de ciência feita originalmente pela equipe de fiscalização.

94. Assim, o acolhimento desse argumento produziu efeito prático no item 9.6.1 do acórdão, do qual a alínea correspondente foi excluída.

95. Por fim, não há contradição na circunstância de a ciência ter sido dirigida ao Serpro, e não aos órgãos contratantes. A ciência expedida, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, tem natureza informativa, preventiva e pedagógica. Presta-se a comunicar ao destinatário as falhas identificadas, para conhecimento e prevenção de recorrência.

96. Além disso, a ciência ao Serpro não conflita com a eventual corresponsabilidade dos órgãos contratantes pela elaboração do TR e dos demais documentos de sua alçada. A existência de responsabilidades atribuíveis a mais de um agente não torna contraditória a comunicação dirigida a apenas um deles. A ciência limita-se às impropriedades ligadas à atuação do Serpro como intermediador e prestador, mas não imputa responsabilidade exclusiva à empresa tampouco exclui atribuições dos órgãos contratantes ou afasta eventual atuação futura do Tribunal quanto aos contratantes.

97. Assim, demonstrado que não há omissão nem contradição no item 9.6 do acórdão, propõe-se a rejeição dos embargos também neste ponto.

CONCLUSÃO

98. Os embargos de declaração opostos pelo Serpro atendem aos requisitos de admissibilidade, razão pela qual podem ser conhecidos (parágrafos 7-11).

99. Quanto ao item 9.1, não se verifica omissão ou obscuridade. O fundamento normativo da determinação consta do relatório que integra as razões de decidir, que reproduziu o item 10.2, alínea "b", do Anexo I da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 (parágrafo 20).

100. No caso da nuvem de governo, essa exigência somente é cumprida com a disponibilização de cada solução em, no mínimo, dois data centers geograficamente distintos, pois o requisito destina-se a assegurar a continuidade dos serviços e a recuperação de desastres, finalidade que não se alcança quando a solução está implantada em sítio único, ainda que o provedor disponha de outros data centers em sua infraestrutura geral, os quais não conferem redundância geográfica à carga de trabalho neles não hospedada (parágrafos 21-24).

101. Também foram enfrentados, no relatório, os argumentos relativos à repartição de responsabilidades pelas estratégias de continuidade de negócio, às alternativas técnicas de resiliência e aos impactos econômico-financeiros, estes últimos com efeito concreto sobre o prazo fixado no item 9.1 do acórdão recorrido (parágrafos 25-33).

102. Quanto ao item 9.3, não se verifica a omissão alegada pelo embargante. A deliberação veicula recomendação, e não determinação, de modo que não pressupõe dispositivo normativo atributivo de dever prévio ao destinatário. (parágrafos 37-39)

103. Ainda assim, a fundamentação da medida consta dos autos, com identificação das obrigações assumidas no ACT MGI 142/2024 e dos balizadores do Anexo I da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, e a recomendação não conflita com a repartição de competências, pois alcança apenas a formalização de critérios para decisão que o próprio embargante já toma (parágrafos 43-54).

104. Quanto ao item 9.5, não se verifica omissão, contradição ou obscuridade. A criptografia com chave sob custódia do embargante atua sobre a confidencialidade do conteúdo armazenado e não é apta a

invalidar a conclusão adotada, que trata do risco jurídico-contratual decorrente da redação da cláusula 3.2 do contrato firmado entre Serpro e AWS (parágrafos 62-64).

105. A contradição alegada não é interna à deliberação, mas divergência quanto à interpretação dos fatos, sendo o alcance do acesso lógico delimitado no corpo principal do relatório e no seu Apêndice B. O alcance da expressão "dados", por sua vez, é determinável pela leitura do item 9.5 em conjunto com a cláusula a que ele remete (parágrafos 81-83).

106. Quanto ao item 9.6, não se verifica omissão ou contradição. As razões pelas quais os esclarecimentos do embargante foram considerados insuficientes constam, dispositivo por dispositivo, do relatório da equipe de fiscalização, que também registrou expressamente o acolhimento do argumento relativo à alínea "l" do item 10.2 da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, com efeito prático no item 9.6.1 do acórdão (parágrafos 93-94).

107. Por fim não há contradição, visto que a ciência tem natureza informativa e preventiva, não imputa responsabilidade e não afasta eventual corresponsabilidade dos órgãos contratantes (parágrafos 95-96).

108. Não caracterizados os vícios apontados, resta prejudicado o pedido subsidiário de atribuição de efeitos integrativos modificativos (peça 137, p. 4), formulado pelo embargante para a hipótese de o saneamento repercutir no conteúdo da deliberação.

109. Tampouco se configura a hipótese excepcional admitida pela jurisprudência desta Corte, pois o embargante não juntou aos autos documentos novos aptos à reforma do mérito da decisão embargada. O esclarecimento referido nos parágrafos 81 a 83, relativo ao alcance da expressão "dados" no item 9.5, não altera o mérito nem o alcance da recomendação e, por isso, não configura efeito modificativo, prestando-se apenas a explicitar o sentido já determinável do referido dispositivo.

110. Diante do exposto, será proposto o conhecimento dos embargos de declaração e, no mérito, sua rejeição, mantendo-se o Acórdão 1.380/2026-TCU-Plenário em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

111. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o envio dos presentes autos ao Exmo. Ministro Relator Antonio Anastasia com as seguintes propostas:

111.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, § 1° da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo inalterados os termos do Acórdão 1.380/2026-TCU-Plenário.

111.2. informar ao Serpro 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.

VOTO

Os embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) à peça 137 em face do Acórdão 1.380/2026 – Plenário podem ser conhecidos, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade pertinentes à espécie.

2. Originalmente, cuidam os autos de acompanhamento destinado a avaliar as ações adotadas para a implementação da infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) denominada nuvem de governo, avaliando os principais riscos da iniciativa e as respectivas medidas de tratamento adotadas pelos gestores, considerando, ainda, a conformidade com a legislação vigente sobre o tema.

3. O Acórdão 1.380/2026 – Plenário foi proferido nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Acompanhamento destinado a avaliar as ações adotadas para a implementação da infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) denominada nuvem de governo, avaliando os principais riscos da iniciativa e as respectivas medidas de tratamento adotadas pelos gestores, considerando, ainda, a conformidade com a legislação vigente sobre o tema.

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

9.1. com fundamento no art. 5º c/c art. 7º, § 3º, I, da Resolução - TCU 315/2020, determinar ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) que, no prazo de 180 dias, elaborem e formalizem plano de ação detalhado, com definição de atividades, responsáveis e prazos, visando à implementação de redundância geográfica nas soluções de computação em nuvem de governo, com a disponibilização de, no mínimo, dois data centers geograficamente distintos por fornecedor, em conformidade com a Portaria - SGD/MGI 5.950/2023;

9.2. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que:

9.2.1. reavalie e aprimore o marco normativo sobre nuvem de governo, incluindo a Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, de forma a:
9.2.1.1. assegurar a definição clara e padronizada dos conceitos de informações críticas ou estratégicas e sua adequada integração aos critérios de proteção e direcionamento de cargas de trabalho para os diferentes ambientes de nuvem, indo além do critério de restrição de acesso; e
9.2.1.2. condicionar a alocação de cargas sem restrição de acesso na nuvem de governo, em especial no que se refere ao item 5.4.2 da referida Portaria, à apresentação, no planejamento da contratação, de justificativa técnica e econômica formalmente documentada, baseada em critérios objetivos e previamente definidos aplicáveis aos órgãos do Sisp;
9.2.2. adote as providências necessárias para que o arcabouço normativo que vier a substituir o Decreto 10.046/2019 estabeleça os papéis, competências e responsabilidades das empresas estatais de TI no contexto da nuvem de governo, especialmente enquanto custodiantes dos dados públicos, bem como diretrizes gerais para o suporte ao compartilhamento e à interoperabilidade entre ambientes operados por diferentes entidades.
9.2.3. avalie a viabilidade de promover a definição e publicação de catálogo de serviços profissionais e complementares associados à nuvem de governo e adote as providências necessárias para sua efetiva implementação e disponibilização aos órgãos contratantes.
9.3. recomendar ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que em consonância com a Portaria - SGD/MGI 5.950/2023 e com as obrigações listadas no ACT MGI 142/2024, estabeleça metodologia padronizada de alocação de cargas de trabalho de seus clientes, a partir de análise conjunta com as organizações contratantes quanto aos requisitos de soberania de cada carga a ser migrada ou implementada na nuvem de governo, observados critérios objetivos e previamente definidos, priorizando, nos casos em que se exija maior nível de soberania, as soluções de fornecedores mais aderentes aos critérios técnicos de soberania de dados, operacional e tecnológica; e
9.4. recomendar à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que:
9.4.1. elabore, consolide e publique catálogos de serviços específicos da nuvem de governo com padrão mínimo de conteúdo, incluindo, no mínimo:
9.4.1.1. descrição técnica padronizada por serviço (funcionalidade, limites e pré-requisitos);
9.4.1.2. métrica/fator de mensuração e condições de cobrança;
9.4.1.3. níveis de serviço (SLA), responsabilidades e condições de suporte;
9.4.1.4. indicação explícita do ambiente efetivo de execução e do fluxo de dados/metadados por serviço (inclusive quando houver dependência de nuvem pública ou execução fora do ambiente dedicado);
9.4.1.5. vinculação do catálogo ao processo de planejamento/contratação, como referência formal para decisões de migração e contratação.
9.5. recomendar ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com fundamento no art. 11, VI, da Resolução - TCU 315/2020, que adote as medidas necessárias para aditivar a cláusula 3.2 do contrato firmado com a AWS, de modo a excluir a possibilidade de acesso ou divulgação de dados para cumprimento de ordens de autoridades estrangeiras ou, alternativamente, deixar explícito que tal hipótese se restringe exclusivamente a autoridades brasileiras.
9.6. dar ciência ao Serpro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que os contratos relacionados a seguir não estão aderentes ao modelo de contratação de serviços de computação em nuvem estabelecido pela Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, em decorrência da inobservância dos seguintes dispositivos constantes do Anexo I da Portaria:
9.6.1. Contrato 4383/2024, firmado com o Banco Central do Brasil: item 4.1, alíneas "e" e "g", item 5.4.5, item 6.2, item 10.2, alíneas "b", e "m", item 17.6, item 19.2.9, item 24.1 e item 25.4.
9.6.2. Contrato 12/2025, firmado com o Ministério da Saúde: item 4.1, alíneas "e" e "g", item 6.2, item 10.2, alínea "b", item 17.6 e item 25.4.
9.7. Dar ciência à Dataprev, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que os contratos relacionados a seguir não estão aderentes ao modelo de contratação de serviços de computação em nuvem estabelecido pela Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, em decorrência da inobservância dos seguintes dispositivos constantes do Anexo I da Portaria:
9.7.1. Contrato 16/2025, firmado com o Ministério da Educação: item 3.1, item 4.1, alíneas "d", "e" e "g", item 6.2, item 19.2.9 e item 25.4.
9.7.2. Contrato 45/2025, firmado com o Ministério da Agricultura e Pecuária: item 4.1, alíneas "e" e "g", item 6.2, item 19.2.9 e item 25.4.
9.7.3. Contrato 3/2025, firmado com o Instituto Nacional do Seguro Social: item 3.1, item 4.1, alíneas "d", "e"

e "g", item 6.2, item 10.2, alínea "m", item 19.2.9 e item 25.4

9.8. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação a:

9.8.1. realizar as próximas etapas do presente acompanhamento, inclusive a avaliação se as medidas informadas pelos gestores foram, de fato, implementadas e capazes de mitigar os riscos apontados pela equipe de fiscalização;

9.8.2. monitorar as recomendações e a determinação constantes do presente Acórdão;

9.9. informar ao Serpro, à Dataprev e à SGD/MGI sobre o presente acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

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

4. Contra a referida decisão o Serpro opôs embargos de declaração, no qual requer:

O conhecimento e provimento dos presentes Embargos de Declaração, para que sejam sanadas as omissões e aclaradas as contradições acima apontadas, especificamente, que este Tribunal se pronuncie de forma expressa sobre:

a) que este Tribunal esclareça o alcance da interpretação conferida ao item 10.2, alínea "b", da Portaria SGD/MGI 5.950/2023, bem como apresente as razões para a manutenção da exigência uniforme de dois data centers por fornecedor, independentemente das especificidades arquiteturais, das alternativas técnicas de resiliência e dos impactos econômico-financeiros apontados pelo Serpro;

b) a base normativa para atribuir ao Serpro a obrigação constante do item 9.3 do acórdão, bem como a compatibilidade dessa recomendação com a repartição de competências invocada pela estatal;

c) as salvaguardas técnicas e jurídicas alegadas pelo Serpro relativamente à cláusula 3.2 do contrato com a AWS, bem como o alcance técnico-jurídico do "acesso lógico" referido na instrução;

d) as razões pelas quais foram rejeitados os esclarecimentos apresentados pelo Serpro acerca das supostas desconformidades contratuais indicadas no item 9.6 do acórdão, conforme os apontamos do item 3.4 destes Embargos de Declaração.

Subsidiariamente, caso este Tribunal entenda que o saneamento dos vícios apontados repercute no conteúdo da deliberação, requer-se a atribuição de efeitos integrativos modificativos, na medida estritamente necessária ao adequado ajuste do acórdão embargado.

5. No tocante ao subitem 9.1 da deliberação recorrida, cumpre afastar a alegada existência de omissão ou obscuridade. O fundamento normativo apto a subsidiar a determinação consta expressamente do relatório que integra as razões de decidir deste julgado, no qual se reproduziu a redação do subitem 10.2, alínea "b", do Anexo I da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023.

6. Cumpre destacar que, no contexto de soluções em nuvem governamental, a exigência referida somente restará adimplida mediante a disponibilização de cada solução em, no mínimo, dois data centers geograficamente distintos. Trata-se de imperativo destinado a assegurar a continuidade do negócio e a célere recuperação de desastres, finalidade que não se perfaz com a implantação em sítio único, ainda que a contratada disponha de outros data centers em sua infraestrutura global — os quais não conferem redundância geográfica às cargas de trabalho neles não alocadas.

7. Ademais, sobressai do Relatório a prévia e exauriente análise dos argumentos atinentes à repartição de responsabilidades pelas estratégias de continuidade de negócios, às alternativas técnicas de resiliência e aos reflexos econômico-financeiros correlatos, ponderações com impacto concreto na fixação do prazo estipulado no subitem 9.1 do acórdão embargado.

8. Relativamente ao subitem 9.3, insubsistente a omissão invocada pela unidade jurisdicionada. A deliberação embargada veicula mera recomendação — e não determinação — prescindível de norma atributiva de dever legal ou regulamentar prévio à entidade destinatária.

9. Ademais, a fundamentação do acórdão encontra-se devidamente registrada nos autos, com esteio nas obrigações pactuadas no ACT MGI 142/2024 e nos balizadores constantes do Anexo I da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023. Cumpre ressaltar que a recomendação exarada não malfere a repartição de competências institucionais, limitando-se à formalização dos critérios aplicáveis à tomada de decisão já levada a efeito pelo próprio embargante.

10. No tocante ao subitem 9.5, não se verifica a ocorrência de omissão, contradição ou obscuridade. O emprego de criptografia com custódia de chaves a cargo do embargante resguarda estritamente a confidencialidade do conteúdo custodiado, providência inábil a desconstituir o entendimento firmado por este Tribunal quanto ao risco jurídico-contratual advindo da redação conferida à cláusula 3.2 do instrumento celebrado entre o Serpro e a empresa Amazon Web Services (AWS).

11. A contradição alegada pela parte não se reveste de vício intrínseco à deliberação embargada, traduzindo meramente inconformismo com a valoração e a interpretação dos fatos. Saliente-se que o alcance da gestão de

acesso lógico encontra-se perfeitamente delineado no corpo principal do relatório e em seu Apêndice B, ao passo que a exata extensão do vocábulo "dados" revela-se inteligível mediante a leitura integrada do subitem 9.5 com a cláusula contratual ali correlacionada.

12. Quanto ao subitem 9.6, também não se verificam as teses de omissão ou contradição. A motivação que amparou a rejeição das justificativas ofertadas pela recorrente consta detidamente discriminada, dispositivo a dispositivo, no relatório formulado pela equipe de fiscalização, oportunidade em que se consignou, formal e expressamente, o acolhimento dos argumentos colacionados à alínea "l" do subitem 10.2 da Portaria - SGD/MGI 5.950/2023, com desdobramento prático no subitem 9.6.1 do julgado.

13. Por fim, inexiste qualquer contradição no fato de a ciência ter sido endereçada ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em detrimento dos órgãos contratantes. A medida expedida, fulcrada no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ostenta natureza eminentemente informativa, preventiva e pedagógica, voltando-se precipuamente a dar conhecimento à entidade acerca das impropriedades detectadas para fins de orientação e prevenção de futura reincidência, insuscetível de infirmar eventual corresponsabilidade dos órgãos contratantes.

14. Ademais, o direcionamento da ciência ao Serpro não colide com a eventual corresponsabilidade dos órgãos contratantes quanto à elaboração do Termo de Referência (TR) e dos demais instrumentos que se inserem em suas respectivas alçadas administrativas. A pluralidade de sujeitos passíveis de responsabilização não macula de contradição a notificação emitida a apenas um deles. Destarte, a aludida ciência adstringe-se às falhas correlacionadas à atuação do Serpro na condição de intermediador e prestador dos serviços, sem, contudo, atribuir-lhe responsabilidade exclusiva, tampouco afastar as atribuições regimentais dos órgãos contratantes ou obstar a superveniente atuação deste Tribunal de Contas em relação a estes últimos.

15. Destaca-se que o esclarecimento referente ao exato contorno da expressão "dados" (itens 81 a 83 da instrução à peça 140) constante do subitem 9.5 da decisão embargada, destina-se tão somente a explicitar o sentido intrínseco do comando, sem alterar o mérito ou a extensão da deliberação recomendatória, afastando qualquer natureza modificativa.

Entende-se que a obscuridade alegada não se verifica. O objeto da recomendação do item 9.5 é o aditamento da cláusula 3.2, de modo que o alcance da expressão corresponde ao da própria cláusula a ser aditada.

A cláusula 3.2, intitulada "Privacidade de Dados", disciplina o tratamento do "Conteúdo do Cliente" (peça 80, p. 4). Esse termo é definido na cláusula 13 do contrato, intitulada "Definições" (peça 80, p. 18), como o conteúdo que o cliente ou qualquer usuário final transfere à AWS para processamento, armazenamento ou hospedagem, bem como os resultados computacionais dele derivados.

É justamente em relação a esse conteúdo que consta a previsão ora questionada pelo embargante, segundo a qual a AWS pode acessá-lo, divulgá-lo ou transferi-lo para cumprir a legislação ou atender a ordens de entidades governamentais ou regulatórias. Essa hipótese, no texto contratual, alcança apenas o Conteúdo do Cliente, e não outras categorias de informação.

16. Ausentes os vícios saneáveis pela via declaratória, resta prejudicada a apreciação do pleito subsidiário formulado pela embargante atinente à concessão de efeitos modificativos ou integrativos ao julgado. Tampouco resta caracterizada a hipótese excepcional autorizadora da modificação do julgado em sede de aclaratórios, porquanto a recorrente não colacionou ao processo documentos novos aptos a reformar o mérito do decisum.

17. Sendo assim, acolho a proposta uniforme da unidade técnica no sentido de que este Tribunal conheça dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterado o Acórdão 1.380/2026-TCU-Plenário em seus exatos termos.

18. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2547/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.857/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Relatório de Acompanhamento).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
3.2. Embargante: Serviço Federal de Processamento de Dados (33.683.111/0001-07).
4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Ministério da Gestão e

da Inovação em Serviços Públicos; Serviço Federal de Processamento de Dados.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), André Morais Riccioppo (36795/OAB-GO) e outros, representando Serviço Federal de Processamento de Dados.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em face do Acórdão 1.380/2026 – Plenário, por meio do qual o Tribunal apreciou acompanhamento destinado a avaliar as ações adotadas para a implementação da infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) denominada nuvem de governo.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. com fundamento no art. 287 do RI/TCU, conhecer dos embargos de declaração em análise para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão ao embargante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2547-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 008.880/2026-3 [Apenso: TC 009.378/2026-0]
Natureza(s): I Mera petição (Representação)
Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
Interessado: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (15.126.437/0001-43)
Representação legal: Joao Marcos Ferreira de Souza (412233/OAB-SP), representando Dirceu Gomes Caramaschi; Rayanna Silva Carvalho (9005/OAB-PI), Alan Soares Eleuterio (96954/OAB-MG) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Priscila Lima Aguiar Fernandes (312943/OAB-SP), Fatima Cristina Pires Miranda (109889/OAB-SP) e outros, representando Cyaha Construcao Engenharia e Empreendimentos Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DE HOSPITAL UNIVERSITÁRIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE INGRESSO COMO INTERESSADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda. em face do Acórdão 1856/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual este Tribunal conheceu da representação, indeferiu o pedido de medida cautelar, julgou parcialmente procedente a matéria de mérito e expediu ciência à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (HU Brasil), além de determinar o arquivamento dos autos.

2. O processo teve origem em representação formulada por Dirceu Gomes Caramaschi acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90023/2026, promovida pela HU Brasil, cujo objeto consiste na contratação de empresa para elaboração dos projetos executivos, execução de obras e serviços de engenharia destinados à construção do novo Hospital Universitário da Universidade Federal de São Paulo (HU/Unifesp).

3. Após a realização de diligências e oitiva prévia, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu que as irregularidades inicialmente apontadas relativas à ausência de licença ambiental prévia, à alegada instabilidade dominial da área e à incompatibilidade urbanística do empreendimento não restaram confirmadas, subsistindo apenas impropriedade referente à incidência indevida de taxa de BDI diferenciado sobre determinados serviços de engenharia, razão pela qual propôs o conhecimento da representação, o indeferimento da cautelar, o julgamento de parcial procedência e a expedição de ciência à entidade jurisdicionada.

4. Na oportunidade, foi consignado que o processo TC 009.378/2026-0, de autoria da empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda., fora apensado aos presentes autos em razão da conexão entre as matérias discutidas. Entretanto, ao apreciar pedido formulado pela referida empresa para ingresso nos autos como interessada, este Tribunal concluiu não ter sido demonstrada razão legítima para interferir no processo, motivo pelo qual indeferiu o pleito com fundamento no art. 146, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU.

5. Irresignada, a empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda. opôs os presentes embargos de declaração, nos quais sustenta, em síntese, a existência de omissões, obscuridades e nulidades no acórdão recorrido. Alega, em linhas gerais: (i) ausência de apreciação dos pedidos de sustentação oral, adiamento do julgamento e conversão do feito em diligência; (ii) falta de enfrentamento dos fundamentos constantes da representação autuada no TC 009.378/2026-0 e de fatos supervenientes relacionados ao empreendimento; (iii) obscuridade na fundamentação utilizada para indeferir seu ingresso nos autos como interessada; e (iv) violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Ao final, requer o acolhimento dos embargos, com efeitos infringentes, para declarar a nulidade do Acórdão 1856/2026-TCU-Plenário e determinar novo julgamento da matéria.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda. em face do Acórdão 1856/2026-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. O presente processo originou-se de representação formulada acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90023/2026, promovida pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (HU Brasil), destinada à contratação de empresa para elaboração dos projetos executivos, execução de obras e serviços de engenharia para construção do novo Hospital Universitário da Universidade Federal de São Paulo (HU/Unifesp). Após a realização das diligências e oitivas reputadas necessárias, este Tribunal conheceu da representação, indeferiu o pedido cautelar, julgou parcialmente procedente a matéria de mérito e expediu ciência à entidade jurisdicionada acerca de impropriedade relacionada à utilização de BDI diferenciado em determinados serviços de engenharia.

3. Na mesma oportunidade, foi apreciado pedido formulado pela empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda. para ingressar nos autos na condição de interessada. O pleito, contudo, foi expressamente indeferido, por não ter a requerente demonstrado razão legítima para interferir no processo, nos termos do art. 146, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU.

4. Irresignada, a empresa opõe os presentes embargos de declaração, alegando, em síntese, omissões quanto à apreciação de pedidos de sustentação oral, adiamento do julgamento e conversão do feito em diligência; ausência de enfrentamento dos argumentos constantes da representação apensada TC 009.378/2026-0; obscuridade na fundamentação que indeferiu seu ingresso nos autos; e violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Ao final, requer a nulidade do acórdão recorrido, com efeitos infringentes.

5. Feito esse breve histórico, passo ao exame da matéria.

6. Preliminarmente, compreendo que os presentes embargos de declaração não preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, porquanto a empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda. não possui legitimidade recursal para atuar nos presentes autos.

7. Conforme consignado expressamente no Acórdão 1856/2026-TCU-Plenário, o pedido de ingresso da empresa como interessada foi indeferido, uma vez que ela não logrou demonstrar razão legítima para interferir no processo, nos termos do art. 146, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal. Em consequência, a requerente não adquiriu a condição processual necessária para atuar nos autos e impugnar as deliberações proferidas por esta Corte.

8. As alegações desenvolvidas na peça recursal revelam, em realidade, inconformismo com a própria decisão que indeferiu seu pedido de ingresso como interessada e com as conclusões alcançadas pelo Tribunal ao apreciar o mérito da representação. Todavia, o exame dessas matérias pressuporia o reconhecimento da legitimidade processual da recorrente, circunstância expressamente afastada pela deliberação embargada.

9. A ausência de legitimidade recursal constitui óbice processual suficiente ao não conhecimento dos embargos, tornando desnecessário o exame das alegações apresentadas. Nessa situação, eventual apreciação do mérito recursal implicaria superar requisito de admissibilidade que não se encontra presente.

10. De toda forma, observa-se que as insurgências apresentadas pela embargante decorrem fundamentalmente de sua discordância quanto aos fundamentos adotados pelo Tribunal para indeferir seu pedido de ingresso nos autos e para apreciar os questionamentos formulados em processo conexo. A recorrente sustenta, em síntese, que o acórdão teria deixado de apreciar pedidos de sustentação oral, adiamento do julgamento e conversão em diligência, além de não ter enfrentado adequadamente os argumentos constantes da representação apensada e os fatos supervenientes por ela trazidos aos autos, relacionados a supostas irregularidades ambientais, dominiais e urbanísticas do empreendimento. Argumenta, ainda, que a fundamentação utilizada para indeferir seu ingresso como interessada seria insuficiente e que teriam ocorrido violações ao contraditório e à ampla defesa.

11. Tais alegações, contudo, partem da premissa de que a recorrente possuiria legitimidade para intervir no processo, questão já apreciada e resolvida pelo Acórdão 1856/2026-TCU-Plenário em sentido contrário. Ademais, verifica-se que grande parte de suas razões buscam rediscutir o mérito das conclusões alcançadas pelo Tribunal acerca da regularidade do certame e dos estudos que o instruíram, bem como trazer elementos supervenientes para reavaliação da matéria já decidida. Como reiteradamente assentado pela jurisprudência desta Corte, os embargos de declaração não se prestam à rediscussão de matéria já examinada nem constituem instrumento adequado para manifestação de mero inconformismo da parte com o resultado da deliberação.

12. Assim, diante da ausência de legitimidade recursal da empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda., os presentes embargos de declaração não merecem ser conhecidos.

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

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2548/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.880/2026-3.
1.1. Apenso: 009.378/2026-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (15.126.437/0001-43).
3.2. Recorrente: Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda (47.079.541/0001-10).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

8. Representação legal: Joao Marcos Ferreira de Souza (412233/OAB-SP), representando Dirceu Gomes Caramaschi; Rayanna Silva Carvalho (9005/OAB-PI), Alan Soares Eleuterio (96954/OAB-MG) e outros, representando Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; Priscila Lima Aguiar Fernandes (312943/OAB-SP), Fatima Cristina Pires Miranda (109889/OAB-SP) e outros, representando Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda. em face do Acórdão 1856/2026-TCU-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. não conhecer dos presentes embargos de declaração, em face do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, uma vez que a recorrente não possui legitimidade recursal para atuar nos presentes autos, tendo sido indeferido seu pedido de ingresso como interessada por meio do Acórdão 1856/2026-TCU-Plenário;
9.2. dar ciência desta deliberação à empresa Cyaha Construção Engenharia e Empreendimentos Ltda., à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – HU Brasil e ao representante, informando que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, encontra-se disponível para consulta no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2548-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC 011.510/2024-2
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.a.
Representação legal: Julia de Oliveira Ruggi (51680/OAB-PR), Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a..

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO E DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO PROJETO DE REFINO BOAVENTURA. ACHADOS. FALHAS NA GOVERNANÇA E NA GESTÃO DO PROJETO. FALHAS NA ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS CONSULTIVAS DE GOVERNANÇA. CIÊNCIA SOBRE AS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada para avaliar a regularidade do processo decisório e dos procedimentos licitatórios do Projeto de Refino Boaventura (antigo projeto de implantação de Hidrocraqueamento Catalítico – HCC e Hidrotratamento – HDT para a produção de combustíveis e lubrificantes do Gaslub).

2. Reproduzo a seguir o teor principal do relatório completo de fiscalização produzido pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração – AudPetróleo (peça 99), o qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 100-101):

Apresentação

1. Trata-se de fiscalização na modalidade auditoria de conformidade, cujo objeto é o projeto de Refino Boaventura (antigo projeto de implantação de HCC e HDT para a produção de combustíveis e lubrificantes do Gaslub). A auditoria foi realizada com o projeto em fase de desenvolvimento de alternativa, com antecipação do procedimento licitatório para essa fase.

2. A auditoria tem como objetivo realizar avaliação sobre a tomada de decisão de investimento e os procedimentos licitatórios relacionados ao projeto de Refino Boaventura. Essa avaliação verificará se esses processos estão alinhados com os padrões internos estabelecidos pela Petrobras e em conformidade com a Lei 13.303/2016 e Lei 6.404/1976, visando identificar desvios, se houver, e propor correções específicas para garantir a integridade e eficácia do projeto, sobretudo no que diz respeito à sua governança e gestão.

3. A indústria de petróleo e gás no Brasil é um setor relevante para a economia do país, ocupando a nona posição global em capacidade de refino em 2022, com 2,3 milhões de barris por dia, representando 2,3% da capacidade mundial. As refinarias da Petrobras são as principais responsáveis por essa capacidade, processando 1,8 milhão de barris por dia, o que corresponde a 80,4% do total nacional.

4. O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) destaca a importância estratégica dessa indústria, visando promover a produção de petróleo e gás natural de alta qualidade, com menos contaminantes e baixo carbono, planejando investir R$ 14,3 bilhões em projetos de refino entre os anos de 2023 e 2026. Em paralelo, a Petrobras tem mostrado uma tendência de retomada de investimentos, com foco especial em obras de ampliação e modernização de refinarias. No Plano Estratégico da Petrobras 2024-2028, a empresa planejou investir R$ 88 bilhões em Refino, Transporte e Comercialização.

5. Neste contexto, o projeto de Refino Boaventura tem como objetivo produzir lubrificantes do Grupo II e aumentar o rendimento de Diesel e QAV em relação ao produzido atualmente na Reduc, minimizando produção de escuros de menor valor agregado.

6. É importante ressaltar que este projeto conta com a utilização de grande parte das unidades remanescentes do Complexo de Energias Boaventura, que já teve outros nomes, como Polo GasLub e Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

7. O escopo desta auditoria inclui a análise do processo de tomada de decisão desde a avaliação inicial da oportunidade até o lançamento dos editais de contratação, abrangendo aprovações de fases previstas na Sistemática da Petrobras, estratégias de contratação, orçamentação e conformidade das contratações em andamento. No que se refere aos aspectos de contratação, abrange as oportunidades do on-site do projeto. Essa fiscalização é um passo essencial para aferir a integridade e eficácia do Projeto de Refino Boaventura, contribuindo para a sustentabilidade e competitividade da Petrobras no setor de petróleo e gás.

8. O relatório é composto por seis seções. As duas primeiras são dedicadas à apresentação e à introdução. Na introdução, são abordados aspectos essenciais como a visão geral do objeto de estudo, o objetivo e as questões de auditoria, além da metodologia empregada e outras informações relevantes.

9. A seção III detalha os achados identificados pela equipe durante a execução da auditoria e a seção IV apresenta a análise dos comentários do gestor. Finalmente, as seções V e VI são reservadas para a conclusão e as propostas de encaminhamento elaboradas pela equipe de auditoria.

10. Na próxima seção, a Introdução, é apresentada a deliberação que originou o trabalho e as suas principais razões, além dos benefícios esperados a partir da sua realização. Ademais, a metodologia adotada no planejamento da fiscalização e um breve resgate dos trabalhos anteriores do TCU envolvendo o objeto também farão parte desse segmento do relatório.

Introdução

Deliberação que originou o trabalho

11. Em cumprimento ao Despacho de 24/5/2024 do Min. Antônio Anastasia (TC 009.001/2024-7), realizou-se a auditoria de avaliação da tomada de decisão de investimento e dos procedimentos licitatórios do projeto de Refino Boaventura da Petróleo Brasileiro S.A., no período compreendido entre 3/6/2024 e 31/1/2025.

12. A seleção deste projeto como objeto de fiscalização foi influenciada pelos sinais de alerta identificados no TC 029.265/2022-3, que visa coletar informações relevantes para a seleção de objetos de

controle da AudPetróleo. O projeto de Refino Boaventura atende aos critérios de alerta, incluindo um aumento expressivo de 20% do Capex Total em relação ao previsto no Plano Estratégico anterior da Petrobras, bem como um aumento significativo de 45% quando comparado com dados históricos desde 2018.

13. Este projeto está associado a um investimento expressivo, previsto no Plano Estratégico 2024-2028, sendo o maior do segmento de refino. Após o avanço das estimativas de custos, ao longo do ciclo de vida do projeto, houve incremento na necessidade de investimento.

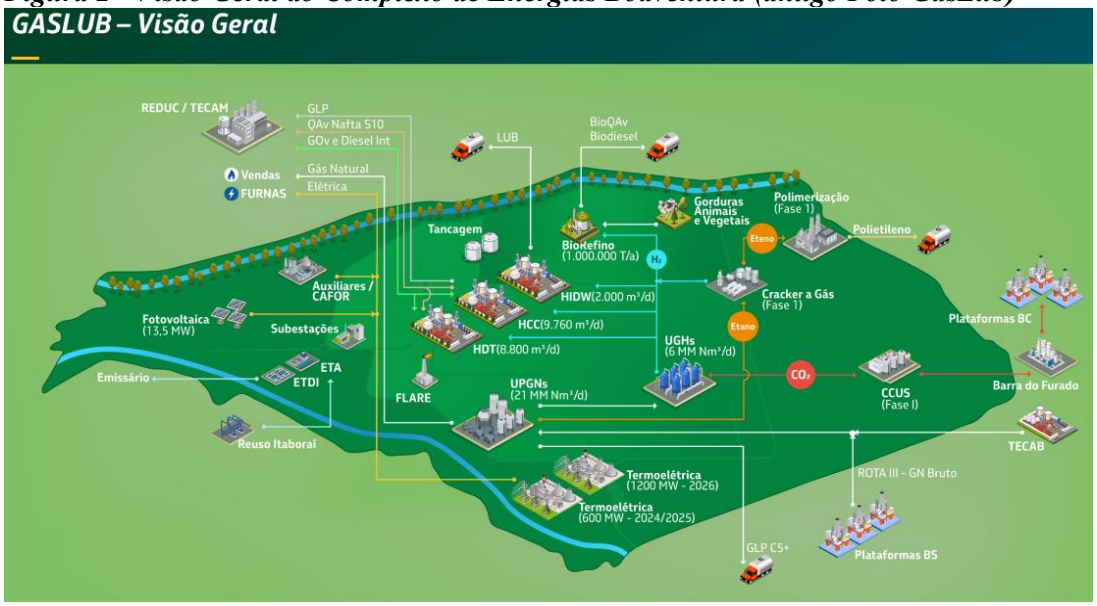
14. Adicionalmente, entende-se que tal ação de controle endereça ainda a Lista de Alto Risco 2024 da Administração Pública Federal, elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), especificamente no item: integridade e investimentos da Petrobras, e aos objetivos e resultados-chave desta Unidade.

Visão geral do objeto

15. O objeto da fiscalização é o projeto de Refino Boaventura, que tem como objetivo produzir lubrificantes do Grupo II e aumentar o rendimento de Diesel e QAV em relação ao produzido na Reduc, com vistas a agregar valor a esta refinaria.

16. Esse projeto está inserido no Complexo de Energias Boaventura, que é um complexo industrial da Petrobras localizado em Itaboraí, Rio de Janeiro, conforme ilustra Figura 1. O Complexo de Energias Boaventura, anteriormente conhecido como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), foi retomado após um período de interrupções, estando alinhado à estratégia da Petrobras de modernizar seu parque de refino e aumentar a oferta de produtos de alto valor agregado.

Figura 2 - Visão Geral do Complexo de Energias Boaventura (antigo Polo GasLub)



Fonte: Resposta ao Ofício 030/2024-TCU/AudPetróleo (Evidência 2, p. 4).

17. As obras do Complexo de Energias Boaventura contam com seis projetos na carteira de investimentos da Companhia (PE 2024-28).

18. O projeto de Refino Boaventura envolve unidades que tem um histórico marcado por diversas fases, decisões estratégicas e revisões de escopo ao longo dos anos, prevendo um Capex planejado que representa mais de 30% para o previsto em todo o Complexo de Energias Boaventura.

19. Em 2019, a Petrobras descontinuou o projeto de implantação do primeiro trem de refino da Refinaria do Comperj por falta de viabilidade econômica, optando por avaliar alternativas para os ativos existentes. Um grupo de trabalho propôs o desenvolvimento de instalações no Polo GasLub, selecionado pela Fase I do projeto devido ao custo reduzido e eficiência de tempo.

20. O projeto é composto pela implantação de novas unidades, como o HIDW (Desparafinação por Isomerização por Hidrogênio) e unidades de tancagem, além da complementação de unidades parcialmente implantadas no antigo projeto Comperj, razão pela qual foram definidas adequações necessárias à nova configuração. Das suas onze unidades principais, dez são remanescentes do Comperj e uma unidade é de escopo novo, imagem ilustrativa do Projeto de Refino Boaventura pode ser vista na Evidência 1, p.13.

21. Adicionalmente, o escopo do Projeto de Refino Boaventura abrange a prestação de serviços e fornecimento de bens na modalidade EPC (Engineering, Procurement, and Construction) para diversas atividades, incluindo a engenharia, análise de projeto básico, complementação de projetos executivos, suprimento, construção civil, montagem eletromecânica e comissionamento. De forma geral, o escopo do empreendimento inclui sistemas de drenagem profunda, instalações de trechos remanescentes de oleodutos,

conclusão de escopo novo e remanescente de unidades industriais e unidades auxiliares (interligações, tancagem, entre outros) (Evidência 3, p. 10).

22. A estratégia geral do processo licitatório do Projeto de Refino Boaventura foi estruturada a partir da divisão dos pacotes de contratação em Gaslub, que está subdividido em drenagem, on-site e off-site; Dutos Norte; e Reduc (Evidência 3, p.4). No total, são quinze contratos na modalidade EPC. Dada a relevância, materialidade e tempestividade, o escopo deste trabalho abrange as contratações do Gaslub on-site, que é constituído por quatro oportunidades e cinco EPC.

23. A primeira oportunidade do on-site refere-se às unidades HIDW e HCC, cuja contratação pode ser realizada por meio de blocos, cada um constituindo um EPC, sendo o EPC 03 referente à HIDW e o EPC 04 à HCC. A segunda oportunidade, por sua vez, é composta pela unidade UGH, sob o EPC 05. A terceira oportunidade abrange as unidades HDT, UTAA e UTCR, sob o EPC 06. Por fim, a quarta oportunidade inclui as unidades URE e outros, sob o EPC 07.

24. Sobre o aspecto orçamentário, o projeto foi inserido no Planejamento Estratégico da Petrobras 2024-2028. Ainda, o projeto em questão está inserido no contexto orçamentário do Programa 3103 – Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis, sob a responsabilidade da Unidade Orçamentária 32230 – Petrobras S.A. A ação orçamentária designada como 25.753.3103.21A1, intitulada "Manutenção da Infraestrutura Operacional da Cadeia de Refino, Transporte e Comercialização", foi contemplada na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 com um valor aprovado de R$ 10.721.788.000,00. Além disso, é importante destacar que essa ação orçamentária abrange outros investimentos, como as paradas programadas em toda a cadeia de refino entre outros.

25. O marco legal aplicável a um projeto de investimento de capital da Petrobras é composto por uma série de normas e padrões referenciais que regulamentam desde a constituição da empresa até a gestão de seus projetos de investimento. Dentre esses normativos destacam-se a Lei 6.404/1976 e a Lei 13.303/2016.

26. A Lei 6.404/1976 define os deveres e responsabilidades dos administradores, as competências do Conselho Fiscal e a legislação aplicável às sociedades de economia mista. Já a Lei 13.303/2016, estabelece competências adicionais para o Conselho de Administração em relação à Lei 6.404/1976, além de dispor sobre o arranjo institucional e de governança, as competências do comitê de auditoria estatutário, a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos, e os processos de licitação e contratação, assegurando a transparência e a eficiência nas contratações da companhia.

A Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento da Petrobras

27. Em relação aos padrões internos da companhia, a Petrobras possui uma Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento que orienta a condução de projetos de investimento, estabelecendo procedimentos para cada fase do ciclo de vida do projeto e detalha o processo de tomada de decisão. Documentos internos, como a Tabela de Limite de Competência e o Manual de Análise Empresarial de Projetos de Investimento, definem os limites de competência para a aprovação de atos de gestão e fornecem uma referência metodológica para estudos de viabilidade. Além disso, outros documentos internos estabelecem as atribuições e responsabilidades desses órgãos na gestão da empresa, incluindo a fiscalização dos atos dos administradores e a verificação do cumprimento de seus deveres legais e estatutários.

28. A Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento da Petrobras é frequentemente revisada. Quando utilizada como critério de auditoria, é essencial que a equipe conduza suas análises com base na revisão vigente para cada objeto específico. Assim, em resposta a ofício de requisição elaborado pela equipe de fiscalização, foi disponibilizada pela Petrobras a relação das revisões aplicadas em cada fase do Projeto de Refino Boaventura. O Quadro 1 abaixo apresenta a evolução da Sistemática no horizonte temporal de interesse da presente fiscalização.

Quadro 1- Relação das revisões da Sistemática.

Sistemática de Aprovação Aplicável:

- DI-1PBR-00215 - SISTEMÁTICA CORPORATIVA DE PROJETOS DE INVESTIMENTO
  - Fase I: Rev.D
  - Fase II: Rev.H

Revisão	J	I	H	G	F	E	D	C	B	A	0
Data	06/12/2023	30/06/2023	19/09/2022	20/12/2021	14/09/2021	16/07/2021	30/10/2020	28/10/2019	02/07/2019	21/03/2019	25/08/2017

Fonte: Resposta ao Ofício 021/2024-TCU/AudPetróleo (Evidência 2, p. 14).

29. Para melhor entendimento do trabalho realizado, é importante conhecer os principais pontos presentes no Anexo I do padrão DI-1PBR-00215 (Versão J), intitulado como Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Revisão 14). Este documento foi aprovado pela Diretoria Executiva em 1º/12/2023 e tem por objetivo estabelecer diretrizes para a condução de projetos de investimentos na Petrobras. Entre os itens detalhados na Sistemática serão abordados o ciclo de vida do projeto e a governança para aprovação

(Evidência 4).

30. A sistemática estrutura o ciclo de vida dos projetos de investimento em cinco fases. A tomada de decisão ocorre em um processo de sucessivas análises e aprovações. Ao final de cada uma das Fases I, II e III existem portões nos quais é apresentado um conjunto de informações, de forma a suportar a decisão da autoridade competente. Conforme disposto na Sistemática, essa concepção busca elevar a maturidade do projeto, mitigando riscos, evitando retrabalhos e custos adicionais nas fases subsequentes.

31. Resumidamente, a Fase I corresponde à avaliação da oportunidade de negócio em alinhamento aos objetivos estratégicos e de rentabilidade da companhia. A Fase II é caracterizada pela avaliação técnico-econômica das alternativas conceituais e pela definição do escopo da alternativa selecionada para o projeto. Já a Fase III, corresponde ao detalhamento da alternativa selecionada e do planejamento da execução, de forma a suportar a tomada de decisão de implantação do projeto. A Fase IV corresponde à implantação do projeto e a Fase V à consolidação dos resultados.

32. Destaca-se que a sistemática dispõe sobre a antecipação de atividade de planejamento e a realização conjunta das Fases II e III. Em relação à antecipação das atividades de planejamento típicas de uma fase posterior à fase em que o projeto se encontra (exemplo: início de um projeto conceitual durante a Fase I, ou início de atividades de detalhamento durante a Fase II), deve ser autorizada pela instância decisória do portão anterior à fase na qual a atividade será realizada.

33. Em relação à governança para a aprovação, a referida sistemática dispõe que todo projeto submetido ao Conselho de Administração (CA) deve ser previamente avaliado pelo seu Comitê de Investimento (Coinv) e pela Diretoria Executiva (DE). Ainda, estabelece que todo projeto submetido à DE deve ser previamente avaliado pelo Comitê Técnico Estatutário de Investimento e Desinvestimento (CTE-ID), e deve contar também com a avaliação prévia da Conformidade. Além disso, todo projeto submetido ao Diretor da respectiva área de interesse deve ser previamente avaliado pelo Comitê Técnico Estatutário (CTE) associado. Por fim, acrescenta, como mecanismo de governança, que a submissão para a aprovação de fases deve ser precedida por análise de Grupos de Revisão (GR) externos ao projeto.

34. Além destes aspectos, ressalta-se que a determinação da instância de aprovação é apontada na Tabela de Limites de Competência (TLC) da Petrobras (padrão DI-1PBR-00273) e deve considerar a maior referência entre o investimento nas visões econômica e orçamentária.

35. Nesse contexto, para que a estrutura de governança funcione, as instâncias consultivas devem emitir suas opiniões de modo estritamente técnico e independente em relação aos aspectos avaliados. Para tanto, é necessária uma análise aprofundada sobre todos os quesitos que o normativo de governança propõe. Além disso, as instâncias decisórias devem tomar decisões informadas, refletidas e desinteressadas, em atendimento aos seus deveres de diligência e lealdade, insculpidos na Lei 6.404/1976.

36. A necessária observância a tais deveres fiduciários tem como base a doutrina, originada nas cortes superiores americanas, da chamada business judgement rule. Traduzida – de forma livre – como "regra de decisão empresarial", consiste em determinado padrão de atuação para o gestor, com parâmetros norteadores do comportamento do administrador, os quais, se observados, isentam o gestor de responsabilidade por prejuízos eventualmente causados. Mais ainda, a regra aplica-se como garantia de que as decisões tomadas com lastro nos deveres de diligência e lealdade não se sujeitem à revisão por tribunais.

37. No direito brasileiro, esse conceito foi incorporado pela Lei 6.404/1976, que nos artigos 153 a 156 define os padrões de conduta relacionados aos deveres de diligência e lealdade. O § 6º do art. 159 permite que o juiz exclua a responsabilidade de um administrador, caso este tenha seguido práticas de gestão corporativa e agido de boa-fé, no interesse da companhia. A aplicação do business judgment rule envolve não apenas o § 6º do art. 159, mas também o conjunto de dispositivos dos artigos 153 a 156.

38. Tal entendimento encerra jurisprudência administrativa da Comissão de Valores Mobiliários, como se verifica, por exemplo, no voto do Relator do Processo Administrativo Sancionador CVM 10/2006, Diretor Alexsandro Broedel Lopes, julgado em 16/8/2011:

No presente caso, mostra-se evidente que a acusada foi criteriosa, cuidadosa, leal e diligente para com a Companhia, sendo certo que a aplicação da regra de decisão negocial (business judgement rule) afasta, de plano, qualquer questionamento quanto aos atos em análise no presente processo.

39. O voto do Relator do Processo Administrativo Sancionador CVM 24/2006, Diretor Otavio Yazbek, julgado em 18/2/2013, também ratifica o entendimento da recepção da regra americana no direito do Brasil:

Não se está negando a aplicabilidade, ao direito brasileiro, da racionalidade subjacente à business judgment rule, presente tanto na doutrina quanto nas decisões norte-americanas e mesmo naquelas tomadas por esta autarquia.

40. Nessa seara, ao longo de todo o ciclo de vida de um projeto de investimento há a participação de instâncias consultivas, que se manifestam previamente à tomada de decisão pelas instâncias de governança, de

modo a possibilitar a tomada de decisão informada, refletida e desinteressada.

41. Em conclusão, o marco legal e os padrões internos que regem os projetos de investimento de capital da Petrobras são fundamentais para assegurar uma gestão eficiente, transparente e alinhada aos objetivos estratégicos da companhia. As Leis 6.404/1976 e 13.303/2016, juntamente com a Sistemática Corporativa de Investimentos, estabelecem um arcabouço robusto de governança que orienta desde a concepção até a execução e consolidação dos projetos.

Objetivo e questões de auditoria

42. A presente auditoria teve por objetivo realizar avaliação sobre a tomada de decisão de investimento e os procedimentos licitatórios relacionados ao projeto de Refino Boaventura. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

43. Questão 1: A aprovação do projeto de Refino Boaventura, do início do projeto ao procedimento licitatório, foi conduzida de acordo com a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, a Lei 13.303/2016, a Constituição Federal de 1988 e os demais normativos aplicáveis?

44. Questão 2: O procedimento licitatório do Projeto de Refino Boaventura foi preparado/estruturado de modo a viabilizar a competição e assegurar a contratação mais vantajosa, conforme preconiza a Lei 13.303/2016 e os princípios da Administração Pública?

Metodologia utilizada

45. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/ 2010, alterada pela Portaria-TCU 168/ 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

46. Durante a fase de planejamento da auditoria, foram empregadas técnicas de diagnóstico, incluindo o mapeamento de processos, análise de stakeholders, análise RECI e análise de riscos. Essas técnicas tiveram como finalidade aprofundar o entendimento sobre o objeto auditado, identificar potenciais riscos, estabelecer o escopo, os objetivos e as questões da auditoria. Neste período, também ocorreram reuniões para que a equipe de auditores apresentasse a auditoria e para que a parte auditada expusesse detalhes sobre o objeto em questão. Ao concluir o planejamento, foram desenvolvidos o plano de auditoria e a matriz de planejamento. Esta última foi validada por meio de apresentação para outros integrantes da Unidade.

47. Durante a execução, foram organizadas reuniões para a obtenção de informações e esclarecimentos, que foram solicitados por meio de ofícios de requisição. A equipe, então, procedeu com as análises e os procedimentos que haviam sido planejados anteriormente.

48. O projeto como um todo é composto de quinze EPC, conforme exposto na subseção II.2 Visão geral do objeto. Assim, para a execução da auditoria foram selecionados cinco deles para análise mais aprofundada (EPC 03, 04, 05, 06 e 07). A amostragem dos EPC teve como critérios a materialidade e a tempestividade, sendo selecionados os correspondentes ao escopo on-site que estavam com o procedimento licitatório em andamento. Os EPC são relativos às oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503 no Petronect, o portal de compras da Petrobras.

49. Utilizaram-se as técnicas de análise documental, entrevistas, revisão analítica e comparação com a legislação e a jurisprudência do TCU, com o objetivo de mapear os eventos relacionados ao processo decisório e procedimento licitatório do Projeto de Refino Boaventura, buscando identificar os momentos de tomadas de decisão, seus agentes, a qualidade das informações disponíveis e as avaliações de riscos associadas.

50. Como fontes de informações, citam-se documentos internos, a exemplo de relatórios gerenciais, atas de reuniões, planilhas, pareceres técnicos e jurídicos e normativos internos. Além disso, foram levantadas informações no sítio da Petrobras na internet, em notícias veiculadas na mídia, em fiscalizações anteriores e em documentos produzidos pelas unidades técnicas do Tribunal.

51. Os resultados destes procedimentos permitiram à equipe que identificasse as situações que resultaram nos achados. Estas informações foram consolidadas na matriz de achados, contendo os critérios utilizados, causas, efeitos e as propostas de encaminhamento, e foram validadas por meio de apresentação e debate junto aos representantes da Unidade e subunidades.

52. Por fim, e equipe elaborou o relatório preliminar que foi enviado para os comentários do gestor (peça 25). Esta etapa da auditoria é essencial para que a equipe tenha a percepção do gestor sobre as situações e achados encontrados, favorecendo a eficiência da auditoria. Posteriormente, foi elaborado o presente relatório final da fiscalização, já contemplando a análise dos comentários apresentados pelos gestores.

Limitações inerentes à auditoria

53. As limitações de auditoria encontradas referem-se às fontes de informações. Inicialmente o

planejamento da auditoria previa realizar a análise de procedimento licitatório até a etapa posterior à abertura de propostas, permitindo a análise da competitividade do procedimento em questão.

54. Em decorrência das diversas postergações para a abertura de propostas, no total de mais de seis meses, não foi possível realizar todos os procedimentos previstos. Além disso, a ausência de um orçamento referencial detalhado concluído impediu a completa análise sobre os aspectos orçamentários do procedimento licitatório, não impedindo, entretanto, a análise de etapas anteriores à finalização do orçamento referencial.

Volume de recursos fiscalizados

55. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de aproximadamente R$ 19 bilhões, considerados na Estrutura Analítica de Custos disponibilizada em resposta ao Ofício 058/2024-AudPetróleo, referente à Fase III do projeto. Ressalta-se que o valor inicial de Capex previsto no PE 24-28 era de cerca de R$ 13 bilhões (US$ 2.208,01 bilhões, a uma cotação em 12/11/2024 de R$ 5,77 por dólar).

Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a indução ao aperfeiçoamento da gestão do atual projeto, por meio do estímulo ao tratamento de riscos que podem trazer impactos relevantes. Ainda, inclui-se a indução ao aperfeiçoamento da atuação das instâncias consultivas de governança e ao aperfeiçoamento de metodologias de estimativa de custos da Petrobras, contribuindo para a regularidade e a economicidade de atos e contratos relacionados com obras e serviços de construção e montagem prestados à companhia.

Achados de auditoria

Falhas Graves na Governança e Gestão do Projeto de Investimento do Refino Boaventura

56. No curso da auditoria foi constatada uma série de irregularidades referentes aos procedimentos licitatórios das oportunidades on-site, que aumentam os riscos à integridade na aplicação dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à legalidade das operações por afetarem diretamente a competitividade dos referidos procedimentos licitatórios.

57. Considerando a amplitude do referido achado, e, por consequência, os múltiplos aspectos que o compõem, adotar-se-á o relato das situações encontradas nos procedimentos licitatórios das oportunidades e no processo decisório de forma individualizada como estratégia para melhor compreensão.

58. Em primeiro momento será abordada a maturidade do empreendimento em termos das estimativas de custos que embasaram a elaboração do orçamento referencial das oportunidades; na sequência, será abordada a utilização de orçamento paramétrico sem amparo legal no caso concreto; em terceiro momento, a ausência de detalhamento de quantitativos e informações necessárias à elaboração da proposta no momento da divulgação das oportunidades; e, por derradeiro, a devolução do prazo para apresentação das propostas em desconformidade com a legislação.

59. Dessa forma, será possível uma visão completa e conclusiva acerca da Gestão do Projeto de Refino Boaventura (antigo HCC e HDT do Gaslub) nos aspectos relacionados ao procedimento licitatório e ao processo decisório.

Situação Encontrada

Utilização de estimativas de custos de baixa precisão para a elaboração de orçamentos referenciais (AACE Classe 4 - faixa de variabilidade de -30% a +50%) que balizaram a divulgação de oportunidades

60. Ao longo do ciclo de vida do projeto, em cada uma de suas fases, há a realização de estimativa de custos, que tem por finalidade informar os custos, e por conseguinte, o orçamento necessário à realização do empreendimento.

61. Durante a Fase II do projeto de investimento do Refino Boaventura, foi realizada estimativa de custos, cujos resultados foram incorporados ao Relatório de Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) de Fase II.

62. A estimativa de custos foi classificada pelo setor competente como Classe 4 da AACE (Association for the Advancement of Cost Engineering), com variabilidade da ordem de -30% a +50% (Evidência 5, p. 89-90).

63. Os orçamentos referenciais para contratação foram, em grande parte, elaborados a partir da atualização monetária da estimativa de custos da Fase II, que, por sua vez, foi baseada na atualização monetária dos materiais estimados na Fase I. Isso foi feito de acordo com os índices indicados nos padrões da companhia sobre fórmulas paramétricas padronizadas, com a posterior aplicação de impostos e despesas considerando o modelo de contratação EPC, além da precificação do homem-hora (HH) estimado na Fase I, com custos de mão-de-obra obtidos do Compass 2023 (Evidências 14-19, p.7), concluindo-se que a metodologia utilizada foi, principalmente, a paramétrica.

64. Nesse aspecto, é relevante mencionar que, de acordo com a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos vigente na época da Fase II, Revisão 12, esta fase é dedicada à seleção da alternativa. Isso

envolve a avaliação técnico-econômica das alternativas conceituais e a definição do escopo da alternativa escolhida para o projeto (Evidência 6, p.6). Tanto naquela revisão, quanto na atualmente vigente, não há qualquer referência a critérios de classificação para as estimativas de custos.

65. Contudo, mesmo sem ter normativo cogente, a área de orçamentação da Petrobras adota em suas estimativas de custos a Prática Recomendada 18R-97 da AACE, que visa prover à indústria de processamento uma estrutura de maturidade para as entregas de definição de projeto (Evidência 7, p. 2).

66. De acordo com essa Prática Recomendada, um dos propósitos da classificação das estimativas de custo é alinhar o processo de estimativa com o processo de tomada de decisão e com a definição do escopo, utilizando a metodologia Stage-Gate (Evidência 7, p. 3-5). Portanto, torna-se essencial examinar a Matriz de Classificação de Estimativas de Custos para Processos Industriais da AACE, apresentada na Figura 3.

Figura 3 - Matriz de classificação de estimativa de custos para processos industriais do AACE

	Característica Principal	***Característica Secundária***		
CLASSE DE ESTIMATIVA	**NÍVEL DE MATURIDADE DAS ENTREGAS DE DEFINIÇÃO DO PROJETO** Expresso como % da definição completa	**USO FINAL** Finalidade típica da estimativa	**METODOLOGIA** Método geralmente utilizado para estimativas	**FAIXA DE PRECISÃO ESPERADA** Intervalos típicos nas faixas mínimas e máximas
Classe 5	0% a 2%	Análise da adequação do conceito	Índices de capacidade, modelos paramétricos, julgamento ou analogia	Mín: -20% a -50% Máx: +30% a +100%
Classe 4	1% a 15%	Estudo de viabilidade	Fatores relativos a equipamentos ou modelos paramétricos	Mín: -15% a -30% Máx: +20% a +50%
Classe 3	10% a 40%	Autorização ou controle de orçamento	Custos unitários semi-detalhados com itens de linha lançados em nível de detalhe de conjunto	Mín: -10% a -20% Máx: +10% a +30%
Classe 2	30% a 75%	Controle ou licitação/proposta	Custos unitários detalhados com levantamento detalhado obrigatório	Mín: -5% a -15% Máx: +5% a +20%
Classe 1	65% a 100%	Verificação da estimativa ou licitação/proposta	Custos unitários detalhados com levantamento detalhado	Mín: -3% a -10% Máx: +3% a +15%

Fonte: Prática Recomendada 18R-97 AACE (Evidência 7, p.4).

67. A partir da análise da matriz acima, entende-se que a Classe 4 de estimativa corresponde a um estágio de maturidade das definições do projeto que varia de 1 a 15%. Esta classe é primariamente utilizada em estudos de viabilidade, fundamentados em metodologias paramétricas, e apresenta uma margem de variabilidade que vai de -30% a +50%. Além disso, a prática recomendada fornece uma explanação mais detalhada sobre a classificação das estimativas na Classe 4, conforme observa-se na Figura 4 (Evidência 7, p. 9).

Figura 4 - Quadro informativo sobre estimativa de classe 4 da AACE

ESTIMATIVA DE CLASSE 4	
Descrição: As estimativas de Classe 4 são geralmente elaboradas com base em informações limitadas e acabam tendo faixas de precisão razoavelmente amplas. Normalmente, elas são usadas para projetar a análise de adequação do projeto, determinação de viabilidade, avaliação de conceito e aprovação de orçamento preliminar. De maneira geral, a engenharia está de 1% a 15% completa e composta, no mínimo, por: capacidade de planta, esquemas de blocos, layout estabelecido, diagramas de fluxo de processo (PFDs, na sigla em inglês) para sistemas de processos principais e listas preliminares de equipamentos para processos de engenharia e serviços essenciais. **Nível de Maturidade das Entregas de Definição do Projeto:** Entrega principal e status desejado: diagramas de fluxo de processo (PFDs) emitidos para design. 1% a 15% da definição do projeto completo. **Uso Final:** As estimativas de Classe 4 são preparadas com diversas finalidades, tais como, planejamento estratégico detalhado, desenvolvimento de negócios, análise de adequação do projeto em estágios mais avançados, análise de esquema alternativo, confirmação da viabilidade econômica e/ou técnica, e aprovação do orçamento preliminar ou aprovação para avançar para a próxima etapa.	**Metodologia da Estimativa:** As estimativas de Classe 4 geralmente usam métodos de estimativa por fatoração, como fatores relativos a equipamentos, fatores de Lang, fatores de Hand, fatores de Chilton, fatores de Peters-Timmerhaus, fatores de Guthrie, método Miller, custos/taxas unitários brutos e outras técnicas paramétricas e de modelagem. **Faixa de Precisão Esperada:** As faixas de precisão típicas para estimativas da Classe 4 são: -15% a -30% no lado baixo e +20% a +50% no lado alto, dependendo da complexidade tecnológica do projeto, informações de referência adequadas e outros riscos (após inclusão de uma determinação de contingência adequada). Caso ocorram riscos incomuns, as faixas podem ultrapassar os valores estabelecidos. **Nomes Alternativos para Estimativas, Termos, Expressões e Sinônimos:** Análise de adequação, triagem, de cima para baixo, viabilidade (pré-viabilidade para processos metalúrgicos), autorização, fatoração, design preliminar, estudo preliminar

Fonte: Prática Recomendada 18R-97 AACE (Evidência 7, p. 9).

68. Conforme o documento, a finalidade típica da estimativa de Classe 4 consiste em confirmação da viabilidade econômica e aprovação para avançar para próximas fases, entre outras possibilidades. Por outro lado, a estimativa de Classe 3 é geralmente elaborada para formar a base orçamentária e costuma ser utilizada como orçamento do projeto, até serem substituídas por estimativas mais detalhadas.

69. Noutro giro, nos termos da referida prática, a estimativa de custos de Classe 2 apresenta faixas de precisão esperada de –5% a –15%, em seus limites inferiores, e +5% a 20% para os limites superiores, tendo a informação de que entre suas finalidades secundárias se encontra o controle, licitação ou proposta (Evidência 7, p. 11).

70. Adicionalmente, há, no bojo do TC 006.810/2011-0 (Evidência 8, p. 9), que trata da avaliação dos procedimentos de estimativa de custos e de aceitabilidade de propostas de preços adotados pela Petrobras em contratações de obras, manifestação da Petrobras no sentido de que, com relação ao nível de detalhamento, suas estimativas de custos seriam tão detalhadas quanto os orçamentos são para a Administração Pública, de modo que quando as estimativas se enquadram na Classe 2, a maturidade dos projetos é mais que suficiente para a licitação (parágrafo 35 do Relatório, Inteiro Teor do Acórdão 571/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler):

35. Na visão da Companhia, a nomenclatura utilizada não é relevante para fazer essa diferenciação, mas sim o método adotado. Na tradução da AACEI trazida pela estatal, o termo orçamento estaria mais relacionado à alocação de recursos para o empreendimento. Com relação ao nível de detalhamento, afirma que as suas estimativas de custos seriam tão bem detalhadas quanto os orçamentos são para a Administração Pública. ***Para a estatal, quando as estimativas se enquadram na Classe 2, a maturidade dos projetos é mais do que suficiente para a licitação****. Cita, como exemplo, o fato de que as estimativas Classe 2 são usualmente utilizadas pelos empreiteiros em suas propostas. (grifo nosso).*

71. Esse fato é ainda confirmado com a postura anterior da companhia, conforme estabelecido na Revisão 6 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento. No item 5 daquele documento, que trata do planejamento e aprovação de projetos, são indicadas as classes da AACE para cada fase do Projeto. De acordo com o normativo, na Fase I, a estimativa de custos realizada varia entre -30% e +50%, correspondendo à Classe 5. Já na Fase II, a estimativa de custos gerada equivale à Classe 3 do AACEI (Evidência 9, p. 13, 18-22).

72. Aquela revisão da Sistemática estabelecia que a estimativa de custos para a Fase III deveria ser elaborada com equivalência à Classe 2 do AACEI e ao Portão 3 da metodologia desenvolvida pela Independent Project Analysis (IPA). É importante notar que, naquele normativo, a Fase III se referia ao desenvolvimento da

alternativa, uma etapa anterior à realização do procedimento licitatório (Evidência 9, p. 28-32).

73. Do exposto, embora a Revisão 6 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento não esteja mais vigente, nota-se que a utilização de estimativa de custos de Classe 4 para orçamentos referenciais traz riscos à gestão do projeto por ser uma estimativa de baixa precisão. O fato de a norma haver sido alterada não ofusca a importância do critério técnico que nela estava contido e que tinha o objetivo de adequar o nível de acurácia das estimativas de custos a cada uma das fases dos projetos de investimento. Nesse contexto, ao se evidenciar a finalidade das estimativas de Classe 4 descritas pelo AACEI e o próprio entendimento pretérito da Companhia (Revisão 6 da Sistemática), pode-se vislumbrar a possível imaturidade das estimativas de custos do projeto.

74. Não se afirma aqui que a entidade estivesse obrigada a manter a estrutura da revisão 6 da Sistemática, já que tal normativo não estava mais vigente à época da confecção das estimativas de custos da Fase II do projeto em questão. No entanto, as mudanças nos critérios e a exigência de menor detalhamento e precisão das informações indicam um aumento dos riscos associados aos custos de um projeto de investimento e do nível de maturidade do projeto para esta fase.

75. Outro aspecto que alerta para a imaturidade do projeto em termos de estimativa de custos, e enfatiza os relevantes riscos inerentes à utilização da estimativa de custos de Fase II equivalente à Classe 4, é a significativa alteração dos valores apresentados nas estruturas analíticas de custos (EAC) de Fase II para a Fase III do Projeto (Evidência 5, p. 89-90; Evidência 10), assim como o orçamento das oportunidades do On-site de uma fase para a outra (Evidência 11), conforme exposto na Tabela 3.

Tabela 3 - Evolução dos Custos da Fase II para a Fase III

Documento	***Evolução dos Custos (%)***
Estrutura Analítica de Custos (visão econômica)	*69,86%*
Orçamento do On-site	*53,88%*

Fonte: Elaboração própria.

76. Frisa-se que a Estrutura Analítica de Custos consiste em uma ferramenta de gestão financeira e de projetos que organiza e detalha todos os custos associados a um projeto ou operação. A EAC é estruturada de forma hierárquica, em que os custos são divididos em categorias e subcategorias. Isso ajuda a decompor o projeto em partes menores e mais gerenciáveis, facilitando o acompanhamento e controle dos custos. Isso ajuda na coordenação entre diferentes áreas e na alocação eficiente de recursos.

77. Assim, o mencionado documento é utilizado para identificar, categorizar e controlar os custos de forma sistemática, permitindo uma visão clara e detalhada de como os recursos financeiros estão sendo alocados e utilizados no empreendimento. Desse modo, ao analisar a EAC de Fase II e compará-la à EAC de Fase III, é notória a evolução dos custos do Projeto, que se deu na ordem de 69,86% (Evidência 5, p. 89-90; Evidência 10).

78. Em que pese o exposto, é importante registrar que, embora a equipe de auditoria tenha requerido as informações referentes ao EVTE de Fase III e seus indicadores econômicos, por meio do Ofício 30/2024 – AudPetróleo, foi informado pela companhia que essas informações apenas estariam disponíveis em dezembro de 2024. A partir da solicitação, foram disponibilizadas apenas informações referentes à análise econômica para a aprovação dos Siac (Solicitação para Instauração e Autorização da Contratação), idênticas aquelas informadas no documento de solicitação para instauração e autorização da contratação dos EPC para conclusão do escopo remanescente do on-site HCC e HDT do Gaslub (evidência 60, p.33), que foram feitas anteriormente à conclusão do EVTE de Fase III.

79. Assim, ante a não disponibilização do EVTE de Fase III durante a execução da auditoria, não foi possível avaliar como a evolução de custos da ordem de 70% da EAC impactou a atratividade econômica do projeto.

80. Com relação aos orçamentos do on-site, é imperativo esclarecer que os orçamentos referenciais, conforme estabelecido pela Lei 13.303/2016, consistem no valor estimado do objeto a ser licitado, também conhecido como orçamento estimado para a contratação. O orçamento referencial para o lançamento das oportunidades do on-site foi baseado em estimativas de custos da Fase II. Posteriormente, ao realizar a estimativa de custos da Fase III do Projeto, observou-se uma evolução de aproximadamente 53,88% nos custos em relação ao orçamento das referidas oportunidades, conforme evidencia o comparativo de orçamentos da Fase II e III apresentados pela Petrobras (Evidência 11).

81. A partir das informações de evolução dos custos dos projetos, nota-se que as estimativas de custos de Fase II apresentaram uma variação maior que 50% em relação às da Fase III, sendo este o limite superior da faixa de precisão esperada para uma estimativa de Classe 4, que já é bastante amplo. Conforme esclarecimentos trazidos pela equipe de custos da Petrobras, em reunião realizadas no dia 25/10/2024, tal

evolução pode ter decorrido do baixo grau de detalhamento de escopo e da metodologia essencialmente paramétrica da estimativa de custos utilizada para o caso em questão, que se baseou preponderantemente em informações de homem-hora lastreada em publicações internacionais de índices, que podem não ter refletido adequadamente o custo nacional.

82. Dado o baixo grau de acurácia das estimativas geradas na Fase II do projeto, fica evidente que a metodologia de estimativa essencialmente paramétrica, escolhida pela Petrobras, é inadequada para a referida fase. Essa inadequação pode resultar em risco de tomada de decisões financeiras e estratégicas equivocadas, comprometendo tanto o planejamento quanto a execução do projeto.

83. Em relação à evolução das estimativas de custos de uma fase para outra, houve uma reunião com a Petrobras na qual a equipe responsável pela estimativa de custos e orçamentação apresentou as principais razões para as divergências identificadas nos orçamentos referenciais, ressaltando que a metodologia utilizada está em fase de revisão no intuito de tornar as estimativas de Fase II mais precisas e rastreáveis. Foi informado que essas razões também se aplicariam à estimativa de custos como um todo.

84. Segundo a equipe responsável pela estimativa de custos e orçamentação, as maiores discrepâncias entre os estudos da Fase II e da Fase III surgiram da estimativa paramétrica baseada exclusivamente no parâmetro homens-hora, com algum detalhamento de materiais. Assim, houve substancial evolução nos custos das rubricas de gerenciamento local (6.187,39%), mão de obra indireta (1.036,55%), materiais de aplicação (193%) e bens não tagueados (84,73%). Esses itens foram destacados por apresentarem alterações significativas tanto em termos de valor global quanto em percentuais (Evidência 11).

85. A utilização de estimativas de baixa precisão, como observado no orçamento de Fase II, torna-se ainda mais crítica quando essas estimativas são empregadas como base para decisões estratégicas, especialmente aquelas relacionadas à antecipação de procedimentos licitatórios.

86. A antecipação de licitações com base em estimativas imprecisas pode levar a custos inesperados e cronogramas inviáveis, além de potencialmente prejudicar a competitividade e a transparência do processo licitatório. O risco para os licitantes é maior, podendo levar à incorporação desses riscos em suas propostas, com a elevação dos valores ofertados. As chances de revisões contratuais e aditivos por necessidade de ajustes em quantitativos e mesmo de novas soluções de projeto são aumentadas. Portanto, é essencial garantir que as estimativas utilizadas para tais decisões sejam precisas e confiáveis, minimizando os riscos associados e assegurando que o projeto avance de maneira eficiente e eficaz, conforme inicialmente previsto.

87. No caso do projeto em questão, ao passar pelo Portão 1, foi concedida autorização para iniciar o projeto básico antes da conclusão da Fase II. Essa ação é caracterizada como uma atividade típica da Fase III, que se concentra no desenvolvimento da alternativa selecionada (Evidência 12, p.14-17).

88. Na sequência, quando o Pacote de Suporte à Decisão foi submetido ao Portão 2, a Diretoria Executiva, autoridade responsável pela decisão, aprovou a proposta de prosseguimento do Empreendimento para a Fase III, nos termos propostos no DIP PDP 24/2022, de 14/12/2022 (Evidência 23, p. 5-6).

89. Por ocasião da decisão, a Diretoria Executiva no item "i" do referido DIP traz o permissivo para início das atividades de processo dos contratos EPC com assinatura dos contratos em Fase IV, desde que observado o item 3.7.8 da Sistemática (Evidência 6, p. 20). O referido dispositivo traz disposição sobre a necessidade de levantamento de riscos à antecipação e necessidade de conclusão da engenharia básica.

90. No item "ii" do documento, ainda que com baixa precisão das informações de estimativa de custos, a Diretoria Executiva autorizou a antecipação dos procedimentos licitatórios para a Fase III, e o que é ainda mais gravoso e arriscado, autorizou a divulgação dos editais com estimativas de orçamentos referenciais paramétricos, com baixo nível de maturidade e precisão, e posterior revisão deste documento (Evidências 14-19).

91. Ademais, o DIP PDP 24/2022, trouxe as premissas de planejamento do Projeto, como antecipação dos projetos básicos para a Fase II, antecipação do início das atividades de contratação dos EPC em Fase III; iniciação dos processos licitatórios dos contratos EPC com estimativa de orçamento referencial paramétricas; publicação dos editais de licitação sem todas as licenças e aprovação da Fase III do Projeto utilizando a estimativa de orçamento referencial dos pacotes de contratação.

92. O documento cita o ganho de quatro meses no projeto como benefício da adoção da estratégia de iniciar os processos licitatórios dos EPC com estimativas de orçamento referencial paramétricas (Evidência 23, p. 10). Muito embora tenha sido citado o ganho de prazo como benefício, não foram apontados os riscos referentes ao procedimento de antecipação da licitação para a Fase III, em desconformidade ao que preconiza a Sistemática.

93. Por outro lado, em que pese se tenha apontado o benefício de ganho de prazo de 4 meses no projeto em decorrência da antecipação do procedimento licitatório, tem-se que após a divulgação dos editais ocorreram diversas prorrogações de prazos, aspecto abordado nos parágrafos 234 a 249. O referido fato gerou

o questionamento da equipe de auditoria à Petrobras quanto ao impacto da antecipação da licitação no VPL, bem como o efeito de cada uma das prorrogações da data de abertura das propostas nesse indicador econômico.

94. Em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, a Petrobras informou que o projeto possui sensibilidade a prazo por mês no cenário base, enquanto o impacto econômico das antecipações de licitação para a Fase III indicaram um ganho de VPL. Ainda, a companhia posicionou-se no sentido de ser não ser adequado analisar individualmente o impacto em VPL de postergação de abertura da proposta (Evidência 61).

95. De volta à maturidade das informações disponíveis, é importante também considerar que a estimativa de custos para a Fase III foi concluída somente após a publicação do edital das oportunidades do on-site, em 15/8/2024 (Evidência 20). Ou seja, os orçamentos paramétricos referentes às oportunidades do on-site basearam-se em estimativas de custos de Fase II.

96. Para além do exposto, as próprias práticas da companhia apresentam dissonância entre si, uma vez que a estimativa de custos de Fase III, classificada na Classe 3 de estimativa da AACE, trouxe expressa disposição que seu objetivo exclusivo é viabilizar a atualização dos indicadores econômicos e a análise de viabilidade do projeto pela área de Projetos de Desenvolvimento da Produção (PDP) e, dessa forma, não deve ser utilizada para processos de contratação e/ou outras finalidades (Evidência 20).

97. Por conseguinte, a utilização de estimativa de custos de baixa precisão como base para os orçamentos referenciais de contratação acarretam graves riscos ao alcance da finalidade do procedimento licitatório, qual seja, a asseguração da contratação mais vantajosa, conforme preconiza o art. 31 da Lei das Estatais, bem como pode ensejar grave incerteza quanto à futura continuidade do objeto.

98. Ademais, no caso em apreço, no qual a DE autorizou a revisão dos orçamentos referenciais antes da abertura das propostas, conforme proposto no DIP PDP 24/2022, sendo que em essência não se trata de revisão, mas elaboração de orçamento, tem-se como efeito prático o lançamento das oportunidades com orçamentos imaturos, inaplicáveis na realidade em decorrência de sua ampla faixa de variabilidade, ou seja, baixa precisão, visto que já se previa sua substituição pelo orçamento detalhado antes da abertura das propostas (Evidência 23, p. 24-25 e Evidência 25).

99. Conforme se depreende da leitura dos art. 56, IV, art. 57, §1º, da Lei 13.303/2016, o orçamento referencial constitui o valor limite para a realização da contratação, instrumento hábil a promover a aferição da efetividade das propostas. Senão veja-se:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

(...)

IV - se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação de que trata o § 1º do art. 57, ressalvada a hipótese prevista no caput do art. 34 desta Lei;

Art. 57. Confirmada a efetividade do lance ou proposta que obteve a primeira colocação na etapa de julgamento, ou que passe a ocupar essa posição em decorrência da desclassificação de outra que tenha obtido colocação superior, a empresa pública e a sociedade de economia mista deverão negociar condições mais vantajosas com quem o apresentou.

§ 1º A negociação deverá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem inicialmente estabelecida, quando o preço do primeiro colocado, mesmo após a negociação, permanecer acima do orçamento estimado.

100. Assim, o orçamento referencial em licitações, especialmente sob a égide da Lei 13.303/2016, serve como um mecanismo para garantir a aderência dos custos de obras e serviços de engenharia aos valores de mercado, promovendo a eficiência e a economicidade nas contratações públicas.

101. Tem-se, ainda, que a prática da companhia dissona dos entendimentos dessa Corte de Contas, tais como o esposado no Acórdão 1.441/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, no qual a Corte se manifesta no sentido de que as estimativas de preço sejam tão detalhadas quanto o projeto-base permita:

9.1.4. sempre que o projeto-base da licitação, por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço da Companhia devem se basear em orçamento tão detalhado quanto possível, devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares serem realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo projeto-base da licitação, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP);

*9.1.5. quando utilizada metodologia expedita ou paramétrica para abalizar o valor do empreendimento – ou fração dele –, consideradas as disposições do subitem anterior, dentre duas ou mais técnicas estimativas possíveis, **utilize em suas estimativas de preço-base a que viabilize a maior precisão orçamentária**, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços*

(DFP). (grifo nosso).

102. Da mesma forma, este Tribunal também expressou a necessidade de melhorias na metodologia de orçamento para a elaboração de orçamentos estimativos, conforme destacado no Acórdão 1.344/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro André de Carvalho:

*9.1.1.2.2. **aprimorem a metodologia de orçamentação utilizada para se chegar aos orçamentos estimativos,** em especial nas licitações para serviços de construção e montagem de gasodutos, atentando para a distribuição dos custos diretos e indiretos nos itens das planilhas de custo unitário - PPU, de forma que expressem o custo dos serviços a serem executados, com unidades quantificáveis por meio do projeto básico, abstendo-se de utilizar a unidade "verba – VB", ressalvadas as hipóteses excepcionais, as quais devem estar devidamente justificadas no respectivo processo; (grifo nosso).*

103. Embora a decisão supra tenha sido guerreada por meio de recurso de reexame, houve manutenção da deliberação do Acórdão 1.344/2015-TCU-Plenário, apenas tendo sido adequado à Lei 13.303/2016, que foi publicada posteriormente à primeira decisão. De modo que a partir do Acórdão 1.226/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, a redação passou a ser a seguinte: "9.1.1.2.2. aprimorar a metodologia de orçamentação utilizada para se chegar aos orçamentos estimativos das licitações, observando as disposições aplicáveis da Lei 13.303/2016".

104. Portanto, um orçamento referencial que não tenha acurácia suficiente que lhe permita servir como critério adequado para avaliação das propostas é, de fato, inócuo. Além disso, esse impacto prático já era conhecido, como se pode observar no Relatório do Grupo de Trabalho de Otimização de Prazos (Evidência 21, p. 10).

105. Outrossim, ao apresentar as premissas para planejamento, o GT passa a dispor sobre a Estimativa de Orçamento Referencial ser finalizada após a publicação do edital e antes da abertura das propostas, de modo que a publicação do edital ocorre com estimativa paramétrica (Evidência 21, p.18). A pertinência da aplicabilidade do orçamento paramétrico ao caso em apreço será abordada em tópico subsequente.

106. No que tange aos riscos associados ao início de procedimentos licitatórios com estimativas de custos de baixa precisão, ressaltam-se as diretrizes estabelecidas para solicitação de orçamento referencial no padrão da companhia PP-1PBR-00501 - REALIZAR ORÇAMENTAÇÃO (Evidência 22, p. 6).

107. Se o nível de detalhamento recebido pelo responsável pelo orçamento deve ser o mesmo utilizado pelos licitantes para elaboração das propostas comerciais, as informações/documentos disponibilizadas pela Petrobras para os licitantes implicarão em propostas com potencial de variações de -30% a +50% do valor que será efetivamente realizado, já que a faixa de precisão equivale a um orçamento de classe 4.

108. Ressalte-se que, nos termos do art. 81, § 1º da Lei 13.303/2016, o limite para aditivos contratuais correspondentes a acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras é de até 25% do valor inicial atualizado do contrato. Nesse sentido, utilizar como base um orçamento que pode ter uma variação positiva de até 50% representa um risco evidente de paralisação da obra por falta de lastro para aditivos contratuais.

109. Além disso, cabe ressaltar que, mesmo que a Petrobras revise os orçamentos após a publicação dos editais e antes da abertura das propostas, conforme aprovado nos termos do item 34.3 do Documento Interno do Sistema Petrobras (DIP) PDP 24/2022 (Evidência 23, p.24-25), e apresente um orçamento mais detalhado e preciso segundo a AACE, isso ainda pode comprometer a comparabilidade das propostas. As licitantes teriam elaborado suas propostas com base em informações menos detalhadas, prejudicando o processo licitatório.

110. Adicionalmente, cabe citar que a situação encontrada está em desacordo com o padrão da própria companhia, o qual segue a diretriz traçada pela Lei 13.303/ 2016 nos arts. 34 e 31, §2°. No padrão que trata do assunto, PP-1PBR-00501 - REALIZAR ORÇAMENTAÇÃO, no item 3.5.1, é estabelecido que o orçamento referencial deve ser concluído e aprovado antes da instauração do processo de contratação (Evidência 22, p. 11).

111. Ressalte-se que a Petrobras já havia sido cientificada sobre irregularidades dessa natureza ainda em 2016, por meio do Acórdão 3.059/2016–TCU–Plenário (Evidência 24), de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, cuja fração de interesse transcreve-se a seguir:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conheço da representação, por entender presentes os requisitos estabelecidos no art. 237, inciso V e parágrafo único, e 246 do Regimento Interno e 86, inciso II, da Lei 8.443/1992. 9.2 dar ciência à Petrobras que:

(...)

*9.2.2. **a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo** do certame viola o item 5.2, subitem I, alínea "c", do Decreto 2.745/1998 e, no regime atual, os arts. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016;*

9.2.3. ainda que o valor estimado da contratação seja sigiloso, qualquer modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento dos quantitativos e as demais informações necessárias para a elaboração das propostas deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei 13.303/2016. (grifo nosso).

112. Considerando a aplicação do acórdão ao caso concreto, observa-se que a decisão de publicar o edital, balizada por um orçamento com baixa acurácia, ainda que sigiloso e que seja posteriormente substituído pelo orçamento detalhado antes da abertura das propostas, implica em riscos ao projeto. Nesse sentido, importa ressaltar que o orçamento paramétrico utilizado não cumpre efetivamente a função de um orçamento referencial para balizar a tomada de decisão referente à licitação.

113. Destaca-se que o voto condutor do acórdão supracitado analisou o tema à luz da Lei 13.303/2016, segundo o qual:

28. Sobre o tema, destaco que o art. 51 da Lei 13.303/2016 estabeleceu que as licitações das empresas estatais observarão uma sequência de fases, sendo as três primeiras, a preparação, a divulgação e a apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado.

29. Outrossim, a norma previu, em seu art. 31, §§ 2° e 3°, as premissas para a elaboração do orçamento estimativo das licitações:

"Art. 31. Omissis

§ 2º O orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.

§ 3° No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 2°, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em banco de dados e sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado"

*30. **Sendo assim, considerando que a elaboração do orçamento estimativo constitui, por natureza, um procedimento inerente à preparação de uma licitação, ele necessariamente deve ser concluído antes da divulgação do certame licitatório, independentemente do fato de o orçamento ser público ou sigiloso aos interessados em participar do certame**.*

*31. Nesse quadro, **cabe dar ciência à Petrobras que a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo do certame viola** o item 5.2, subitem I, alínea "c", do Decreto 2.745/1998 e, no regime atual, **os arts. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016.***

33. Sendo assim, considerando que a nova norma admitiu a possibilidade de o valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista ser sigiloso, cabe cientificar a Petrobras que, mesmo nessa hipótese, qualquer modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento dos quantitativos e as demais informações necessárias para a elaboração das propostas deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei 13.303/2016. (grifo nosso).

114. Ademais, a equipe de auditoria questionou por meio do Ofício de Requisição 058/2024, no qual foi solicitado "Fornecer todas as versões do Orçamento Detalhado das oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, bem como as respectivas justificativas para as alterações". Em resposta, a Petrobras afirmou que "[o]s orçamentos detalhados estão em elaboração." (Evidência 25).

115. Nesse ponto, importante destacar que há uma diferença entre revisão e elaboração. As revisões do orçamento são legítimas e podem acontecer na fase externa do certame, atendidos os requisitos de reabertura de prazo, nos termos do item 9.2.3 do acórdão supracitado. Por outro lado, a elaboração do orçamento durante a fase externa do certame configura procedimento sem respaldo legal, nos termos do item 30 do voto condutor acima referido, bem como nos termos do art. 51, inciso I da Lei 13.303/2016.

116. Nesse contexto, a situação evidencia um claro descumprimento do item 9.2.2 do acórdão supracitado, que expressamente cientifica a Petrobras sobre a proibição legal da divulgação de licitações sem a conclusão do orçamento estimativo. Adicionalmente, a publicação da licitação com orçamentos paramétricos, representa ilegalidade no caso concreto, à luz da Lei 13.303/2016, assunto que será detalhado a partir do parágrafo 122 deste relatório.

117. Além disso, em termos práticos, a elaboração de um orçamento detalhado serve também como uma revisão dos projetos e especificações técnicas, permitindo corrigir lacunas e inconsistências antes da publicação do edital.

118. Esse processo é essencial para evitar alterações que possam impactar a elaboração das propostas, aumentar prazos e custos, e causar retrabalho, afetando a economicidade e a viabilidade do projeto. A falta de precisão no orçamento pode resultar em propostas inexequíveis ou aumentar o risco de apresentação de propostas com valores muito acima do orçamento, comprometendo a competitividade e o sucesso do processo licitatório. Pode, ainda, implicar em aditivos contratuais que oneram e atrasam o empreendimento.

119. A situação encontrada não só demonstra um descumprimento técnico, mas também inobservância às deliberações desta Corte de Contas. Ignorar essas orientações sugere deficiências nos processos de governança e compliance da Petrobras, especialmente na implementação de melhorias baseadas em auditorias externas. A persistência nessas práticas, mesmo após orientações do TCU, pode indicar problemas de comunicação interna, falhas nos mecanismos de controle interno e resistência a mudanças nos processos licitatórios.

120. Do exposto, tem-se que a referida prática diverge das normas insertas nos arts. 31, 34 e 81da Lei 13.303/2016, bem como também da própria Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, que objetiva estabelecer orientações para a condução de projetos de investimentos da Petrobras, concebida para elevar a maturidade do projeto, mitigando riscos, evitando retrabalhos e custos adicionais nas fases subsequentes. Contraria também ciência já proferida pelo TCU, nos termos do subitem 9.2.2 do Acórdão 3.059/2016 – Plenário.

*121. Para resolver o problema associado à utilização de estimativas de custos de baixa precisão para elaboração dos orçamentos referenciais que balizaram a divulgação das oportunidades do on-site do Projeto de Investimento do Refino Boaventura, a Unidade Técnica propõe dar **ciência** à Petrobras no sentido de que essa prática infringe os arts. 31, 34 e 81 da Lei 13.303/2016. Espera-se que a solução desse problema gere um impacto positivo significativo, promovendo maior transparência, competitividade e eficácia nos processos de contratação, além de mitigar riscos de atrasos nos projetos, litígios e custos adicionais decorrentes de disputas contratuais com fornecedores e contratados.*

Divulgação das oportunidades com orçamento referencial paramétrico sem amparo legal

122. Sob a justificativa de acelerar o cronograma do projeto em quatro meses, a Petrobras aprovou e divulgou editais de licitação baseando-se em orçamentos construídos por meio de estimativas paramétricas, uma prática que não encontra amparo nas diretrizes legais estabelecidas pela Lei 13.303/2016.

123. A decisão foi deliberada pela Diretoria Executiva na Ata DE que aprovou os termos do item 34.3 do DIP PDP 24/2022 (Evidência 23, p. 24-25), utilizando como fundamento as conclusões do Grupo de Trabalho de Otimização de Prazo (Evidência 21, p. 30-31), finalizado em 7/4/2022. O grupo realizou uma análise do cronograma do projeto no intuito de propor ações, visando antecipar a entrada em operação das unidades HDT, HCC e HIDW.

124. Dentre as propostas do Grupo de Trabalho de Otimização dos prazos do projeto estava a elaboração do orçamento referencial em paralelo ao período de recebimento de propostas (Evidência 21, p. 10)

125. Embora nos documentos seguintes tenham substituído a expressão "elaboração do orçamento" por "revisão das estimativas de orçamento referenciais", ao longo da auditoria evidenciou-se que, de fato, ocorreu a elaboração do orçamento detalhado após a divulgação do edital, de forma concomitante ao recebimento das propostas (Evidência 25).

126. No caso concreto, a prática de iniciar a licitação com orçamento paramétrico e posteriormente substituí-lo por orçamento detalhado ofende a Lei das Estatais sob duas perspectivas: a de iniciar a licitação sem orçamento concluído e da utilização do orçamento paramétrico quando a situação não encontra fundamento legal.

127. No início da licitação, considerado pela Petrobras a divulgação dos editais, os orçamentos referenciais já deveriam estar concluídos, não em elaboração.

128. No Acórdão 3.059/2016-TCU-Plenário, o Exmo. Ministro Benjamin Zymler emitiu voto no sentido de cientificar a Petrobras que a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo do certame viola a Lei das Estatais, senão veja-se:

Acórdão:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conheço da representação, por entender presentes os requisitos estabelecidos no art. 237, inciso V e parágrafo único, e 246 do Regimento Interno e 86, inciso II, da Lei 8.443/1992. 9.2 dar ciência à Petrobras que:

(...)

*9.2.2. **a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo** do certame viola o item 5.2, subitem I, alínea "c", do Decreto 2.745/1998 e, no regime atual, os arts. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016;*

Voto:

(...) 28. Sobre o tema, destaco que o art. 51 da Lei 13.303/2016 estabeleceu que as licitações das empresas estatais observarão uma sequência de fases, sendo as três primeiras, a preparação, a divulgação e a apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado.
29. Outrossim, a norma previu, em seu art. 31, §§ 2° e 3°, as premissas para a elaboração do orçamento estimativo das licitações:
"Art. 31. Omissis
§ 2º O orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.
§ 3° No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 2°, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em banco de dados e sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado"
30. Sendo assim, considerando que a elaboração ***do orçamento estimativo constitui, por natureza, um procedimento inerente à preparação de uma licitação****,* ***ele necessariamente deve ser concluído antes da divulgação do certame licitatório****, independentemente do fato de o orçamento ser público ou sigiloso aos interessados em participar do certame (grifo nosso).*
129. Desse modo, a prática de iniciar a licitação com um orçamento paramétrico enquanto o orçamento detalhado é elaborado e posteriormente substitui o primeiro, sendo que somente este último se presta à finalidade de ser o limite de preço da contratação, configura ofensa ao art. 51, inciso I da Lei das Estatais, visto que se iniciou a fase de divulgação da licitação sem que estivesse concluído o orçamento referencial da contratação.
130. Ademais, tem-se que a utilização do orçamento paramétrico no caso em apreço constitui irregularidade. Nesse sentido, é importante esclarecer que a utilização de orçamento paramétrico em determinados casos, por si só, não constitui uma irregularidade, uma vez que há previsão legal de sua utilização nos termos do art. 42, inc. II, §1º da Lei 13.303/2016, cuja fração de interesse se transcreve a seguir:
§ 1º As contratações semi-integradas e integradas referidas, respectivamente, nos incisos V e VI do caput deste artigo restringir-se-ão a obras e serviços de engenharia e observarão os seguintes requisitos:
(.....)
II - o valor estimado do objeto a ser licitado será calculado com base em valores de mercado, em valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou em avaliação do custo global da obra, aferido mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica;
131. No entanto, não se pode inferir que a aplicabilidade do orçamento paramétrico é universal, visto que no §2° do mesmo artigo, que trata da contratação integrada, na qual não se dispõe de projeto básico, impõe-se que:
I - ***sempre que o anteprojeto da licitação****,* ***por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço devem se basear em orçamento tão detalhado quanto possível****,* ***devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares ser realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto da licitação****, exigindo-se das contratadas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento em seus demonstrativos de formação de preços;*
II - quando utilizada metodologia expedita ou paramétrica para abalizar o valor do empreendimento ou de fração dele, consideradas as disposições do inciso I, entre 2 (duas) ou mais técnicas estimativas possíveis, deve ser utilizada nas estimativas de preço-base a que viabilize a maior precisão orçamentária, exigindo-se das licitantes, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento na motivação dos respectivos preços ofertados.
132. Por sua natureza, a interpretação desses dispositivos da lei deve ser feita de forma sistemática e teleológica. Nesse sentido, de forma a se preservar a finalidade que se buscou alcançar com a edição do conjunto de dispositivos da lei, é imperativo concluir que tendo o legislador balizado a utilização de estimativas paramétricas apenas para as frações do empreendimento que não estejam suficientemente detalhadas no anteprojeto, não é razoável supor que, existindo um projeto básico, o método paramétrico poderia ser integralmente aplicável para estimativa de orçamento referencial, já que seria possível a elaboração de orçamento detalhado.
133. Essa interpretação garante que se maximize o alcance da finalidade pretendida pelo legislativo, assim como melhor harmoniza o conjunto de normas insculpidas nos diversos dispositivos da lei. Ressalte-se que mesmo nos casos de contratação integrada (em que se dispõe de menos informações sobre o projeto de engenharia), o legislador preocupou-se em obrigar o administrador a fazer, sempre que for possível, a

orçamentação detalhada. Em outras palavras, mesmo nas contratações integradas o legislador limitou a possibilidade de aplicação do método paramétrico às parcelas sobre as quais não se disponha de dados suficientes para um orçamento detalhado. Nesse contexto, por certo, o rigor manifestado na vontade do legislador e depreendido pela interpretação conjunta dos vários dispositivos legais deve ser aplicado, com muito mais razão, nos casos de contratação semi-integrada, em que se dispõe de dados mais detalhados, incluindo os de engenharia básica.

134. Importa, também, para corroborar a interpretação desses dispositivos, trazer os conceitos definidos em lei para anteprojeto e projeto básico, dispostos no art. 42, VII e VIII da Lei 13.303/2016.

*VII - anteprojeto de engenharia: peça técnica com todos os **elementos de contornos necessários e fundamentais à elaboração do projeto básico**, devendo conter minimamente os seguintes elementos(...)*

*VIII - projeto básico: **conjunto de elementos necessários e suficientes**, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no § 3º, **caracterizar a obra ou o serviço**, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...)(grifo nosso)*

135. Do exposto, percebe-se que o anteprojeto é peça técnica anterior ao projeto básico, que dispõe de menos elementos de definição, enquanto o projeto básico é documento que contém o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar a obra ou serviço, devendo ainda conter, dentre outros elementos:

*a) desenvolvimento da solução escolhida, de forma a fornecer visão global da obra e a **identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza**;*

*b) soluções técnicas globais e localizadas, **suficientemente detalhadas**, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;(...) (grifo nosso)*

136. Desse modo, repita-se, se o legislador imprimiu essas balizas para a utilização da metodologia paramétrica na contratação integrada, que dispõe apenas de anteprojeto, é natural concluir que a exigibilidade de maior detalhamento do orçamento é aplicável, ainda com maior rigor, quando se dispõe de maior detalhamento da engenharia.

137. Note-se que o § 1º, II do art. 42 não exclui a metodologia paramétrica, mas também não a impõe exclusivamente. O dispositivo legal prevê várias formas de calcular o valor estimado do objeto e prevê também a aferição mediante orçamento sintético, que segundo o Manual de Orientações Para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, desta Corte de Contas, é definido como:

*2.12 Planilha orçamentária ou orçamento sintético é a relação de todos os serviços com as respectivas unidades de medida, **quantidades e preços unitários**, calculados a partir dos projetos, cronograma, demais especificações técnicas e critérios de medição. (grifo nosso)*

138. Ademais, havendo a disponibilidade de informações detalhadas, que é a premissa de um projeto básico de engenharia, não parece ser razoável o entendimento de que seja aplicável o orçamento paramétrico, ainda mais nas condições citadas na situação encontrada anterior, referente à baixa acurácia do orçamento estimativo. Isso foi objeto de manifestação dessa Corte por meio do Acórdão 1.441/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, no qual se manifesta no sentido de que as estimativas de preço sejam tão detalhadas quanto o projeto-base permita:

*9.1.4. **sempre que o projeto-base da licitação, por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço da Companhia devem se basear em orçamento tão detalhado quanto possível,** devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares serem realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo projeto-base da licitação, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP);*

*9.1.5. quando utilizada metodologia expedita ou paramétrica para abalizar o valor do empreendimento – ou fração dele –, consideradas as disposições do subitem anterior, dentre duas ou mais técnicas estimativas possíveis, **utilize em suas estimativas de preço-base a que viabilize a maior precisão orçamentária**, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP). (grifo nosso).*

139. Nessa ótica, fica evidente que a situação em análise não se enquadra nas condições permissivas para o uso de orçamento paramétrico, que fica restrito às frações do empreendimento que não estejam suficientemente detalhadas. O ganho de prazo apresentado pelo GT de Otimização de Prazo, chancelado pela conformidade e deliberado pela DE, não justifica a adoção do método paramétrico no processo licitatório em questão, uma vez que não tem respaldo legal.

140. A previsão legal de utilização refere-se a frações do empreendimento que carecem de detalhamento. Os contratos em discussão serão licitados sob o regime de execução semi-integrada, no qual há disponibilização do projeto básico pela contratante e, por conseguinte, implica na necessidade de definir previamente as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia, nos termos do art. 43, V, da Lei 13.303/2016.

141. Note-se ainda que o detalhamento necessário e suficiente é pressuposto da definição de projeto básico não apenas a partir da publicação da Lei 13.303/2016, mas desde a Lei 8.666/1993.

142. Além disso, frise-se que grande parte dos EPC licitados envolvem obras com remanescentes, o que sugere que a companhia poderia dispor de informações ainda mais detalhadas do que as oferecidas pelo projeto básico, uma vez que há projeto executivo elaborado para as obras não finalizadas. De modo que a opção pela utilização de orçamento paramétrico, que por natureza, apresenta até mesmo, menor transparência, constitui afronta ao interesse público e à Lei 13.303/2016 nos dispositivos indicados nas análises supra.

*143. Assim, para resolver o problema associado à situação encontrada, que é a utilização inadequada de orçamentos paramétricos em licitações sob o regime de execução semi-integrada pela Petrobras, em que se dispõe de detalhamento do empreendimento, a Unidade Técnica propõe dar **ciência** à empresa de que essa prática não encontra amparo legal no caso em apreço. Espera-se que a solução desse problema gere um impacto positivo esperado, que é a conformidade dos processos licitatórios com a legislação vigente, assegurando maior precisão orçamentária e transparência, além de evitar possíveis questionamentos legais e otimizar a alocação de recursos públicos.*

Divulgação das Oportunidades dos EPC 03, 04, 05, 06 e 07 sem a disponibilização do detalhamento de quantitativos, do Modelo do Demonstrativo de Formação de Preço e documentos necessários à elaboração das propostas.

144. Durante a execução da auditoria, constatou-se que as oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503 foram publicadas sem que houvesse a disponibilização do detalhamento dos quantitativos, do Modelo do Demonstrativo de Formação de Preço e de outros documentos essenciais para a elaboração das propostas.

145. As oportunidades mencionadas estão relacionadas ao escopo On-site do projeto de Refino Boaventura. Isso abrange a contratação de diversas unidades, incluindo a de Hidrocraqueamento Catalítico (HCC), Hidrotratamento (HDT), Desparafinação por Isomerização por Hidrogênio (HIDW), além de unidades auxiliares. Entre essas, a unidade de Desparafinação por Isomerização por Hidrogênio (HIDW) é a única que representa um escopo totalmente novo, sem componentes remanescentes de projetos anteriores.

146. As Licitações das Oportunidades 7004269219 (EPC 03 e 04 – HIDW e HCC), 7004269429 (EPC 07 – UGH), 7004269577 (EPC 06 EPC HDT, UTAA e UTCR) e 7004269503 (EPC URE, MDEA, AMÔNIA e TAIL GAS) foram divulgadas na data de 24/4/2024. Apesar disso, na data mencionada, os quantitativos do objeto a ser licitado não estavam completamente disponíveis, assim como o Padrão/Modelo do Demonstrativo de Formação de Preços.

147. A ausência de quantitativos mencionada é evidenciada por meio das listas de quantitativos datadas a partir de 21/8/2024, aproximadamente 119 dias após a divulgação das oportunidades. Além disso, corroboram essa falta de informações as planilhas de preços, um dos adendos dos editais, e suas revisões, bem como as circulares.

148. É essencial esclarecer que as circulares são documentos que tornam públicas as dúvidas levantadas pelas licitantes na Sala de Colaboração do Petronect, apresentando os esclarecimentos e documentos atualizados. Tais documentos foram objeto de análise e os principais pontos são expostos neste relatório.

149. A Circular 07 dos EPC 03 e 04 (Evidência 26), emitida em 10/7/2024, destaca a ausência de documentos. Nessa circular, foram relatadas dificuldades de licitante em apresentar propostas a preço global, solicitações para a disponibilização de quantitativos, dúvidas quanto aos critérios de medição e a ausência do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP). Ou seja, meses após a divulgação do edital, e mesmo após a prorrogação da data de encerramento para a apresentação das propostas, remanesciam dúvidas quanto ao regramento da contratação e a ausência de disponibilização do Demonstrativo de Formação de Preços:

4. Em análise aos documentos técnicos disponibilizados, não houve disponibilização da DFP (ADENDO F), por gentileza solicitamos o envio com a máxima urgência, tendo em vista o prazo para entrega.

Resposta: Informamos que a PETROBRAS está revisando o DFP e oportunamente será disponibilizado para todas as LICITANTES. (Evidência 26, p. 2)

150. Nas Circulares 12 e 13 dos EPC 03 e 04, foram levantadas dúvidas referentes aos quantitativos realizados de tubulação e juntas soldadas da Unidade 2400 (Evidência 27, p.12). Foi informado que esses

dados seriam disponibilizados na referida circular. No entanto, a Circular 13, datada de 13/8/2024, reiterou a ausência dessa documentação (Evidência 28, p. 9).

151. A Circular 17 do EPC 03 e 04, de 30/8/2024, por seu turno, trouxe substancial alteração do instrumento convocatório, incluindo a disponibilização de quantitativos nas planilhas de preços e a disponibilização de listas de quantitativos (Evidência 29).

152. Em relação ao EPC 05, a Circular 01 levantou questões sobre a falta de disponibilização do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) e da planilha de quantitativos, além da ausência de documentação e a necessidade de realização de visita técnica (Evidência 30).

153. Na Circular 16 referente ao EPC 05, emitida em 30/8/2024, foi divulgada a revisão do ANEXO 02 - Planilha de Preço EPC 05=A, que incluiu a discriminação dos quantitativos. Além disso, foram disponibilizadas as listas de quantitativos: LI-5400.00-4700-000-1AT-001, LI-5400.00-4700-000-1AT-002, LI-5400.00-4700-000-1AT-003, LI-5400.00-4700-000-1AT-004 e LI-5400.00-4700-000-1AT-005. Essas listas datam de 21/8/2024, indicando que os documentos foram emitidos em sua versão original 119 dias após a divulgação do edital (Evidência 31).

154. No que diz respeito ao EPC 06, as Circulares 01 e 07 destacaram preocupações sobre a ausência do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) e da planilha de quantitativos, entre outros pontos (Evidência 32 e 33). Em 16/7/2024, foi feita uma solicitação para a apresentação do DFP. Em resposta, a Petrobras informou que o documento precisa refletir a planilha de preços para possibilitar uma análise adequada da formação, e que ajustes estão sendo realizados nesse documento:

1. Em análise aos documentos técnicos disponibilizados, não houve disponibilização da DFP (ADENDO G), por gentileza solicitamos o envio com a máxima urgência, tendo em vista o prazo para entrega.

Resposta: A licitação foi prorrogada. O DFP deve refletir a Planilha de Preços, para que seja possível analisar de modo adequado a formação e estamos promovendo ajustes nesse documento. Assim, ***o DFP será disponibilizado oportunamente, sem prejuízo ao processo.*** *(grifo nosso)*

155. Por outro lado, a Circular 09, referente ao EPC 06 (Evidência 34), emitida em 30/8/2024, introduziu alterações significativas no instrumento convocatório, incluindo a disponibilização de quantitativos nas Planilhas de Preços e a inclusão de listas de quantitativos: LI-5400.00-2500-000-1KQ-001, LI-5400.00-2500-000-1KQ-002, LI-5400.00-2500-000-1KQ-003, LI-5400.00-2500-000-1KQ-004, LI-5400.00-2500-000-1KQ-005 e LI-5400.00-2500-940-1KQ-001. Nota-se que essas listas foram datadas de 21/8/2024, ou seja, 119 dias após a divulgação da oportunidade.

156. De maneira semelhante, no EPC 07, surgiram dúvidas relacionadas aos quantitativos e ao escopo. Entre essas, destaca-se uma questão levantada na Circular 08 (Evidência 35).

13. Com relação ao escopo de fornecimento e instalação, solicitamos os seguintes esclarecimentos:(...)

b) Solicitamos o envio do MD ou documento com a Lista de Quantitativos que deveremos considerar como escopo contratual. Na documentação enviada, não conseguimos identificar, de forma clara, o que está executado e o que falta concluir. Sem estas informações, não conseguimos identificar de forma clara o escopo e, dessa forma, não temos como prosseguir com a elaboração da proposta.

Resposta: (...)

b) ***O levantamento dos quantitativos detalhados para o escopo desta contratação deverá ser realizado pela proponente a partir dos documentos e projeto fornecidos****.*

15. Em análise aos documentos técnicos disponibilizados, não houve disponibilização da DFP (ADENDO G), por gentileza solicitamos o envio com a máxima urgência, tendo em vista o prazo para entrega.

Resposta: ***Informamos que o DFP está sendo elaborado e será disponibilizado oportunamente durante o processo. (grifo nosso).***

157. Com base no que foi apresentado, resta claro que a Petrobras entendia que a responsabilidade pelo levantamento dos quantitativos cabia à contratada. Além disso, a Circular 13 do referido EPC introduziu alterações significativas no instrumento convocatório, incluindo a disponibilização de quantitativos nas Planilhas de Preços e a inclusão de listas de quantitativos: LI-5400.00-4400-000-1AT-001-BENS TAG, LI-5400.00-4400-000-1AT-002-TUB REM, LI-5400.00-4400-000-1AT-003-TUB ADE, LI-5400.00-4400-000-1AT-004-BENS NAO TAG REM e LI-5400.00-4400-000-1AT-005-BENS NAO TAG ADE (Evidência 36).

158. As listas mencionadas são datadas de 23/8/2024, 21/8/2024, 23/8/2024, 21/8/2024 e 21/8/2024, respectivamente. Isso indica que os documentos foram emitidos em sua versão original aproximadamente 119 dias após a divulgação da licitação.

159. Além disso, ao longo do procedimento licitatório, foram realizadas alterações significativas na documentação técnica necessária para a elaboração da proposta. Essas alterações incluíram plantas, memoriais descritivos, especificações técnicas e outros documentos, conforme evidenciado pelas listas de documentos e suas revisões, bem como pelas circulares (Evidências 37, 38, 39, 40 e 41).

160. O Apêndice - Planilha de Preços também destaca a falta de detalhamento e as alterações significativas realizadas. Como exemplo, no Anexo II-C, que trata da Planilha de Preços para fornecimento de bens tagueados do EPC 03, observa-se uma descrição genérica dos bens, com a unidade indicada como "VB" (Figura 5), algo que o Tribunal tem contraindicado, como pode ser visto nos Acórdãos 1.387/2006 – TCU – Plenário, Acórdão 80/2010 – TCU – Plenário, Acórdão 1.350/2010 – TCU – Plenário, Acórdão 1.567/2017 – TCU – Plenário e Acórdão 1.032/2018 – TCU – Plenário, por exemplo.

Figura 5 - Extrato da Planilha de preços (Planilha Anexo II-C)

PETROBRAS	ANEXO II-C- PLANILHA DE PREÇOS DE FORNECIMENTO DE BENS TAGUEADOS				
OBJETO CONTRATUAL	OBJETO: Fornecimento de bens e prestação de serviços, relativos a análise de consistência do projeto básico; Basic Endo documentação "as-built"; construção civil; montagem eletromecânica; interligações entre as unidades escopos do contrat testes, pré-operação, partida e operação assistida), assistência técnica, treinamentos e de todos os serviços necessários pa 6310, U-6312 e subestações SE-2600 e SE-6321.				
CONTRATADA					
ITEM	DESCRIÇÃO		Und	Qtd	PREÇOS (BRL / USD / EUR)
1	Fornecimento de Bens Tagueados - Nacional		VB	1	R$ -
2	Fornecimento de Bens Tagueados - Importado (moeda Dólar)		VB	1	$ -
3	Fornecimento de Bens Tagueados - Importado (moeda Euro)		VB	1	€ -
VALOR TOTAL DA PLANILHA DE FORNECIMENTO DE BENS >>>>> TOTAL					

tas:

Página 1

Fonte: Planilha de Preço EPC 03 da Oportunidade 7004269219 – Petronect (Evidência 42).

161. A planilha auxiliar, especificamente o Anexo II-C1, que corresponde à Lista Auxiliar de Fornecimento de Bens Tagueados - Preço Unitário, também não apresenta o detalhamento dos quantitativos e dos bens, conforme pode ser observado na Figura 6.

Figura 6 - Extrato da Planilha Anexo II-C1

PETROBRAS	ANEXO II-C1 - LISTA AUXILIAR DE FORNECIMENTO DE BENS TAGUEADOS - PREÇO UNITÁRIO							
CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA								
OBJETO: Fornecimento de bens e prestação de serviços, relativos a análise de consistência do projeto básico; Basic Endorsement – endosso técnico; elaboração do projeto executivo; elaboração de documentação "as-b as unidades escopos do contrato e off-site associados e comissionamento (preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida e operação assistida), assistência técnica, treinamentos e de todos os serviços unidades, U-5700, U-6411, U-6310, U-6312 e subestações SE-2600 e SE-6321.								
ITEM	DESCRIÇÃO DO BEM	TAG	CLASSE	QUANTIDADE	UNID.	CLASSIFICAÇÃO FISCAL (NCM)	NACIONAL OU IMPORTADO	ORIGE (UF DE EMI
.	U-5700							
.1.	FORNECIMENTO DE BENS (EQUIPAMENTOS)							
.1.1.							Nacional	
.1.X.							Importado	
.2.	FORNECIMENTO DE BENS (INSTRUMENTOS)							
.2.1.							Importado	
.2.X.							Importado	
.3.	FORNECIMENTO DE BENS (EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS)							
.3.1.							Nacional	
.3.X.							Nacional	

Fonte: Planilha de Preço EPC 03 da Oportunidade 7004269219 – Petronect (Evidência 42).

162. Por outro lado, em nota, a Petrobras exige que todos os bens tagueados fornecidos pela contratada sejam detalhados no Anexo II-C1, Lista Auxiliar de Bens Tagueados, e no Demonstrativo de Formação de Preços (DFP). No entanto, a Lista Auxiliar não apresenta um grande nível de detalhamento e o modelo de DFP não foi disponibilizado.

163. De maneira semelhante, o Anexo II-D, que se refere à Planilha de Preços de Fornecimento de Bens não Tagueados - Preço Global, também carece de detalhamento e utiliza a unidade "vb". A Lista Auxiliar correspondente também não fornece detalhes suficientes.

164. Posteriormente, em agosto, especificamente em 23/8/2024, houve uma revisão da Planilha de Preços que resultou em uma revisão geral do Anexo II-C1 e do Anexo II-D2. Após essa revisão, o Anexo II-C1, referente à Lista Auxiliar de Fornecimento de Bens Tagueados - Preço Unitário, passou a apresentar um detalhamento mais amplo dos bens e quantitativos. Situação semelhante ocorreu com os EPC 05, 06 e 07.

165. Além do que já foi mencionado, as alterações e a disponibilização de novos documentos não se encerraram em 30/8/2024. Isso resultou em uma série de ajustes que dificultam a elaboração das propostas, sugerindo que deveria ter havido melhor planejamento durante a fase interna do processo.

166. Embora a fase de julgamento das propostas ainda não tenha começado, as informações obtidas por meio das circulares, do edital, das planilhas de preços e outros documentos relacionados às oportunidades revelaram riscos à comparabilidade das propostas e à competitividade do certame. Isso se deve à ausência do

Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços, à disponibilização tardia dos quantitativos, que só ocorreu a partir de 30/8/2024, cerca de 119 dias após a divulgação, e às frequentes alterações que geram incertezas quanto aos seus valores. Além disso, houve um elevado volume de modificações nas documentações técnicas necessárias para o entendimento adequado do objeto e a caracterização das obras e serviços.

167. As circulares apresentam um grande número de dúvidas relacionadas ao escopo da contratação, ao que é de fornecimento obrigatório por parte da contratada e ao que compete à Petrobras. Também há questões sobre os serviços pendentes de execução, a quantificação, e as divergências entre documentos técnicos e a planilha de preços, o que pode resultar em aumento dos custos para a elaboração das propostas, além de acrescentar incertezas em sua constituição e impossibilitar a comparação entre elas.

168. Essa situação se mostrou evidente pela equipe de contratação, no documento que registrou alterações da licitação (Evidência 43).

169. No decurso destas diligências, bem como em registros em salas de colaboração, as empresas reforçaram a necessidade de disponibilização de informações mais detalhadas quanto ao escopo a executar (take-off de bens, materiais e serviços e PPU).

170. Por conseguinte, os fatos aqui narrados têm como possíveis efeitos a fragilização da caracterização das obras e serviços objeto da licitação; a redução da competitividade do certame em decorrência das incertezas quanto ao objeto, bem como o aumento do custo de transação dos licitantes para formulação das propostas; o risco de incomparabilidade das propostas em decorrência da ausência de disponibilização do DFP; o risco de apresentação de propostas com erro de levantamento; em termos futuros, o risco de descontinuidade da obra; e a potencial restrição ao direito de impugnação ao edital, visto que ao período de divulgação do instrumento convocatório não se dispunha de todos os documentos disponibilizados.

171. Portanto, a situação descrita configura ilegalidade, violando diversos dispositivos da Lei 13.303/2016, como será detalhado a seguir. Além disso, contraria a finalidade da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos, que visa aumentar a maturidade do projeto, mitigar riscos e evitar retrabalhos e custos adicionais nas fases subsequentes. Essa situação também se opõe às decisões e à jurisprudência estabelecidas por esta Corte de Contas.

172. Nesse sentido, cumpre apontar a Súmula 177-TCU, que consolida entendimento desta Corte de Contas de que a falta de disponibilização dos quantitativos prejudica a definição precisa do objeto e pode impactar negativamente a competitividade do processo licitatório. Senão veja-se:

SÚMULA TCU 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

173. Embora a Súmula fale explicitamente da modalidade pregão, a definição precisa e suficiente do objeto de contratação é aplicável a todas as modalidades de licitação. No contexto da Lei 13.303/2016, a exigência de uma definição clara e precisa do objeto da licitação está prevista no art. 31, que trata dos princípios e diretrizes que devem ser observados nas licitações realizadas por essas entidades, dentre eles publicidade e obtenção de competitividade.

174. Ademais, o mesmo art. 31 estabelece que as licitações devem assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a entidade. Ora, para garantir a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa, é essencial que o objeto da licitação seja descrito de forma clara e precisa, permitindo que todos os licitantes compreendam exatamente o que está sendo contratado e possam competir em igualdade de condições.

175. Para tanto, a maturidade adequada do procedimento licitatório é crucial para assegurar que o processo seja conduzido de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação. Nesse sentido, a Lei das Estatais, em seu art. 51, estabelece uma sequência de etapas para garantir a integridade e a eficácia das licitações, quais sejam, fase preparatória; divulgação; apresentação de lances e propostas; julgamento; verificação de efetividade dos lances ou propostas; negociação; habilitação; interposição de recursos; adjudicação do objeto; homologação do resultado ou revogação do procedimento.

176. Observar essa sequência de etapas não apenas cumpre uma exigência legal, mas também contribui para que o procedimento licitatório amadureça adequadamente, garantindo que os objetivos da licitação sejam alcançados de maneira eficiente e eficaz. Assim, para que haja a divulgação da oportunidade, ou seja, publicação do instrumento convocatório e seus adendos, é necessário que os procedimentos abarcados pela fase preparatória estejam devidamente concluídos.

177. Nesse contexto, é relevante destacar o ensinamento de Cláudio Sarian Altounian no livro Obras Públicas – Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização, de 2016, o qual enfatiza que a fase interna da licitação de obra pública inclui, entre outras atividades, a caracterização da obra, que determina o que será

contratado; a elaboração do projeto básico; o desenvolvimento de um orçamento detalhado; e o estabelecimento das regras para a licitação, que definem como o procedimento licitatório será conduzido. Além disso, essa fase abrange as regras para julgamento e a estruturação da licitação, que orientam o processo de contratação. É nessa etapa que ocorre a especificação precisa do que será contratado, tanto em termos técnicos quanto de custo, além da definição dos requisitos para os interessados em apresentar propostas.

178. Consequentemente, alguns elementos essenciais para caracterizar a obra ou serviço incluem a definição clara do objeto da licitação, o projeto básico e o orçamento estimado, apresentado em uma planilha de quantitativos e preços unitários. Mesmo no caso de um orçamento sigiloso, a divulgação da planilha de quantitativos é obrigatória, conforme estipula a parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016. A caracterização adequada do objeto é fundamental para viabilizar a competição, como afirma a Súmula 177 deste Tribunal.

179. Conforme o autor citado, as licitações para obras e serviços de engenharia demandam uma atenção especial, pois requerem uma caracterização detalhada do objeto, tanto sob a perspectiva técnica quanto econômica. Segundo Altounian (2016), se essa caracterização não for realizada adequadamente, "significativas alterações serão necessárias no decorrer dos trabalhos, resultando em acréscimos de quantitativos de serviços licitados ou na inclusão de novos serviços, cujos preços precisarão ser definidos sem os parâmetros de mercado. Em qualquer dessas situações, haverá risco para a continuidade da obra."

180. Esses entendimentos são amplamente respaldados pela Lei 13.303/2016, que, em seu art. 34, estabelece a obrigatoriedade de fornecer o detalhamento dos quantitativos e outras informações essenciais para a elaboração da proposta. Veja-se:

Art. 34. O valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso, facultando-se à contratante, mediante justificação na fase de preparação prevista no inciso I do art. 51 desta Lei, conferir publicidade ao valor estimado do objeto da licitação, ***sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.*** *(grifo nosso).*

181. Ainda nas lições do autor supracitado, o principal objetivo da fase interna do procedimento licitatório é caracterizar o objeto com vistas a possibilitar a contratação mais vantajosa à Administração Pública, senão veja-se:

Com efeito, o principal objetivo desta fase é o desenvolvimento de produto que permita a perfeita definição do objeto que será licitado, com estimativa de valores compatíveis com o mercado, bem assim a fixação de regras que possibilitem a máxima competitividade entre empresas aptas a realizar o escopo desejado.

182. De forma semelhante, o Voto do Exmo. Ministro Benjamin Zymler prolatado no âmbito do Acórdão 1.359/2024-TCU-Plenário esclarece que, para cumprir a parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016, não basta que haja disponibilização de documento que permita aos possíveis interessados o levantamento dos quantitativos. Conforme o Ministro, a lei exige que os quantitativos de serviços sejam fornecidos aos potenciais concorrentes com o mesmo nível de detalhamento com que foram elaborados pela estatal contratante:

26. Por outro lado, a mesma peça, juntada aos autos pela unidade técnica após solicitação deste relator, demonstra que não houve cumprimento da parte final do art. 34 da mesma Lei, pois não foi disponibilizado aos licitantes o "detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas", conforme se verifica no rol de documentos constantes do portal de licitações da Infraero.

27. ***Não basta apenas disponibilizar o anteprojeto com elementos que permitam aos possíveis interessados o levantamento dos quantitativos, a lei exige que os quantitativos de serviços sejam disponibilizados aos potenciais concorrentes no mesmo nível de detalhamento que foram produzidos pela estatal contratante.*** *Dito de outra forma, o uso da contratação integrada faculta à estatal fazer uso de estimativas expeditas e paramétricas, naquela parte do objeto que não esteja suficientemente detalhada no anteprojeto (art. 42, § 2º, inciso I), mas, optando a estatal por um anteprojeto mais detalhado que permita a elaboração de uma planilha orçamentária, com os quantitativos devidamente apurados, tais informações devem ser repassadas aos licitantes, segundo o mens legis do art. 34.*

28. Outrossim, a mesma afirmativa vale para a parcela do anteprojeto que permita a estimativa de quantidades, devendo estas obrigatoriamente serem informadas aos participantes do certame. (grifo nosso).

183. Foi constatado pela equipe, inclusive, que a disponibilização dos documentos para que as proponentes promovessem o levantamento de quantitativos foi uma estratégia de contratação escolhida pela Petrobras. Esse ponto pode ser evidenciado no documento de registro das alterações da licitação (Evidência 43, p. 2).

184. No mesmo documento acima referido, também é tido como uma premissa da estratégia de contratação que o levantamento das quantidades pela Petrobras foi de boa qualidade. Esse fato reforça a tese de que os quantitativos deveriam ter sido disponibilizados às licitantes desde a publicação do edital.

185. O acórdão supracitado é claro ao prever que "os quantitativos de serviços sejam disponibilizados

aos potenciais concorrentes no mesmo nível de detalhamento que foram produzidos pela estatal contratante." Do exposto, se o levantamento de quantitativos foi produzido e considerado de boa qualidade, não há justificativa para não disponibilizar essa documentação completa às licitantes.

186. Em resposta a essas preocupações, os quantitativos necessários foram finalmente incluídos em 30/8/2024 na Revisão E da oportunidade 7004269219 e Revisão D das oportunidades 7004269577, 7004269429 e 7004269503.

187. Ressalta-se que, conforme resposta ao item 5 do Ofício 059/2024-AudPetróleo, a não disponibilização de quantitativos era uma estratégia da companhia (Evidência 43).

188. Diante disso, resta, mais uma vez, evidente o descumprimento da parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016 no caso concreto.

189. Por fim, a ausência de disponibilização da documentação referente aos quantitativos, bem como ao modelo de Demonstrativo de Formação de Preços, tem o potencial de prejudicar o exercício de direito de impugnação ao edital, visto que não se dispõe de informação para a completa avaliação e arguição do certame. Infringe também ao §1° do art. 87 da Lei 13.303/2016, que preconiza o seguinte:

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a ocorrência do certame, devendo a entidade julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 2º.

190. O fato narrado destaca a importância de cumprir a obrigação legal de fornecer quantitativos detalhados. Os efeitos do descumprimento podem ser observados já nas fases iniciais do certame, na elaboração das propostas, conforme declarações dadas pelas licitantes, podendo evoluir para consequências mais gravosas conforme elencado nos itens 30 e 31 do voto condutor do acórdão referido.

30. A ausência de disponibilização de informações sobre os serviços e respectivos quantitativos aos licitantes também favorece a redução da competitividade no certame, já que potenciais competidores eventualmente não tenham interesse em investir recursos nos levantamentos necessários para formulação de suas propostas.

31. Por derradeiro, é pertinente tecer um último comentário sobre a sistemática empregada pela Infraero, que pode favorecer a apresentação de propostas com erros de levantamento. Não seria difícil de demonstrar que há risco de seleção adversa nesta forma de agir, pois essas incertezas e assimetria de informações podem conduzir a certames em que os menores preços são apresentados justamente por licitantes que não conseguem compreender os riscos e custos da execução contratual, e por isso apresentam propostas que não conseguirão manter durante toda a sua duração, ao tempo que afastam bons construtores, que realizaram levantamentos mais criteriosos.

191. Ou seja, podem ser graves os riscos que decorrem da irregularidade. Nessa forma de atuação, uma proposta menor pode ser decorrente de erro no levantamento de bens e serviços, e não de um menor preço propriamente dito. Segundo Cláudio Altounian (2016), isso pode se traduzir futuramente num risco à continuidade da obra.

192. Outrossim, no que diz respeito ao Demonstrativo de Formação de Preços (DFP), este documento já foi objeto de manifestação por parte desta Corte de Contas, conforme o Acórdão 621/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, que estabelece a obrigatoriedade de a Petrobras exigir o DFP.

9.1.4.2. sempre que o projeto-base da licitação, por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço da Companhia devem se basear em orçamento tão detalhado quanto possível, devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares serem realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo projeto-base da licitação, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP); (Evidência 44, p.34).

193. É importante ressaltar que os procedimentos de contratação objeto desta fiscalização referem-se à modalidade de contratação semi-integrada. Isso significa que há um projeto básico elaborado pela Petrobras, cujo escopo é, em grande parte, composto por obra remanescente, o que implica a disponibilidade de informações mais detalhadas, como projetos executivos anteriores.

194. Ou seja, tem sido habitual por esta Corte de Contas a exigibilidade de apresentação de demonstrativo de formação de preços que apresente o mesmo nível de detalhamento do orçamento utilizado pela Petrobras:

9.1.4.3. quando utilizada metodologia expedita ou paramétrica para abalizar o valor do empreendimento – ou fração dele –, consideradas as disposições do subitem anterior, dentre duas ou mais técnicas estimativas possíveis, utilize em suas estimativas de preço-base a que viabilize a maior precisão orçamentária, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP). (Evidência 44, p.34).

195. Esse documento, além de possibilitar uma compreensão completa da proposta apresentada pela proponente, serve como um instrumento eficaz para permitir a comparabilidade entre as propostas submetidas e o orçamento referencial da companhia, bem como entre as próprias propostas. Em outras palavras, ele pode contribuir significativamente para a avaliação da competitividade do certame e para a comparabilidade das propostas.

196. Nessa lógica manifestou-se a antiga SecobEnergia, no TC 007.315/2011-2, em instrução pós-oitiva:

62. Ao se deflagrar uma licitação, busca-se, em última instância, angariar junto ao mercado uma "boa oferta". O rito licitatório, em uníssono, há de assegurar condições para concluir sobre a real vantagem oferecida. Nesse teor, preços superestimados, inexequíveis, ou propostas que não atendam o chamamento editalício não materializarão, por certo, a melhor proposta. Em corolário lógico, as ofertas devem carregar elementos necessários e suficientes para atestar que se trata, verdadeiramente, de uma "vantagem", em termos de alinhamento com os preços de mercado, atestação de exequibilidade e aderência aos requisitos do edital. E o DFP, por sua generalidade e fragilidade probatória, não viabiliza o preenchimento de quaisquer desses condicionantes axiológicos. Ademais, diferentemente do que argui a Estatal, a constatação da equipe de auditoria foi fundamentada em regras legais cogentes e em decisões anteriores desse Tribunal. (Evidência 44, p.9).

197. Assim, a ausência de disponibilização do Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços, juntamente com as outras incertezas mencionadas, pode comprometer a elaboração da proposta, dificultando sua estruturação de maneira suficientemente detalhada. Além disso, em fases posteriores da licitação, essa falta de clareza pode afetar a comparabilidade das propostas, podendo resultar na classificação de uma proposta mais baixa devido a erros no levantamento de quantitativos.

198. Portanto, é natural concluir que os procedimentos licitatórios, da forma como foram divulgados, não passaram pelo aperfeiçoamento necessário na fase preparatória da licitação e, consequentemente, podem não alcançar o objetivo final de um procedimento licitatório, que é assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, em flagrante descumprimento à Lei 13.303/2016, especialmente ao seu artigo 31.

199. Por seu turno, cita-se ainda o Parecer Jurídico referente à Análise Qualitativa de Riscos para Ajustes no Processo Licitatório, no qual o Jurídico da Petrobras apontou decisão do TCU para disponibilização do quantitativo (Evidência 43, p.111).

200. Por todo o exposto, considerando que a ilegalidade ocorreu e pretende-se que esta não se repita, entende-se necessário, como medida apta a tratar a causa da situação encontrada, dar ***ciência*** *à Petrobras, com fundamento no art. 9º, Inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a publicação de licitação sem a disponibilização do detalhamento dos quantitativos e das informações necessárias para a elaboração das propostas infringe o art. 34 da Lei 13.303/2016, parte final.*

201. Noutro giro, no relatório preliminar a equipe de auditoria propôs ainda o seguinte encaminhamento:

185. Por outro lado, considerando que ao longo da execução desta auditoria não houve disponibilização do Demonstrativo de Formação de Preços, essencial para que o licitante elabore sua proposta de modo detalhado como se dará seu julgamento, entende-se por determinar à Petrobras, com fundamento no art. 4º, Inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que disponibilize o Demonstrativo de Formação de Preços, nos termos do arts. 34 e 51 da Lei 13.303/2016, quanto às Oportunidades 7004269219 (EPC 3 e EPC 4); 7004269429 (EPC 05); 7004269577 (EPC 06) e 7004269503 (EPC 07).

186. Assim, para resolver a ausência de divulgação de detalhamento de quantitativos, do Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços e demais documentos necessários à elaboração das propostas, e com vistas a mitigar os riscos de redução à competitividade do certame, a Unidade Técnica propõe cientificar a Petrobras acerca da ofensa ao art. 34 da lei 13.303/2016, bem como propõe determinar que haja a disponibilização do Demonstrativo de Formação de Preços com a devolução integral do prazo para apresentação das propostas. Desse modo, espera-se que a solução desse problema gere maior eficiência do procedimento licitatório, bem como diminua os custos de transação dos licitantes para apresentação de propostas e mitigue os riscos de apresentação de propostas irreais.

202. Todavia, em seus comentários apresentados em relação ao Relatório preliminar, a Petrobras assumiu o compromisso de, no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503, em respeito à avaliação preliminar, cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços. De fato, observou-se, no Portal de Compras da Petrobras, que houve republicação do edital em 30/12/2024 com a disponibilização do modelo de DFP, outros

documentos e devolução do prazo para apresentação das propostas. Portanto, a equipe de auditoria entendeu cabível deixar de propor a determinação aventada anteriormente, sem prejuízo de que eventualmente, a matéria volte a ser apreciada, caso surjam informações sobre descumprimento das medidas a que se comprometeu a Petrobras.

Decisão de autorização de antecipação da Licitação para a Fase III em projeto com grau de detalhamento e maturidade insuficiente para uma decisão informada

203. Foi identificada a autorização de antecipação da licitação para a Fase III em um projeto que apresentava baixo grau de detalhamento e maturidade, contrariando as melhores práticas de gestão de projetos e potencialmente expondo a empresa a riscos significativos.

204. A autorização foi concedida pela Diretoria Executiva por meio do DIP PDP 24/2022 (Evidência 23, p. 24-25), no qual foi aprovada a passagem do projeto para a Fase III, autorizando desde então que os procedimentos licitatórios pudessem ser iniciados em Fase III, com a ressalva de que as assinaturas dos contratos ocorreriam apenas na Fase IV.

205. Sobre o tema, a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Evidência 4, p. 23), conforme item 3.7.8, estabelece que o início do processo licitatório (divulgação do edital) para contratações específicas associadas ao projeto deve ser condicionado à aprovação do Portão 3, ou seja, o projeto deve estar em Fase IV.

206. Esta diretriz está alinhada com as melhores práticas da indústria e com a metodologia Front End Loading (FEL), visando minimizar riscos e garantir um nível adequado de maturidade do projeto antes do início das contratações.

207. Embora o normativo da Petrobras permita uma exceção para o início do processo licitatório durante a Fase III, esta exceção está condicionada à explicitação detalhada dos riscos (oportunidades e ameaças), à finalização do projeto de engenharia básica ou Descrição Técnica Geral (General Technical Description – GTD) do escopo associado à contratação, e à apresentação de uma medição precisa de sua maturidade.

208. No caso em análise, não foram encontradas evidências de que todas estas condições tenham sido plenamente atendidas, especialmente diante da ausência de uma análise detalhada dos riscos correspondentes à antecipação da publicação do edital para a Fase III (oportunidades e ameaças).

209. No caso concreto, em análise ao DIP PDP 24/2022, que autorizou a publicação do procedimento licitatório em Fase III no momento da aprovação do Portão 2, é possível citar vários pontos que revelam que permanecia significativo grau de incerteza e, portanto, grau de maturidade insuficiente à tomada de decisão pela antecipação da contratação:

a) Indefinições no projeto: O item 10.3 menciona a adoção da estratégia de iniciar os processos licitatórios dos EPCs com EORs paramétricas e revisar essas EORs após a publicação dos editais e antes da abertura de propostas, o que indica um nível significativo de indefinição no projeto em termos de detalhamento e precificação.

b) Projetos Básicos em andamento: O item 9 do DIP menciona que os Projetos Básicos realizados pela Petrobras foram iniciados ainda na Fase II, conforme aprovado pelo REFINO e pela INP, e continuam em andamento com previsão de conclusão ao longo da Fase III. Isso sugere que elementos cruciais do projeto ainda não estavam finalizados no momento da decisão.

c) Recomendações pendentes: O item 27.2 do DIP lista 81 recomendações do Grupo Revisor a serem tratadas na Fase III, indicando um número substancial de questões não resolvidas (Evidência 23, p. 20).

d) Estimativa de custos de classe 4: Nível de precisão de classe 4 pode variar entre -30% e +50%, o qual corresponde, nos termos da Prática Recomendada 18R-97 – AACE, a faixa de nível de maturidade de entregas de definição do projeto: 1% a 15%.

e) Pendências de engenharia: O item 21.1 menciona que uma das principais variáveis que impactam a data de entrada em operação do projeto é "o desenvolvimento da Engenharia Básica da Unidade de Lubrificantes", indicando que aspectos cruciais de engenharia ainda estavam pendentes (Evidência 23, p. 18).

210. A tomada de decisão informada, em cumprimento aos deveres fiduciários de diligência e lealdade, presume que os administradores se baseiem em informações consideradas razoavelmente necessárias e suficiente para o caso analisado. No entanto, a autorização para a publicação do edital de licitação na Fase III, concedida durante a aprovação do Portão 2, ocorreu em um momento em que os produtos disponíveis correspondiam apenas à Fase II. Isso levanta questões sobre a adequação das informações utilizadas para embasar esta decisão.

211. De acordo com a metodologia FEL e a Sistemática da Petrobras, a Fase II (Seleção da Alternativa) envolve:

a) escolha de uma opção de projeto e definição conceitual de seu escopo.

b) desenvolvimento de engenharia conceitual das alternativas identificadas na Fase I.
c) análise técnico-econômica para comparação das opções.
d) definições preliminares de soluções tecnológicas e construtivas.
e) esboço inicial da estratégia de contratações.

212. Já na Fase III (Desenvolvimento da Alternativa Selecionada) as entregas incluem:

a) detalhamento da alternativa selecionada.
b) desenvolvimento do projeto básico.
c) refinamento das estimativas de custos e cronograma.
d) elaboração detalhada da estratégia de contratação.
e) análise aprofundada de riscos.

213. Do exposto, diante da diferença de maturidade entre as fases, a análise dos riscos associados a esta antecipação é crucial. De acordo com a metodologia FEL, a transição da Fase II para a Fase III representa um salto significativo em termos de maturidade do projeto.

214. Ao autorizar a licitação tomando como subsídio à tomada de decisão os entregáveis da Fase II, sem a comprovação da adequada mitigação dos riscos associados a tal decisão, a empresa passa a estar potencialmente mais exposta a:

a) riscos de mudanças significativas no escopo durante a execução do projeto, que podem resultar em aditivos contratuais onerosos;
b) imprecisões nas estimativas de custos, já que na Fase II os projetos não têm grau de detalhamento suficiente para alcançar faixas de precisão mais rigorosas;
c) dificuldades na avaliação precisa das propostas dos licitantes devido à falta de detalhamento do projeto;
d) potencial perda de competitividade no processo licitatório devido às incertezas no escopo.

215. No certame em análise, alguns riscos já se materializaram desde a publicação do edital até o presente momento.

216. Sobre as imprecisões nas estimativas de custos, mesmo na ausência de um orçamento detalhado finalizado, já se observou um aumento significativo da estimativa de custos entre a Fase II (utilizada na tomada de decisão) e a Fase III. Essa variação, da ordem de 70%, ultrapassa consideravelmente a faixa de precisão típica da classe 4 de estimativas (-30% a +50%), que já é ampla.

217. Destaca-se que em reunião presencial com a equipe da companhia foi informado à equipe de auditoria que a mudança de escopo de projeto não foi significativa para causar esta variação da estimativa de custos. Desta forma, esta mudança pode ter derivado de imprecisões na metodologia ou nas informações utilizadas para a elaboração da estimativa. Estes aspectos estão detalhados nos parágrafos 80 a 84.

218. Conforme informado no item 25 do DIP PDP 24/2022 (Evidência 23, p. 19), o projeto foi selecionado com base na metodologia de priorização de investimento (Torre de Capex). Um dos riscos associados a esta significativa variação do orçamento é a mudança de prioridade relativa do Projeto Refino Boaventura, em comparação aos outros projetos da carteira de investimentos da Petrobras, uma vez que a estimativa de Capex influencia a priorização dos projetos.

219. Nesse sentido, é de extrema importância que a viabilidade econômica do projeto seja confirmada antes da publicação da licitação, considerando na análise o grau de maturidade de projeto após finalizados os produtos correspondentes à Fase III. Essa cautela é essencial para evitar custos desnecessários para a Petrobras, relacionados à realização da licitação, e para as licitantes, que dispenderiam recursos na elaboração de propostas, uma vez que ao final da análise de viabilidade econômica o projeto pode ter sua prioridade alterada, considerando a Torre de Capex da companhia, ou até se mostrar inviável economicamente.

220. Vale ressaltar que no momento de início das atividades de antecipação dos procedimentos licitatórios, posterior ao DIP PDP 24/2022, as análises financeiras e atualizações da viabilidade econômica do projeto ainda não estavam disponíveis, tendo elas sido realizadas posteriormente, durante a Fase III.

221. Outro risco já materializado é referente à divulgação das oportunidades dos EPC 03, 04, 05, 06 e 07 sem a disponibilização do detalhamento de quantitativos, do Modelo do Demonstrativo de Formação de Preço e documentos necessários à elaboração das propostas.

222. Em síntese, diante dos questionamentos dos licitantes sobre o baixo grau de detalhamento do escopo, foram necessárias diversas alterações no edital e documentação correspondente, incluindo alterações nas planilhas de preços, quantitativos e matriz de riscos.

223. Esses apontamentos foram evidenciados na Análise Qualitativa de Riscos sobre eventual alteração na documentação técnica dos processos licitatórios dos escopos do Gaslub On-site (Evidência 43).

224. Esta rápida concretização de riscos não apenas valida as preocupações iniciais, mas também

sugere que a decisão de antecipar a licitação pode ter subestimado a gravidade e a probabilidade dos riscos envolvidos. Isso ressalta a importância de uma avaliação mais rigorosa e conservadora dos riscos em projetos de grande porte e complexidade como este.

225. Diante disso, a previsão da Sistemática de que o início de processo licitatório esteja condicionado à aprovação do Portão 3 não pressupõe que se tenha um procedimento rígido no qual é necessário esperar a aprovação do portão pelo mero decurso do tempo, mas indica que, uma vez concluídas as entregas da Fase III, o projeto terá maturidade suficiente para que o gestor decida sobre a autorização do início do procedimento licitatório.

226. Nesse cenário, é evidente que o nível de entregas realizadas corresponde apenas ao nível de maturidade necessário para a seleção da alternativa (Fase II), e não para a autorização de publicação do edital de licitação, conforme foi aprovado pela Diretoria Executiva. É importante ressaltar que as especificações detalhadas e o refinamento da alternativa selecionada são desenvolvidos ao longo da Fase III. Somente ao final desta fase é que se obtêm informações mais precisas e condizentes com o nível de maturidade necessário para uma decisão informada sobre a autorização da contratação.

227. Assim, embora a sistemática preveja a possibilidade de autorização da publicação do edital na Fase III, a decisão de fazê-lo durante a aprovação do Portão 2 representa uma escolha de alto risco. Esta abordagem contrasta com os deveres fiduciários de diligência e lealdade estabelecidos na Lei 6.404/1976, que pressupõem que as decisões dos administradores sejam tomadas com base em informações razoavelmente completas.

228. No caso em questão, as informações disponíveis sobre o projeto são preliminares e insuficientes para embasar uma decisão verdadeiramente informada, aumentando significativamente a exposição da empresa a riscos operacionais e financeiros.

229. A autorização para o início do processo licitatório poderia, em tese, ser concedida durante a Fase III como uma decisão informada, mas somente se os produtos e entregáveis necessários à conclusão desta fase estivessem disponíveis ao tomador de decisão. Caso contrário, a governança prevista na Sistemática, que estabelece produtos e graus de maturidade correspondentes a cada fase como requisitos para a tomada de decisão, torna-se ineficaz. Esta situação transforma os controles e processos de governança em meras formalidades burocráticas, desconectadas do processo decisório efetivo da companhia.

230. Os fatores que contribuíram para a materialização do achado foram: emissão de um parecer de conformidade (CNF0004674) que atesta a adequação da proposição às normas da companhia sem a realização de uma análise de riscos específica para a antecipação da licitação (Evidência 45), tomadas de decisão orientadas a prazo em detrimento dos riscos envolvidos, falhas nos controles internos e a utilização dos controles e processos de governança como mera etapa processual da tomada de decisão.

231. Por ocasião do relatório preliminar a equipe de auditoria propôs o seguinte encaminhamento:

*Com vistas a mitigar o problema ocasionado pela antecipação da licitação com baixa precisão, a Unidade Técnica propõe **determinar** à Petrobras que comprove o grau de maturidade do projeto em termos de orçamento detalhado, estimativa de custos, detalhamento de quantitativos e modelo de demonstrativo de formação de preço e que se abstenha de realizar a abertura das propostas das Oportunidades do On-Site sem que haja a referida comprovação, assim como devolva na íntegra os prazos para elaboração da proposta contados a partir da disponibilização da completa informação aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços.*

232. Todavia, em seus comentários apresentados em relação ao Relatório preliminar, a Petrobras assumiu o compromisso de, no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503, em respeito à avaliação preliminar, cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços. De fato, observou-se, no Portal de Compras da Petrobras, que houve republicação do edital em 30/12/2024 com a disponibilização do modelo de DFP, outros documentos e devolução do prazo para apresentação das propostas. Portanto, a equipe de auditoria entendeu cabível deixar de propor a determinação aventada anteriormente, sem prejuízo de que eventualmente, a matéria volte a ser apreciada, caso surjam informações sobre descumprimento das medidas a que se comprometeu a Petrobras.

*233. De todo modo, pretende-se, ainda, dar **ciência** à Petrobras que a Diretoria Executiva proferiu decisão de antecipação da licitação do empreendimento sem que houvesse detalhamento e maturidade suficientes para uma decisão plenamente informada, bem como autorizou a partida da licitação com orçamentos referenciais lastreados em estimativa de custos de baixa precisão, em desacordo com os arts. 31, 34 e 81 da Lei 13.303/2016, o art. 153 da Lei 6.404/1976, e o item 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos*

de Investimentos (Revisão 14). Desse modo, espera-se que seja alcançado o fiel cumprimento da lei e que seja protegida a finalidade do procedimento licitatório, assim como haja observância aos deveres fiduciários de diligência e lealdade estabelecidos na Lei 6.404/1976 e à Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento.

Devolução do prazo para elaboração das propostas em desconformidade com os preceitos legais

234. A Petrobras não cumpriu requisito de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, em função de modificações promovidas no instrumento convocatório das Oportunidades do on-site. Esse descumprimento pode comprometer a transparência e a competitividade do processo licitatório, uma vez que potenciais licitantes não tiveram prazo adequado para se informar acerca das alterações, afetando assim a sua capacidade de preparar e apresentar propostas competitivas. Além disso, tal situação pode expor a entidade a riscos legais e questionamentos quanto à integridade do processo licitatório.

235. Em sua publicação inicial, os editais das Oportunidades previam um prazo de apresentação de propostas de 65 dias úteis.

236. Posteriormente, em função de alterações realizadas na documentação correspondente aos editais, foram realizadas sucessivas prorrogações do prazo correspondente à elaboração das propostas, conforme se observa na tabela a seguir:

Tabela 4 - Tabela demonstrativa do histórico de devolução de prazos

Versão do Edital	*Prazo de início*	*Prazo de Fim*	*Prazo (dias úteis)*
Revisão 0 (todos os EPC)	*24/04/2024*	*23/07/2024*	*65*
Revisão B (todos os EPC)	*04/07/2024*	*21/10/2024*	*78*
Revisão D (EPC 05 e 07)	*30/08/2024*	*6/11/2024*	*49*
Revisão E (EPC 03, 04 e 06)	*30/8/2024*	*6/11/2024*	*49*
Revisão E (EPC 05)	*27/9/2024*	*23/12/2024*	*61*
Revisão E (EPC 06 e 07))	*27/9/2024*	*20/1/2025*	*80*
Revisão F para as demais oportunidades (EPC 03 e 04)	*27/9/2024*	*20/1/2025*	*80*

Fonte: Elaboração própria.

237. Especificamente em relação à revisão D (EPC 05 e 07) e à revisão E (EPC 03, 04 e 06), o prazo concedido para elaboração das propostas foi de 49 dias úteis e, portanto, inferior aos 65 dias úteis inicialmente concedidos às licitantes para elaboração das propostas. Essas revisões trataram, entre outros itens, de fornecimento de quantitativos necessários à elaboração das propostas e de alterações na matriz de riscos contratual. Diante do ocorrido, foi solicitado por meio do Ofício de Requisição 59/2024, Item 3, a documentação que embasou as alterações ocorridas no edital.

238. Em resposta, a Petrobras forneceu o documento 2000150661 - REGISTRO DE ALTERAÇÕES PARA REPUBLICAÇÃO DE EDITAL - LICITAÇÃO, que resume as análises que embasaram a Revisão E do edital (Evidência 43).

239. No tópico "vi) IMPACTOS NA CONTRATAÇÃO" do referido documento, é relatado que, apesar de o prazo inicialmente previsto para abertura das propostas ser de 62 dias úteis, optou-se por um período de prorrogação de pouco mais de 45 dias úteis a contar da data de publicação da documentação revisada (Evidência 43, p. 4).

240. Para justificar essa decisão, a companhia utilizou como base o padrão PP-1PBR-00490 - REALIZAR LICITAÇÃO - Versão S, o qual estabelece que em caso de necessidade de alteração no edital ou em seus adendos que afete a preparação das propostas, deve ser republicado no DOU e no portal eletrônico, nos mesmos moldes do edital original, concedendo o mesmo prazo inicialmente estabelecido.

241. Entretanto, o padrão prevê uma exceção ao estabelecer que caso haja justificativa para tanto e não traga prejuízo para os interessados da licitação, em prol da celeridade e eficiência do certame, é possível estabelecer o prazo mínimo mencionado no art. 39, incisos I, II e III da Lei 13.303/2016, que para contratações cujo regime é semi-integrado é de 45 dias úteis.

242. Ocorre que a Lei 13.303/2016, especificamente em seu art. 39, inc. III, parágrafo único, regula o tema de forma clara ao prever que as modificações promovidas no instrumento convocatório serão objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não afetar a preparação das propostas.

243. Cabe citar posicionamento deste Tribunal, no Acórdão 3.059/2016–TCU–Plenário, por meio do qual deu ciência à Petrobras de que ainda que o valor estimado da contratação seja sigiloso, qualquer modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento dos quantitativos e as demais informações

necessárias para a elaboração das propostas deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei 13.303/2016 (Evidência 24). Cabe citar o excerto de interesse:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conheço da representação, por entender presentes os requisitos estabelecidos no art. 237, inciso V e parágrafo único, e 246 do Regimento Interno e 86, inciso II, da Lei 8.443/1992. 9.2 dar ciência à Petrobras que:

...

*9.2.3. ainda que o valor estimado da contratação seja sigiloso, **qualquer modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento dos quantitativos e as demais informações necessárias para a elaboração das propostas deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais,** ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei 13.303/2016. (grifo nosso).*

244. Do exposto, percebe-se que a exceção prevista pelo padrão de reabertura de prazo pelo prazo mínimo referente ao regime de execução e não pelo prazo original de publicação do edital representa uma extrapolação sem amparo legal. Resta evidente que a republicação, quando necessária, deve seguir sempre os mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais.

245. Nesse sentido, José Torres Pereira Júnior, na obra Comentários à Lei das Empresas Estatais, de 2020, leciona que as modificações nas regras do certame que repercutam sobre a formulação do certame, na isonomia ou na competitividade, sem a republicação do edital na forma prevista no parágrafo único do art.39 pode acarretar a nulidade do procedimento licitatório. Veja-se a visão do autor:

É vedado modificar disposições de edital já publicado, como, por exemplo, inserir, alterar ou excluir requisito de habilitação ou de proposta, critério de julgamento, regra para a seleção da proposta mais vantajosa, item de planilha de formação de custos ou prazos. Tais modificações ferem os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, podendo, ademais, restringir a competição. Imagine-se o desinteresse de potenciais licitantes em participar do certame em razão de exigência do edital que sobrevenha excluída ou acrescida no curso da publicidade, de modo a favorecer, exclusivamente, os competidores que já houvessem encaminhado suas propostas.

Alterações promovidas nas regras do certame, que repercutam, mesmo que minimamente, na formulação da proposta, na isonomia ou na competitividade, sem a republicação do edital na forma prevista no parágrafo único do art. 39 da Lei nº 13.303/16, constituem causa de nulidade da licitação e do contrato decorrente.

246. Tendo em vista que as alterações aqui relatadas se referem à disponibilização de quantitativos e alterações em cláusulas da Matriz de Risco, potencialmente favoráveis às contratadas, tem-se o impacto direto tanto na elaboração da proposta, quanto no potencial incremento de interesse em participar do certame.

247. Essa situação encontrada se tipifica de forma material, não apenas formal, visto que vai além da ocorrência do caso previsto em norma no mundo fático, mas tem-se o espírito da norma infringido.

248. Considerando que houve alterações substanciais na forma de alocação de risco, ampliando a adoção de parcelas do objeto a preço unitário, o que desloca a responsabilidade sobre o risco de quantificação do licitante para a contratante, no caso, a Petrobras. Entende-se que poderia haver maior interesse por empresas que anteriormente não estariam inclinadas a assumir o risco inerente da execução por preço global em realizar apresentação de propostas.

*249. Assim, embora no caso concreto o vício referente ao prazo tenha sido sanado devido à prorrogação posteriormente concedida, a equipe de auditoria entende que cabe **determinação** no sentido de que o padrão seja revisado para que a competência normativa, interna corporis, seja exercida nos limites legais, sem extrapolações.*

Conclusão do Achado

250. A auditoria realizada no Projeto de Refino Boaventura evidenciou graves fragilidades na governança e na gestão do projeto, com relevantes ocorrências de irregularidades nos procedimentos licitatórios das oportunidades on-site que poderiam comprometer a integridade dos recursos públicos, a competitividade dos procedimentos licitatórios e a legalidade das operações. Embora a Petrobras tenha se comprometido a sanear as questões em resposta ao relatório preliminar, divulgando os quantitativos e os modelos de formação de preços e reabrindo os prazos para os licitantes, o fato é que as falhas, de fato, ocorreram quando da antecipação do procedimento licitatório para a Fase III e a divulgação da versão inicial do edital e seus anexos.

251. Entre os problemas identificados, destacam-se a utilização inadequada de estimativas paramétricas para acelerar cronogramas, orçamentos referenciados em estimativas de custos de baixa precisão, a falta de detalhamento de informações essenciais para a elaboração de propostas, e a devolução

irregular de prazos, todos contribuindo para um ambiente de incerteza e apontando para a imaturidade do projeto em termos dessas informações.

252. Os problemas encontrados são decorrentes, principalmente, da pretensão de melhora do resultado econômico ao antecipar o procedimento de contratação, conforme se denota a partir do relatório de otimização do prazo. Esta antecipação ocorreu sem a devida análise de riscos correspondente e com base em informações de custo de baixa precisão, assim como sem informações mais completas para tal decisão.

253. Além disso, cita-se também a emissão de parecer pela Conformidade sem o impeditivo de submissão de pauta, ainda que o rito não tenha sido plenamente observado, conforme será abordado no achado Falhas na Atuação das Instâncias Consultivas de Governança do Projeto, na subseção III.2. Há que se apontar também a decisão por iniciar a fase externa da licitação com o uso de orçamento paramétrico, que acarreta a ausência de um Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços. Por fim, outra causa foi o entendimento da legislação por parte da Petrobras regulamentado nos normativos internos da empresa de forma não aderente à jurisprudência do TCU. Essa falta de rigor na documentação compromete a capacidade de avaliação precisa e transparente dos custos e cronogramas do projeto, na perspectiva interna, e externamente, quanto ao procedimento licitatório, gera riscos à sua efetividade.

254. Como consequência, surgem riscos significativos à integridade do patrimônio público, incluindo lançamento das oportunidade com orçamentos sem níveis de precisão adequados, a alocação de orçamento com base em informações que não refletem a viabilidade econômica real do projeto, a fragilização da caracterização das obras e serviços que constituem os objetos de licitação, o risco de incomparabilidade das propostas, potenciais prejuízos à competitividade do certame, o aumento do custo de transação dos licitantes para formulação das propostas, o risco de apresentação de propostas com erros de levantamento de quantitativos, a necessidade de alterações substanciais nas licitações em curso, o lançamento das licitações sem a documentação necessária e suficiente à sua efetividade e orçamentos insuficientes para a continuidade dos procedimentos licitatórios. Esses efeitos foram confirmados na prática pelas sucessivas prorrogações de prazo e pelas diversas solicitações dos licitantes por informações mais detalhadas.

255. Cabe enfatizar que o achado em apreço já foi identificado em situações anteriores no âmbito da Petrobras. No curso do TC 006.981/2014-3, que tratou da gestão das obras do Comperj, constataram-se indícios de falta e inadequação de análises técnicas, grave inobservância de normativos e pareceres, além de deficiências de planejamento das obras envolvidas na construção do Comperj. Naquela situação, inclusive, devido a diversas outras circunstâncias, chegou-se a denominar de "gestão temerária" o conjunto de achados. Tais situações incutiram riscos desmedidos na decisão pela implantação do empreendimento, e impactaram os cronogramas de partida, as necessidades de investimento e a viabilidade econômica do Complexo.

256. Naquele trabalho evidenciou-se que, o Comperj, originalmente aprovado em fevereiro de 2010 teve um aumento de cerca de 77% nos investimentos após a avaliação de Pós-EVTE efetuada em dezembro de 2012. As obras da primeira etapa do empreendimento (Trem 1), únicas até aquele momento iniciadas, deveriam estar concluídas em setembro de 2013, mas tiveram seu término reprogramado para dezembro de 2016.

257. Todavia, conforme restou exposto, aquele projeto acabou por ser descontinuado. Desse modo, considerando os riscos aqui identificados em termos de baixa precisão de estimativa de custos, alta variabilidade dos custos de uma fase para a outra (da ordem de 70%), ausência de maturidade para antecipação do procedimento licitatório, ausência de disponibilização de quantitativos, ausência de orçamento detalhado, busca-se, por meio das propostas de encaminhamento descritas ao longo do achado, minimizar os riscos de que o Projeto de Refino Boaventura seja objeto de irregularidades, ineficácia e desperdício de recursos similares ao seu projeto predecessor.

258. É importante destacar que, embora a equipe de auditoria considere graves os fatos relatados, não se propõe a responsabilização de nenhum agente da Petrobras. Entende-se que uma proposta de encaminhamento mais efetiva e razoável seria dar ciência e determinar ações corretivas. Além disso, devido à tempestividade da fiscalização, as situações encontradas ainda podem ser corrigidas, o que contribui para mitigar a tipicidade material dos problemas identificados.

259. Por todo o exposto, considerando as informações trazidas aos autos por meio dos comentários do gestor, conclui-se por propor deixar de determinar que a Petrobras comprove a maturidade do Projeto, em termos de orçamento referencial detalhado, estimativas de custos, modelos de demonstrativo de formação de preços, detalhamento de quantitativos e viabilidade econômico-financeira antes que promova a abertura de propostas, bem como que devolva o prazo na íntegra aos licitantes a partir da disponibilização dos modelo de formação de preços e do detalhamento de quantitativos, bem como demais documentos que tenham relevo para a formulação da proposta, no estrito cumprimento da Lei das Estatais.

260. Por outro lado, propõe-se, ainda, ciência e determinação quanto aos demais aspectos.

Falhas na Atuação das Instâncias Consultivas de Governança do Projeto

261. Este tópico tem como objetivo relatar o achado relacionado à atuação das instâncias consultivas de governança no projeto de investimento. A seguir, será apresentada uma análise detalhada das situações identificadas, que revelam falhas na atuação dessas instâncias, impactando diretamente a qualidade e a segurança das decisões tomadas pela organização.

Situação Encontrada

262. Durante a execução da auditoria foram identificadas falhas na atuação das instâncias consultivas de governança sob o aspecto formal e material. Os fatores que contribuíram para a materialização do achado foram: tomadas de decisão orientadas a prazo em detrimento dos riscos envolvidos, falhas nos controles internos e a utilização das estruturas de governança como mera etapa formal no processo da tomada de decisão. A materialização do achado torna-se sensível na medida em que acarreta um suporte incompleto à tomada de decisão, possibilidade de questionamento das tomadas de decisão pelo não cumprimento dos deveres fiduciários de diligência e gestão de risco incompatível com o apetite a risco da companhia.

263. Nesse sentido, as situações encontradas que constituem o referido achado são: falha na atuação da Conformidade no suporte à decisão e a manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Fase II. Cada uma das situações citadas serão objeto de detalhamento nos tópicos seguintes.

Falha na atuação da Conformidade no suporte à tomada de decisão

264. A área de conformidade emitiu posicionamentos inadequados ou incompletos diante das situações fáticas, em desconformidade com a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento e demais normativos de governança da companhia, conforme explicitado a seguir.

265. Para esclarecer esse ponto, importante mencionar um dos papeis da Conformidade no processo decisório de aprovação de projetos de investimento da Petrobras.

266. Conforme positivado no documento "Programa de Compliance da Petrobras: Coerentes com o que pensamos, falamos e fazemos" (Evidência 46, p. 1), disponível na página institucional da companhia, uma das atribuições do Diretor de Governança e Conformidade é analisar e emitir parecer quanto à conformidade de pautas submetidas à Diretoria Executiva (DE). Em caso de parecer não favorável, a pauta não seguirá para deliberação da DE, devendo retornar ao seu emissor para enquadrá-la na conformidade requerida.

267. Outra competência da Diretoria Executiva de Governança e Conformidade - DGC (área de Governança e Conformidade) é a de prevenir incidentes de conformidade, bem como realizar a gestão dos riscos de conformidade, nos termos do Plano Básico de Organização da Petrobras (Evidência 47, p. 32).

268. Entretanto, foram constatadas situações nas quais a Gerência Setorial de Conformidade (CONF/GIC/EPDP), vinculada à DGC, deveria ter emitido parecer impeditivo de submissão de pauta, mas não o fez. As situações serão objeto de detalhamento na sequência.

269. Na primeira situação, a área de conformidade emitiu um parecer positivo na análise da proposição à Diretoria Executiva de início do processo licitatório na Fase III, apesar da falta de uma análise de riscos específica para a antecipação da licitação, conforme exigido no item 3.1 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento da Companhia, revisão 14 (Evidência 48, p. 7).

270. Por meio do DIP PDP 24/2022 (Evidência 23, p. 24-25), a Diretoria Executiva aprovou a passagem do projeto para a Fase III, autorizando desde então que os procedimentos licitatórios pudessem ser iniciados em Fase III, com as assinaturas dos contratos apenas em Fase IV, fundamentando a proposição no relatório do GT de otimização de prazo (Evidência 21, p. 30-31).

271. Ocorre que o relatório do GT de otimização de prazo não trata da análise de riscos específica à antecipação de licitação, conforme a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento exige (Evidência 6, p. 20-21; Evidência 21, p. 30-31).

272. Adicionalmente, na reunião de abertura, realizada em resposta ao Ofício 21/2024-TCU/AudPetróleo (Evidência 01, p. 27), foram apresentados como principais riscos do projeto os relacionados à solução hídrica, ao licenciamento ambiental e ao paralelismo das contratações com outros projetos de grande porte, entre outros riscos.

273. Ainda, em relação ao risco levantado no GT de otimização de prazo intitulado como "Não aprovação da Fase II ou mudança de prioridade do projeto (baixo VPL/IA no Base (1); risco Resiliência negativo), levantando a gastos antecipados desnecessários.", note que ele se refere à não aprovação da Fase II. A atividade de antecipação do procedimento licitatório ocorre da Fase IV para a Fase III, ou seja, após a aprovação da Fase II. Esta situação é mais um indicativo de que os riscos apresentados no GT de otimização de prazo não são específicos à atividade da antecipação do procedimento licitatório.

274. Comparando os riscos apresentados, a equipe de auditoria entendeu que os riscos levantados no relatório do GT de otimização de prazo existem independentemente da decisão de antecipação do processo licitatório. Desta forma, esta análise não reflete a análise de riscos associados a decisão de antecipação da

licitação, conforme a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos estabelece ser necessária para a antecipação.

275. Sobre o tema, a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (padrão PE - DI-1PBR-00215), conforme item 3.7.8, estabelece que o início do processo licitatório (divulgação do edital) para contratações específicas associadas ao projeto deve ser condicionado à aprovação do Portão 3, ou seja, o projeto deve estar em Fase IV.

276. No entanto, o normativo permite uma exceção para o início do processo licitatório durante a Fase III, desde que os riscos (oportunidades e ameaças) sejam explicitados.

277. Nesse sentido, verifica-se que a análise deve ser específica a esse ponto, de modo a demonstrar que a antecipação é oportuna e que os possíveis riscos decorrentes dessa antecipação foram previstos e mitigados, o que não ocorreu no caso concreto.

278. Entretanto, a CONFORMIDADE, por meio do parecer CNF0004674, declarou que a proposição, no que diz respeito aos aspectos de compliance, pode ser submetida à apreciação da Diretoria Executiva, não apresentando condicionantes nem óbices por parte da Conformidade.

279. Na segunda situação, a Conformidade emitiu parecer inadequado na análise da proposição à Diretoria Executiva, a qual propôs que os processos licitatórios dos contratos EPC sejam iniciados com Estimativa de Orçamento Referencial paramétricas (EOR), e que as EOR sejam revisadas após publicação dos editais e antes da abertura das propostas.

280. A proposta analisada pela Conformidade está frontalmente em desacordo em relação às normas de governança da companhia. No padrão que trata do assunto, PP-1PBR-00501 - REALIZAR ORÇAMENTAÇÃO, no item 3.5.1, é estabelecido que o orçamento Referencial deve ser concluído e aprovado antes da instauração do processo de contratação.

281. Ademais, o mesmo padrão trata das alterações dos orçamentos, ao afirmar que a revisão do orçamento referencial deve ser tratada como excepcionalidade e deverá estar acompanhada de justificativa formal, evidenciado os motivos que a determinaram. Nos termos do normativo, a revisão somente pode ocorrer antes da abertura das propostas, mantendo-se o histórico do orçamento referencial original no processo.

282. Note que o processo de revisão de um texto ou documento se diferencia da elaboração devido a finalidades distintas. O processo de elaboração é a fase inicial de criação, focando na geração de conteúdo original. Já o processo de revisão ocorre após a elaboração, com o objetivo de garantir a qualidade e precisão do material produzido.

283. No caso concreto, não houve a finalização da elaboração do orçamento referencial, estando ainda em processo de elaboração conforme informado à equipe por meio de resposta ao Ofício 058/2024-AudPetróleo (Evidência 25).

284. Diante disso, a proposta submetida, bem como a decisão da Diretoria Executiva (DE) nos termos do item 34.3 do DIP PDP 24/2022 (Evidência 23, p. 24-25), não atendia ao critério de excepcionalidade previsto no padrão mencionado, além de desconsiderar o item 3.5.1 do normativo. A Conformidade teve a oportunidade de se pronunciar sobre esse ponto em duas ocasiões.

285. A primeira foi na emissão do parecer CNF0001390 (Evidência 48), o qual analisou a submissão do EVTE para aprovação da Fase II, que apresenta a proposta dos processos licitatórios serem iniciados com Estimativa de Orçamento Referencial paramétricas. Nesse parecer, a Conformidade destacou a proposta ora analisada, citando o padrão PP-1PBR-00501 - REALIZAR ORÇAMENTAÇÃO, mas declarou estar aderente aos normativos, concluindo não haver óbices ou condicionantes para a submissão da pauta à DE.

286. A segunda foi na emissão do parecer CNF0004674 (Evidência 45), o qual analisou a solicitação para instauração e autorização da contratação (Siac) dos serviços de EPC para conclusão do escopo remanescente de on-site do Projeto HCC e HDT do GASLUB (atualmente Refino Boaventura). Nesse momento, a Conformidade novamente ressaltou a proposição e o padrão correspondente, emitindo tão somente orientações de conformidade não impeditivas para submissão da pauta no seguinte sentido: "Concluir a revisão do Orçamento Referencial previamente à abertura das propostas, mantendo-se o histórico do Orçamento Referencial original no processo." Ao final, afirmou novamente não haver óbices que impeçam o prosseguimento da contratação.

287. Do exposto, considerando que o padrão de governança não prevê exceções à regra estabelecida, percebe-se a inadequação da proposição da Conformidade ao elaborar o seu posicionamento positivo acerca da pauta a ser submetida à DE, evidenciando uma falha crítica de um importante controle nesse processo decisório.

288. Além disso, é necessário ressaltar que a falha nesse controle pode ter contribuído, nesse caso, para tomada de decisão da DE com irregularidades em relação aos padrões de governança internos.

289. Na terceira situação, por sua vez, a área de Conformidade emitiu posicionamento incompleto em

sede de revisão do EVTE para submissão ao Portão 2 (Evidência 48). A manifestação da área ocorreu em 5/12/2022, de forma apartada do Grupo de Revisão, o que lhe é facultado pela Sistemática, conforme disposto no item 3.7.1.

290. O Parecer da Conformidade informa que foi elaborado com base na versão preliminar do documento de submissão da pauta, recebida em 2/12/2022, bem como demais arquivos apresentados ao Grupo de Revisão Integrado e recebidos até a data de emissão do parecer (Evidência 48, p. 1).

291. No ato há apontamento de que foram avaliados riscos de compliance e atendimento a requisitos definidos nos normativos aplicáveis, avaliando todos os requisitos como aderentes aos normativos. Ademais, realizou análise quanto aos aspectos orçamentários presentes na Estratégia de Contratação.

292. A Tabela 3 do item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos apresenta os itens sobre os quais a área de Conformidade deve se manifestar (Evidência 6, p.18).

293. Do confronto da manifestação com a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, um dos critérios desta auditoria, não foram identificadas a avaliação dos aspectos de conformidade do rito às normas vigentes aplicáveis; análise de medidas para mitigação de riscos de compliance; e verificação do cumprimento das orientações para aprovação prevista na Sistemática Corporativa.

294. O Parecer de Conformidade, embora não tenha a função de analisar o mérito, conforme indicado em nota de rodapé no próprio documento, tem como atribuição verificar cumprimento das orientações para aprovação prevista na Sistemática Corporativa. Desta forma, a manifestação da Conformidade em sede do grupo de revisão vai além da análise documental, como estabelece a Sistemática no item 3.7.3.

295. Cabe, também, abordar o normativo PE-1PBR-00490, que trata da solicitação de Parecer da Conformidade. O referido documento traz à lume os aspectos compreendidos pela avaliação de conformidade, dispostos no item 3.2.1 do PE-1PBR-00490 Revisão J, que assim dispõe "A avaliação da conformidade compreende aspectos relacionados ao atendimento de políticas, diretrizes e procedimentos internos Petrobras e à legislação aplicável".

296. Outrossim, o Padrão PE-1PBR-00490 apresenta também definição do parecer de conformidade, que segundo o item 5 do normativo consiste em "documento que explicita a análise dos aspectos de conformidade e avalia a aderência às normas e procedimentos da Petrobras, além de prevenir e detectar eventual risco de conformidade".

297. No caso em apreço, os pareceres de conformidade CNF0001390 e CNF0004674 apresentam em seu conteúdo uma análise de pontos considerados relevantes para o objeto ao qual se referem. Exemplificando, o Parecer CNF0001390 destaca a estratégia de contratação em relação ao aspecto orçamentário em confronto ao estabelecido nos normativos internos como um ponto de atenção.

298. Portanto, além da incompletude do Parecer de Conformidade discutida nos parágrafos 289 a 296, não foi apontada a ausência de uma análise de riscos específicos sobre a antecipação do processo licitatório. Essa falta de avaliação de riscos é um aspecto crítico que complementa as deficiências já mencionadas no parecer.

299. Ademais, a Conformidade concluiu que "a proposição, no que concerne aos aspectos de compliance, pode ser submetida à apreciação do Comitê Técnico Estatutário de Investimento e Desinvestimento e da Diretoria Executiva, não apresentando condicionantes, tampouco óbices por parte desta Conformidade". De modo que ignorou em sua manifestação a sua obrigação de fornecer completo suporte à tomada de decisão informada e refletida.

300. Pelo exposto, conclui-se em cotejo à Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos que o parecer da Conformidade avaliou apenas parcialmente os itens que lhe competiam, não tendo emitido parecer que tenha adentrado com propriedade e robustez os aspectos de sua competência, como avaliação de conformidade do rito às normas vigentes aplicáveis e avaliação da conformidade documental.

301. Nos termos da Sistemática vigente à época, "Todo projeto submetido à DE deve ser previamente avaliado pelo Comitê Técnico Estatutário de Investimento e Desinvestimento (CTE-ID). A submissão da DE deve contar também com a avaliação prévia da Conformidade".

302. A emissão de posicionamentos inadequados em relação aos normativos de governança resulta em uma gestão de riscos inadequada, que não está alinhada ao apetite ao risco da organização. Além disso, permite o avanço de atividades referentes a fases mais avançadas do projeto sem o cumprimento dos controles institucionais previamente estabelecidos, aumentando o risco de impactos negativos do projeto para a empresa.

303. É importante ressaltar que a Petrobras, como uma empresa de capital aberto listada em bolsas de valores nacionais e internacionais, está sujeita a um elevado nível de escrutínio por parte de investidores, reguladores e do público em geral. Nesse contexto, lacunas e descumprimentos das normas de compliance por parte da própria unidade responsável por garantir a conformidade representam um risco extremamente grave para a companhia.

304. Ademais, em seu site, a Petrobras aponta amplamente que seu processo decisório é lastreado por decisões embasadas em pareceres das áreas técnicas, e que essa é uma das camadas da governança corporativa da entidade, conforme a Figura 7.

Figura 7 - Aspectos de governança corporativa da Petrobras



Fonte: Site da Petrobras.

305. Por conseguinte, tais falhas podem acarretar consequências significativas e de longo alcance, incluindo danos reputacionais, desconfiança dos investidores, perda de valor de mercado, aumento do custo de capital e maior exposição a processos judiciais em questionamento ao cumprimento de deveres fiduciários por parte dos administradores.

*306. Assim, para resolver o problema das deficiências encontradas nas manifestações da área de Conformidade e visando oferecer total apoio à tomada de decisões, a Unidade Técnica propõe **cientificar** a Petrobras que a área de Conformidade emitiu pareceres que não estão de acordo com os itens 3.7.3, que se refere ao Grupo de Revisão, e 3.7.8, que trata da contratação e das fases de planejamento, da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 14), além dos itens 3.5 e 3.7 do padrão corporativo PP-1PBR-00501-Realizar Orçamentação, uma vez que deixou de verificar a existência de análise de riscos no pacote de suporte à decisão e não apontou que os processos licitatórios dos contratos EPC não poderiam ser iniciados com Estimativa de Orçamento Referencial paramétricas (EOR)..*

Manifestação do Grupo de Revisão de Fase II sem abordar todos os aspectos de avaliação preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento.

307. A Manifestação do Grupo de Revisão de Fase II não contemplou todos os aspectos de avaliação estabelecidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, revisão 12.

308. Para a passagem da Fase II, o Relatório de EVTE foi submetido ao Grupo de Revisão, que emitiu seu relatório integrado em 21/11/2022 (Evidência 58). Nesse documento, a instância de controle manifestou-se favoravelmente à continuidade do Projeto, com contribuições de todas as suas áreas. As áreas envolvidas incluíram Análise Técnica; Análise Econômica e de Portfólio; Avaliação Tributária; Riscos de Negócio; Indicadores de Desempenho; Gerenciamento de Projetos e SAP; Estimativas; Negócio; Suprimentos; Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS); Clima; e Responsabilidade Social (Evidência 58, p.12).

309. A Sistemática aplicável fornece uma tabela que indica as Áreas Corporativas e os itens que cada área deve avaliar no Grupo de Revisão. No entanto, essa diretriz não foi seguida em todas as manifestações emitidas pelas áreas participantes (Evidência 6, p. 18).

310. Ao analisar o Relatório emitido pelo Grupo de Revisão em comparação com os itens que deveriam ser avaliados pelas áreas corporativas, conclui-se que o Parecer da Análise Econômica e de Portfólio cumpriu o que está disposto na Sistemática, assim como a área de Desempenho.

311. Por outro lado, o Parecer da Avaliação Tributária limitou-se a mencionar que foi realizada a análise e revisão do EVTE para os cenários base, crescimento e resiliência, considerando o PE 22-26 e a sensibilidade do PE 23-27. No entanto, não abordou os itens exigidos pelo normativo, tais como a aderência das premissas tributárias à legislação, a identificação de eventuais riscos tributários e a oportunidade de enquadramento em incentivos fiscais (Evidência 58, p. 10).

312. De maneira semelhante, a área de Riscos de Negócio restringiu-se a abordar que o projeto atendia aos critérios para passagem de fase e apresentava probabilidade muito alta de VPL positivo.

313. No entanto, em relação a Riscos, a Sistemática estabelece que devem ser avaliadas a adequação das análises de riscos, incluindo premissas e metodologia, a análise dos principais fatores de risco do projeto e a avaliação dos planos de resposta a risco. Esses aspectos não foram identificados no parecer (Evidência 58, p. 10).

314. Quanto à área de Suprimentos, a manifestação indicou que, para a Fase II, o Plano de Aquisições e de Suprimento contém informações completas para a passagem de fase. Contudo, não abordou de forma expressa e detalhada a completude dessas informações. Não foram tratados explicitamente os itens de avaliação previstos na Sistemática, como a aderência ao plano de suprimentos, os prazos de contratação e mobilização, a avaliação do uso do estoque, a análise de riscos das contratações, os modelos de negócio e a estratégia de conteúdo local. Assim, não é possível concluir que a manifestação esteja em conformidade com o normativo da companhia (Evidência 58, p.11).

315. A área de SMS (Segurança, Meio Ambiente e Saúde) emitiu um parecer no qual afirmou que não havia recomendações impeditivas de SMS para a passagem de fase. No entanto, o parecer não menciona se foram analisadas a conformidade com a legislação e a aderência às melhores práticas de segurança, meio ambiente e saúde (Evidência 58, p.11).

316. A área de Responsabilidade Social, por sua vez, emitiu um parecer favorável à continuidade do Projeto, recomendando que, na fase seguinte, fossem reavaliadas as ações para mitigação dos riscos sociais, com a explicitação da origem dos recursos necessários para sua execução. Contudo, o parecer não abordou a adequação dos recursos e das ações de responsabilidade social aos objetivos e riscos sociais do projeto, nem explorou oportunidades de parcerias para o tratamento dos riscos sociais identificados (Evidência 58, p.12).

317. A submissão do Pacote de Suporte à Decisão às autoridades competentes sem uma avaliação completa pelo Grupo de Revisão revela uma fragilidade na governança da Entidade. Isso se deve ao fato de que a instância consultiva não operou conforme o previsto, falhando em fornecer um suporte aprofundado para o processo de tomada de decisão pelas autoridades competentes. Assim, manifestação incompleta da instância consultiva viola os normativos aplicáveis, pois não cumpre sua finalidade.

318. Conforme a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, as seguintes instâncias consultivas devem se manifestar: o Grupo de Revisão; a Conformidade, caso não se manifeste junto ao Grupo de Revisão; e o Comitê Técnico Estatutário de Investimentos e Desinvestimentos, que se pronuncia antes da Diretoria Executiva.

319. De acordo com a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento Revisão 12 – 2022, o Pacote de Suporte à Decisão (PSD) é composto por um conjunto de documentos que devem ser enviados para subsidiar as decisões relativas às aprovações das Fases I, II e III. Essa documentação inclui o Relatório de EVTE, os Relatórios dos Grupos de Revisão, o parecer da Conformidade e a ata do Comitê Técnico Estatutário (CTE) associado.

320. Nos termos do referido normativo, os Grupos de Revisão têm a função de apoiar a tomada de decisão sobre a aprovação dos projetos de investimento durante as Fases I, II e III, por meio de avaliações técnicas e de negócio. Nos Grupos de Revisão, verifica-se se as informações mínimas do Relatório de EVTE foram atendidas, além de avaliar o nível de maturidade do projeto e os riscos identificados.

321. É crucial que as instâncias de revisão e decisão dentro da organização sigam rigorosamente os procedimentos estabelecidos. Isso não apenas assegura que as decisões sejam bem fundamentadas e alinhadas com os objetivos estratégicos da empresa, mas também protege a organização e seus gestores de potenciais questionamentos legais e de governança. Portanto, é essencial que as áreas envolvidas no processo de revisão e decisão adotem uma abordagem diligente e completa, garantindo que todas as diretrizes e requisitos normativos sejam plenamente atendidos.

322. Assim, para resolver o problema da manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Fase II e visando completo suporte à tomada de decisões, a Unidade Técnica propõe ***cientificar*** *a Petrobras, com fundamento no art. 9º, Inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que as manifestações dos Grupos de Revisão infringem o item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12), referente ao grupo de revisão, por não explicitarem de modo completo todos os itens de análise requeridos pela norma interna.*

Conclusão do Achado

323. Com base na exposição anterior, foram identificadas falhas na atuação das instâncias consultivas de governança da Petrobras, tanto sob o aspecto formal quanto material. As decisões foram frequentemente orientadas por prazos, em detrimento dos riscos envolvidos, e as estruturas de governança foram tratadas como formalidades no curso das etapas processuais, comprometendo potencialmente o suporte à tomada de decisão e a gestão de riscos da companhia.

324. As falhas identificadas incluem a emissão de pareceres inadequados ou incompletos pela área de

Conformidade, que não seguiu os normativos de governança da companhia. Isso pode ter contribuído para a emissão de resultou em decisões da Diretoria Executiva que desrespeitaram os padrões internos, como a antecipação de licitações sem a devida análise de riscos e a utilização de estimativas de orçamento paramétricas sem justificativa legal para o caso concreto. Tais ações evidenciam uma gestão de riscos inadequada e não alinhada ao apetite a risco da organização.

325. Além disso, a manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Fase II destaca uma fragilidade na governança da entidade. Essas instâncias consultivas não operaram conforme o previsto, falhando em fornecer o suporte necessário para decisões informadas e refletidas.

326. A partir das análises realizadas foi possível inferir uma série de fatores que podem ter contribuído para as situações observadas. Em primeiro lugar, o desconhecimento ou a desconsideração das exigências da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, juntamente com os procedimentos internos.

327. Do achado em apreço e das situações que o compõem decorrem uma série de consequências. Entre elas, destaca-se que o suporte à decisão foi incompleto tanto por parte da Área de Conformidade quanto do Grupo de Revisão de Fase II, impactando a qualidade das decisões, em especial sob a perspectiva da tomada de decisão informada e refletida. A ausência de suporte adequado contribuiu para que as decisões fossem baseadas em informações incompletas, evidenciando fragilidades no processo de governança e na eficácia das instâncias consultivas.

328. Diante dessas constatações, é essencial que a Petrobras seja cientificada sobre as infrações aos normativos de governança que comprometeram a qualidade dos estudos apresentados para a deliberação da Diretoria Executiva. A comunicação deve enfatizar a necessidade de aderência aos procedimentos estabelecidos na Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos e nos padrões corporativos, garantindo que as decisões sejam tomadas com base em análises completas e rigorosas, protegendo assim a integridade e a reputação da companhia.

Análise dos comentários dos gestores

329. Em relação à análise dos comentários dos gestores, cumpre ressaltar preliminarmente, à luz do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, que, em sede de processo de controle externo, eles não se afiguram, em sentido estrito, como instância de exercício de contraditório e ampla defesa de pessoas submetidas à jurisdição do Tribunal. São, antes, atividade colaborativa e dialética de construção de entendimento dos assuntos investigados e suas conclusões, que envolve equipe de fiscalização do TCU e gestores da entidade fiscalizada.

330. À equipe cabe apenas se pronunciar em relação aos fatos expostos pelo gestor que sejam relacionados com os assuntos tratados no relatório. A análise dos comentários, portanto, não exige da equipe de fiscalização pronunciamento quanto a eventuais petições do jurisdicionado nela existentes, que devem ser tratadas pela equipe como sugestões do gestor.

331. Provocada a se manifestar acerca dos achados da Auditoria Fiscalis 105/2024 (Ofício 54.146/2024-TCU/Seproc, de 26/11/2023, peça 27), a Presidência da Petrobras (Carta GAPRE DPBR-2024-14816, de 6/12/2024, peça 32), encaminhou comentários à versão preliminar do relatório de auditoria constante da peça 25. A carta se encontra acompanhada de nota técnica (peça 30), que apresenta os comentários (peça 31) cuja elaboração é atribuída à Diretoria Executiva de Engenharia, Tecnologia e Inovação (DENGE).

332. A companhia apresentou comentários quanto ao primeiro achado de auditoria referente à gestão temerária do projeto de Refino Boaventura e as situações encontradas: utilização de estimativas de custos de baixa precisão para a elaboração de orçamentos referenciais; partida da licitação com orçamento referencial paramétrico sem amparo legal, no caso concreto; divulgação das Oportunidades dos EPC 03, 04, 05, 06 e 07 sem a disponibilização do detalhamento de quantitativos, do Modelo do DFP e documentos necessários à elaboração das propostas; decisão de autorização de antecipação da Licitação para a Fase III em projeto com grau de detalhamento e maturidade insuficiente para uma decisão informada; e devolução do prazo para elaboração das propostas em desconformidade com os preceitos legais.

333. Ademais, apresentou comentários também quanto ao segundo achado de auditoria referente às falhas na atuação das instâncias consultivas de governança do Projeto e suas situações encontradas: falha na atuação da Conformidade no suporte à tomada de decisão; ausência de manifestação do Grupo de Revisão quanto ao Pacote de Suporte à Decisão submetido à aprovação da autoridade competente no Portão 1; e manifestação do Grupo de Revisão de Fase II sem abordar todos os aspectos de avaliação preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento.

334. Importa observar que a companhia não se manifestou acerca da proposta de sigilo constante no item 350.4 das propostas de encaminhamento (peças 29-32). Todavia, foram expostos comentários a respeito das demais propostas de encaminhamento, as quais foram analisadas minuciosamente por esta equipe de auditoria.

335. Após reunião com a Petrobras, em 6/2/2024, a jurisdicionada promoveu complementação de seus comentários por meio dos documentos presentes às peças 35 e 36.

Comentários do gestor sobre o Achado 1

Comentários preliminares

336. Inicialmente, a estatal demonstra irresignação em relação ao primeiro achado do Relatório Preliminar de Auditoria, que aponta para a gestão temerária do Projeto de Investimento do Refino Boaventura.

337. No primeiro parágrafo da peça 31, a unidade jurisdicionada argumenta que "não é pertinente e não se coaduna com o atual estágio do procedimento licitatório, no qual ainda sequer ocorreu o julgamento de propostas, adjudicação do objeto e, muito menos, a celebração de contrato". Nos parágrafos seguintes, do segundo ao quarto, a estatal sustenta que a equipe de auditoria realizou a tipificação da conduta de gestão temerária.

338. No quinto parágrafo, a companhia expõe sua perspectiva sobre a origem do termo "gestão temerária" nesta Corte de Contas. No sexto parágrafo, argumenta que as situações fáticas abordadas no TC 006.981/2014-3 não são semelhantes àquelas observadas na presente fiscalização. Já no sétimo parágrafo, a companhia alega a existência de uma violação à garantia constitucional.

339. No oitavo parágrafo, a companhia solicita a "exclusão da descrição do apontado achado, dado que encerra um juízo de valor extremamente prejudicial à Companhia e seus gestores, repercutindo indevidamente em sua imagem e reputação." No nono parágrafo, a companhia pede que as não conformidades sejam apontadas nos exatos termos descritos em lei.

340. Por fim, nos três últimos parágrafos, a jurisdicionada destaca o uso do termo "gestão temerária" e busca desassociar as citadas não conformidades ao estágio dos processos de contratação.

Utilização de estimativas de custos de baixa precisão para a elaboração de orçamentos referenciais (AACE Classe 4 - faixa de variabilidade de -30% a +50%) que balizaram a divulgação de oportunidades

341. O gestor inicia os comentários correspondentes a esse ponto defendendo o posicionamento de que "a utilização do orçamento referencial paramétrico é legalmente prevista", complementa apresentando as vantagens de tal prática.

342. Discorre ainda acerca do processo correspondente à elaboração do orçamento detalhado, informando que na primeira etapa o projeto básico é convertido em um planejamento de recursos, para então, na segunda etapa proceder-se à precificação.

343. Embora tenha havido juntada de documento complementar aos comentários (Peça 35, p.4-6), e se tenha tratado do paralelismo na etapa de orçamentação interna da Petrobras e das licitantes, não foram aduzidos novos argumentos.

Divulgação das Oportunidades dos EPC 03, 04, 05, 06 e 07 sem a disponibilização do detalhamento de quantitativos, do Modelo do Demonstrativo de Formação de Preço e documentos necessários à elaboração das propostas.

344. Inicialmente, a Estatal sustenta que desde o primeiro momento atendeu a disposição da parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016 por meio da disponibilização dos seguintes documentos. Veja-se:

Veja-se que naquela ocasião foram disponibilizados documentos referentes ao:

(a) Projeto básico de novas Unidades;

(b) Projeto básico de adequações das Unidades pré-existentes e parcialmente executadas;

(c) Projeto executivo das unidades pré-existentes e parcialmente executadas;

(d) Levantamento do escopo executado por terceiros:

(d.1) Nuvem de pontos x Modelo 3D;

(d.2) Documentos do projeto executivo com a indicação das parcelas já executadas por meio de marcações e destaques (isométricos de tubulação, listas de equipamentos, lista de cabos, etc.);

(d.3) Listas de verificações de bens tagueados, indicando se estão disponíveis e, em estando, onde estão (campo ou estoque).

345. Alega, no parágrafo terceiro (peça 31, p.4), que os documentos supracitados já traziam informações detalhadas dos quantitativos totais e já executados pela contratada anterior de maneira suficiente para a elaboração das propostas. Dispôs ainda, no parágrafo quarto, que a documentação disponibilizada originalmente considerava a premissa do risco de variação de quantitativos dos serviços sob responsabilidade da futura contratada, enquanto o risco de reparos e refazimentos que viessem a se materializar em relação ao escopo já executado por terceiros estaria a cargo da Petrobras.

346. No parágrafo quinto, informa que a partir de diligências realizadas junto aos licitantes, com finalidade de estimular a competitividade e tornar o processo de formulação de propostas menos oneroso, optou por realocar riscos e divulgar quantitativos:

347. A companhia argumenta, no parágrafo sexto, que a adoção da medição por preço unitário

mencionada não deve ser confundida com atendimento intempestivo do art. 34 da Lei 13.303/2016. Alega, no parágrafo sétimo, que a decisão sobre o regime de contratação é uma prerrogativa da contratante.

348. No parágrafo oitavo, sustenta que a disponibilização de quantitativo não deve ser interpretada como uma regra geral ou que deva necessariamente ser repetida em licitações futuras. Por fim, sustenta que o DFP constitui somente um template cujo preenchimento cabe às próprias licitantes. Argumenta que o referido documento não tem o condão de servir como referência primária para o detalhamento de quantitativos. Ademais, destaca que o modelo de DFP será fornecido em momento prévio à apresentação de propostas das licitantes.

349. Embora tenha havido juntada de documento complementar aos comentários (Peça 35, p.4-6), e se tenha tratado dos quantitativos, não foram aduzidos novos argumentos.

Decisão de autorização de antecipação da Licitação para a Fase III em projeto com grau de detalhamento e maturidade insuficiente para uma decisão informada.

350. A companhia interpreta, conforme disposto na Sistemática, que a autorização do procedimento licitatório acontece em dois momentos: a proposição de início de processo licitatório em Fase 3 e o início efetivo das licitações em Fase 3.

351. No parágrafo quarto, a companhia sustenta que a autorização de antecipação é realizada pela autoridade do portão anterior, de modo que não é esperado que nesse momento haja maturidade de Fase 3. Na sequência, argumenta que a obtenção dessa autorização em Portão 2 permite a confirmação de premissa de planejamento, com isso é possível uma adequada avaliação do decisores sobre o prosseguimento do projeto no Portão 2.

352. Apresenta detalhamento das duas decisões: proposição de início de processo licitatório em Fase 3 e início efetivo das licitações em Fase 3.

353. No que se refere à análise de riscos, a jurisdicionada argui que o projeto apresentou as respectivas análises com destaque para os riscos de alta severidade. Cabe a citação na integra dos argumentos do gestor:

354. Quanto ao efetivo início das licitações em Fase 3, a jurisdicionada sustenta que nesse momento sim é necessário que se tenha atingido a maturidade mínima de engenharia básica ou GTD e a apresentação da medição de maturidade. Informa que os requisitos foram cumpridos, citando os Relatórios de Maturidade (RL-5400.00-5700-940-PEI303, RL-5400.00-0000-940-PEI402, RL-5400.00- 0000-940-PEI-403, RL-5400.00-0000-940-PEI404 e RL-5400.00-0000-940-PEI-405).

355. Adicionalmente, no segundo parágrafo, sustenta que entre a aprovação do Portão 2 e a efetiva aprovação para o início das licitações houve um lapso temporal de 12 a 18 meses, o que no seu entendimento demonstra, juntamente com as demais evidências anexas aos Siac, a evolução da maturidade do Projeto nesse período. De modo que entende ter cumprido os normativos internos.

356. Ademais, destaca que, além dos pontos aduzidos, a equipe de projeto empreendeu ação adicional de mitigação de riscos ao atualizar a análise econômica do projeto com base nas informações mais atualizadas no momento de aprovação da instauração dos pacotes de maior porte do projeto, que segundo a estatal, confirmou a robustez dos indicadores econômicos do projeto.

357. Em tempo, a unidade auditada apresentou manifestações complementares em relação à análise de riscos associadas a antecipação dos procedimentos licitatórios (Peças 35-36).

358. A companhia informou que promoveu ações no sentido de tratar os riscos levantados de modo que as medidas de resposta indicadas foram concluídas. Por fim, reforçou "que os procedimentos internos da Petrobras preveem mecanismos que impedem que se avance em etapas sem o adequado cumprimento dos requisitos de maturidade."

Devolução do prazo para elaboração das propostas em desconformidade com os preceitos legais.

359. Quanto a esta situação encontrada, de pronto, a estatal suscita que o item 3.5.5 do PP-1PBR-00490 – REALIZAR LICITAÇÃO está em completa consonância com a legislação.

360. No segundo parágrafo (peça 31, p.8), a companhia informa a existência de excepcionalidade em que se permite a utilização dos prazos mínimos previstos nos incisos I, II e III do art. 39, da Lei 13.303/2016. Nos parágrafos terceiro e quarto, sustenta que a excepcionalidade se funda em parecer jurídico interno e no Acórdão 1.284/2007-TCU-Plenário.

361. Por conseguinte, nos parágrafos quinto e sexto, defende que a exceção está alinhada aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e traz flexibilidade à Administração. Consequentemente, no parágrafo sétimo, requer que seja reconsiderada a determinação disposta no item 350.2 do Relatório Preliminar de Auditoria.

362. A companhia registra no parágrafo oitavo que as oportunidades relativas ao off-site contam com uma única revisão decorrente de divulgação de quantitativos. E informa que na ocasião, por serem alterações

que facilitam o processo de cotação, os prazos foram reestabelecidos pelo mínimo previsto na legislação.

363. Por fim, estabelece discordância com o item 350.2 do Relatório Preliminar de Auditoria e informa que pretende cumprir integralmente as determinações trazidas no item 350.1. Senão, veja-se:

A Petrobras, ainda que respeitosamente discorde da determinação trazida no item 350.2. do Relatório Preliminar de Fiscalização, pretende, no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503, em respeito à avaliação preliminar da AudPetróleo, cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços.

Análise dos comentários do gestor sobre o Achado 1

Comentários preliminares

364. Com base no exposto, inicia-se a análise detalhada dos comentários apresentados. Quanto ao primeiro argumento da jurisdicionada, que questiona a pertinência da imputação de conduta de gestão temerária no atual estágio do procedimento licitatório, é importante esclarecer que o achado não se limita apenas aos procedimentos licitatórios. Ele abrange todo o processo decisório do projeto de investimento, conforme detalhado na Subseção III.1 deste relatório.

365. Além disso, é fundamental esclarecer o que se entende por gestão temerária. O termo refere-se a uma série de ações e omissões por parte dos gestores da companhia, relacionadas aos procedimentos licitatórios das Oportunidades on-site, que comprometem a integridade dos recursos públicos, a eficiência da gestão e a legalidade das operações, ao impactarem diretamente a competitividade desses procedimentos licitatórios. Essa definição também se estende ao processo decisório do projeto de investimento, destacando a importância de práticas de governança responsáveis e transparentes para assegurar o cumprimento das normas e a proteção dos interesses públicos.

366. Implica dizer que não há desconformidade, tampouco desproporcionalidade, em se utilizar o termo em seu sentido denotativo, já que gestão temerária seria aquela imprudente, precipitada, que pode apresentar riscos. A equipe de auditoria evidenciou amplamente ao longo desse relatório a existência de riscos desse tipo, passíveis de ocorrer em qualquer fase do processo decisório ou licitatório que ocorra tomada de decisão que encerre fase, determine avanço de etapas, assunção de riscos, por exemplo.

367. Há ainda que trazer à baila confusão realizada pela jurisdicionada quanto à composição do próprio achado de auditoria, o que se verifica no parágrafo 8º (Peça 31, p. 1). Imperativo abordar que o achado denominado gestão temerária (descrição do achado) é resultado da composição de várias situações encontradas que dissonam do ordenamento jurídico, apresentando causas e efeitos, em sua maior parte efeitos reais, não apenas potencias.

368. Nesse sentido, a expressão não é a causa que fundamenta o achado, pelo contrário, as várias situações encontradas em dissonância com os critérios de auditoria é que possibilitaram concluir a ocorrência da "gestão temerária".

369. Portanto, não há se falar em "violação à garantia constitucional estabelecida pelo art. 5º, inciso XXXIX, da CF, segundo a qual ninguém pode ser acusado pela prática de ato que não se encontrava previamente tipificado pelo ordenamento jurídico, na data em foi praticado". A suposta violação jamais existiu.

370. Quanto à alegação de ausência de correspondência ou similaridade das situações fáticas do TC 006.981/2014-3 com a presente fiscalização, é importante mencionar que aquela fiscalização teve o objetivo de avaliar a gestão das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). Naquela auditoria, foram identificados os achados de falta de clareza na divulgação dos custos do Comperj e de gestão temerária na sua implantação. Por ocasião do relatório de auditoria a equipe apontou que o início das obras ocorreu sem análise estruturada de riscos, com inobservância de normativos internos e literatura atualizada.

371. Assim, tendo em vista as particularidades do caso concreto, bem como considerando o argumento apresentado pela jurisdicionada sobre o potencial prejuízo à imagem e à reputação da companhia, e levando em conta também o comprometimento da entidade em corrigir os fatos apontados nesta fiscalização, entende-se apropriado alterar a descrição do achado, que passará a ser denominado "falhas graves na governança e gestão do projeto de Refino Boaventura".

372. A alteração da descrição do achado não traz prejuízos à sua caracterização, bem como não impacta as análises empreendidas pela equipe de auditoria. Por outro lado, prestigia o espírito da Resolução 315/2020 TCU, no sentido de considerar a perspectiva do gestor.

Utilização de estimativas de custos de baixa precisão para a elaboração de orçamentos referenciais (AACE Classe 4 - faixa de variabilidade de -30% a +50%) que balizaram a divulgação de oportunidades

373. Acerca desse ponto, importante destacar que os comentários elaborados nesse item não abordaram efetivamente a baixa precisão dos orçamentos referenciais utilizados nas oportunidades objeto

dessa auditoria. Desse modo, serão analisados os demais aspectos aduzidos, que se referem essencialmente à utilização de orçamentos paramétricos.

374. De início, a jurisdicionada defende que a utilização de orçamento paramétrico é legalmente prevista. Sobre esse aspecto, a equipe de auditoria discorreu amplamente nos parágrafos 129 a 143 deste relatório. Embora o orçamento referencial paramétrico tenha previsão legal, a irregularidade apontada refere-se à sua utilização no caso concreto, em que há disponibilidade de informações necessárias e suficientes para a elaboração de um orçamento detalhado, como a existência de Projeto Básico e, nos remanescentes, até Projeto Executivo anterior.

375. Nos termos do art. 42, II, §1º e 2°, a previsão legal de utilização do orçamento paramétrico é para frações do empreendimento que carecem de detalhamento. Os contratos em discussão serão licitados sob o regime de execução semi-integrada, no qual há disponibilização do projeto básico pela contratante e, por conseguinte, implica na necessidade de definir previamente as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia, nos termos do art. 43, inc. V, da Lei 13.303/2016.

376. No mesmo sentido do dispositivo legal se manifestou o Exmo. Ministro Vital do Rego anteriormente à existência da Lei das Estatais, por meio do Acórdão 1.441/2015-TCU-Plenário, no qual se manifesta no sentido de que as estimativas de preço sejam tão detalhadas quanto o projeto-base permita:

*9.1.4. **sempre que o projeto-base da licitação, por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço da Companhia devem se basear em orçamento tão detalhado quanto possível,** devendo a utilização de estimativas paramétricas e a avaliação aproximada baseada em outras obras similares serem realizadas somente nas frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo projeto-base da licitação, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP);*

*9.1.5. quando utilizada metodologia expedita ou paramétrica para abalizar o valor do empreendimento – ou fração dele –, consideradas as disposições do subitem anterior, dentre duas ou mais técnicas estimativas possíveis, **utilize em suas estimativas de preço-base a que viabilize a maior precisão orçamentária**, exigindo no mínimo o mesmo nível de detalhamento das contratadas em seus Demonstrativos de Formação de Preços (DFP). (grifo nosso).*

377. A conduta de utilizar um orçamento paramétrico que será posteriormente substituído pelo orçamento detalhado antes da abertura das propostas configura uma ilegalidade, nos termos evidenciados e analisados nos parágrafos 107 a 111 do relatório preliminar de auditoria.

378. A justificativa dada pela companhia de que se trata de uma estratégia fundamentada nas práticas recomendadas internacionalmente e na dinâmica de projetos complexos não configura situação permissiva para que não se cumpra a lei.

379. A Petrobras, enquanto sociedade de economia mista, regida pela Lei 13.303/2016, deve cumprir os ditames legais vigentes. Embora, em tese, exista previsão legal para aplicação da metodologia paramétrica à contratação semi-integrada, no caso concreto a utilização da metodologia paramétrica ofende a legislação, pela existência de amplo detalhamento do empreendimento.

380. Como bem pontuado no parágrafo 108 do relatório preliminar, a previsão de utilização de um orçamento de baixa precisão, que será posteriormente substituído pelo orçamento detalhado implica dizer, na verdade, que está sendo utilizado na licitação um orçamento referencial que não cumpre sua finalidade.

381. Quanto ao argumento de que é possível a realização da conversão do projeto básico em planejamento de recursos de forma concomitante ao recebimento de propostas pelo mercado, ou seja, após a divulgação do edital, no entendimento dessa equipe, respaldado nos termos do Acórdão 3.059/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, ofende ao disposto no art.51, inc. I da Lei 13.303/2016, referente à fase de preparação da licitação.

382. Por fim, faltam evidências para sustentar a conclusão da companhia de que as entregas estavam concluídas, com maturidade adequada, antes da publicação dos editais, considerando o contido nos parágrafos 78 a 91 deste relatório.

383. A falta de maturidade do projeto foi largamente evidenciada nesse relatório em todas as situações encontradas que sustentam o primeiro achado, o qual abordou, entre outros itens, a evolução da estimativa de custos em mais de 50 % em relação ao momento de publicação do edital e ausência de disponibilização de documentos essenciais à elaboração das propostas.

384. Do exposto, conclui-se que os comentários elaborados pela jurisdicionada não foram suficientes para modificar os apontamentos e propostas de encaminhamento elaborados no relatório preliminar de auditoria.

Divulgação das Oportunidades dos EPC 03, 04, 05, 06 e 07 sem a disponibilização do detalhamento de quantitativos, do Modelo do Demonstrativo de Formação de Preço e documentos necessários à elaboração das propostas.

385. Quanto ao primeiro argumento trazido pela estatal, de que teria atendido a parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016 em sua integralidade a partir da disponibilização de documentação do projeto, cabe retomar posicionamento esposado por esta Corte no voto referente ao Acórdão 1.359/2024-TCU-Plenário em que expressamente é exposto entendimento de que não cabe apenas a disponibilização da documentação, mas do detalhamento de quantitativos propriamente dito:

26. Por outro lado, a mesma peça, juntada aos autos pela unidade técnica após solicitação deste relator, demonstra que não houve cumprimento da parte final do art. 34 da mesma Lei, pois não foi disponibilizado aos licitantes o "detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas", conforme se verifica no rol de documentos constantes do portal de licitações da Infraero.

27. Não basta apenas disponibilizar o anteprojeto com elementos que permitam aos possíveis interessados o levantamento dos quantitativos, a lei exige que os quantitativos de serviços sejam disponibilizados aos potenciais concorrentes no mesmo nível de detalhamento que foram produzidos pela estatal contratante.

386. Além disso, não bastasse a exposição do entendimento como fundamentação de seu voto e razão de decidir, constou expressamente no referido Decisum:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Infraero das seguintes constatações detectadas na fiscalização realizada por este Tribunal no Edital de Licitação Eletrônica 143/ADLI-1/SBRJ/2022:

9.1.1. nos termos do disposto na parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016, não foi disponibilizado aos licitantes o detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, já que as previsões de serviços e respectivas quantidades já tinham sido levantadas pela Infraero a partir das informações colhidas no anteprojeto que fundamentou a licitação;

387. A jurisdicionada ainda levanta argumento de que a adoção da medição por preço unitário não deve ser confundida com atendimento intempestivo do art.34 da Lei 13.303/2016. Expressa ainda que a decisão sobre o regime de contratação é uma prerrogativa da contratante.

388. Sobre esse aspecto, é importante salientar primeiro, que em nenhum momento ao longo do relatório foi invadida a prerrogativa da companhia selecionar o regime de execução entendido por ela adequado, tampouco a forma de medição. Em segundo ponto, há que se observar também que a norma cogente presente ao final do art. 34 independe do regime de execução e da forma de medição adotada. Assim, não há confusão alguma sobre medição por preço unitário com disponibilização de quantitativos.

389. Outrossim, a companhia alega que a divulgação de quantitativos se deu em decorrência de condicionantes específicas desta licitação e que não se deve interpretar este fato como uma regra geral ou que vá ser realizado em licitações futuras. No que se refere à descontinuidade de divulgação dos quantitativos, tal entendimento dissona integralmente da previsão legal e do posicionamento desta equipe de auditoria já exposto neste relatório.

390. Quanto ao argumento de que o DFP se constitui meramente em um "template", a minimização da importância de tal documento não é razoável, visto que esse documento, além de possibilitar uma compreensão completa da proposta apresentada pela proponente, serve como um instrumento eficaz para permitir a comparabilidade entre as propostas submetidas e o orçamento referencial da companhia, bem como entre as próprias propostas. Sua relevância, inclusive, já foi destacada em decisão dessa Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 621/2015-TCU-Plenário.

391. Em relação aos demais argumentos apresentados pela jurisdicionada, considerando que a matéria foi amplamente analisada nos parágrafos 144 a 202 esta equipe de auditoria entende não ser necessário tecer novas considerações, uma vez que as análises já realizadas e devidamente evidenciadas são suficientes para endereçar os comentários.

392. Conclui-se, por fim, que os argumentos expostos não são suficientes para elidir as irregularidades apontadas e alterar o posicionamento desta equipe.

Decisão de autorização de antecipação da Licitação para a Fase III em projeto com grau de detalhamento e maturidade insuficiente para uma decisão informada.

393. O art. 51 da Lei 13.303/2016 estabelece, em seu inc. I, que a primeira fase das licitações é a fase de preparação, que antecede a fase de divulgação da licitação. A fase preparatória envolve uma série de ações e procedimentos que fazem parte do planejamento da contratação desejada. Já a fase de divulgação é caracterizada pela publicação do edital.

394. Desta forma, entende-se que a etapa anterior à divulgação do edital faz parte do procedimento

licitatório, ou seja, a decisão tomada pela Diretoria Executiva, por meio do DIP PDP 24/2022, trata de autorização para início do procedimento licitatório ao permitir que se inicie os estudos e o planejamento da contratação da solução selecionada.

395. Apesar de haver momento posterior que permita a evolução da maturidade do projeto, a expressa autorização de início do procedimento licitatório foi realizada no momento de aprovação do Portão 2 (Evidências 13 e 23).

396. A equipe de auditoria entende que pode haver uma evolução de maturidade do projeto no lapso temporal entre a autorização na passagem de fase e a solicitação para a instauração e autorização da contratação. Porém, os argumentos trazidos pela unidade auditada são insuficientes para demonstrar que tal evolução excluiu os riscos identificados a partir dos pontos evidenciados e analisados pela equipe de auditoria nos parágrafos 211 a 222.

397. Neste sentido, cabe destacar que um dos documentos mencionados pela unidade auditada como relatório de maturidade (Evidência 59, p. 9 - RL-5400.00-5700-940-PEI-303) apresenta em sua conclusão recomendações classificadas como "Impeditiva para a passagem de Fase".

398. Ainda sobre este ponto, a data da última revisão do relatório de maturidade analisado é 15/5/2024. O Siac do escopo on-site tem data de 15/4/2024, ou seja, foi aprovada a instauração em momento anterior à resolução das recomendações apontadas como "Impeditiva para a passagem de Fase".

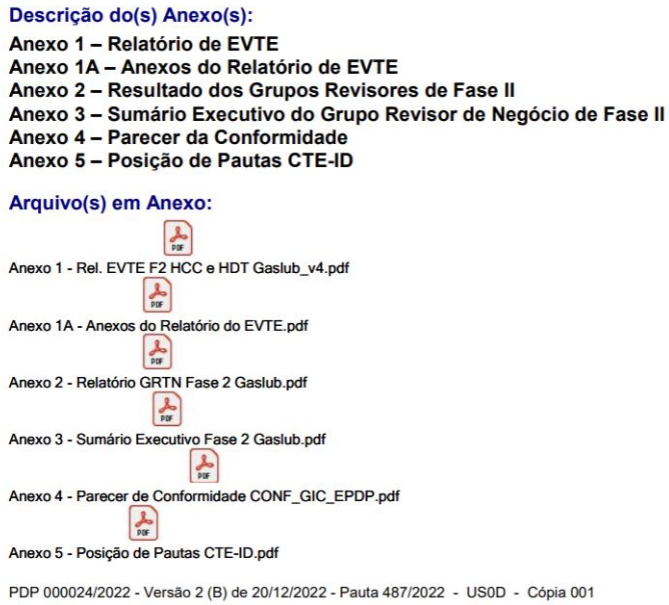
399. Assim, mesmo no momento de autorização efetiva da licitação, conforme entendimento da unidade auditada, ainda havia indicativos de falta de maturidade, que resultaram nos efeitos práticos explicitados pela equipe de auditoria nos parágrafos 227 a 232.

400. Quanto aos aspectos orçamentários e econômicos, a equipe de auditoria reconhece que o time de projeto empreendeu ações para apresentar uma análise econômica do projeto com base em informações atualizadas. Porém, tal fato não altera o risco de se iniciar o procedimento licitatório com orçamentos baseados em estimativas de custo de baixa precisão, conforme análise aprofundada nos parágrafos 60 a 143.

401. Por fim, em relação à análise de riscos, o primeiro risco destacado pela unidade auditada nos comentários apresentados independe da decisão de antecipação da licitação. Ainda, a mencionada "Apresentação de Aprovação de Fase II ao CTE-ID e D.E.", não consta como anexo ao DIP PDP 24/2024, ela foi enviada à equipe de auditoria junto às informações complementares.

402. Cabe destacar que apesar do risco presente na "Apresentação de Aprovação de Fase II ao CTE-ID e D.E." de fato estar associado à antecipação do procedimento licitatório, tal risco não está presente no GT de otimização de prazo e nem nos documentos anexos ao DIP PDP 24/2022 de aprovação da Fase II:

Figura 8 – Documentos Anexos ao DIP



Fonte: Resposta ao Ofício 30/2024-AudPetróleo.

403. Na Figura 7 acima são expostos os anexos ao DIP PDP 24/2022 de aprovação da Fase II, que foram disponibilizados à equipe de auditoria. Em análise minuciosa destes anexos não foi possível encontrar a "Apresentação de Aprovação de Fase II ao CTE-ID e D.E.", documento este que contêm os riscos explicitados nestes comentários pela companhia. Desta forma, não é possível evidenciar que este risco específico tenha sido informado no PSD para a tomada de decisão de passagem de fase.

404. Em conclusão, os comentários do gestor não foram suficientes para alterar os apontamentos

realizados pela equipe de auditoria e as propostas de encaminhamento presentes neste relatório em relação à autorização de antecipação da Licitação para a Fase III.

Devolução do prazo para elaboração das propostas em desconformidade com os preceitos legais.

405. Quanto à alegação de que o item 3.5.5 do PP-1PBR-00490 – REALIZAR LICITAÇÃO de fato prevê o mesmo comando do parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016, assiste razão à Petrobras. Contudo, a excepcionalidade abarcada em seu texto relativa à devolução do prazo pelos mínimos não encontra amparo legal.

406. Por outro lado, veja-se que o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016 não estabelece essa exceção:

Parágrafo único. As modificações promovidas no instrumento convocatório serão objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não afetar a preparação das propostas.

407. Embora a unidade jurisdicionada invoque o Acórdão 1.284/2007-TCU-Plenário, é imperativo salientar que tal deliberação é anterior à Lei das Estatais, que expressamente define a forma de devolução do prazo em caso de as alterações afetarem a preparação das propostas.

408. Importante anotar que o Acórdão 1.284/2007–TCU–Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, foi proferido no TC 014.552/2007-3, referente à representação formulada em face do edital da Concorrência 2007/001, que visava à contratação de parceria público-privada - PPP, na modalidade concessão administrativa, regida pela Lei 11.079, de 30/12/2004, destinada ao arrendamento de infraestrutura predial – espaços físicos e respectivas instalações – em Complexo Datacenter de alto padrão, por um prazo de 25 anos, para abrigar infraestrutura de tecnologia da informação do Banco do Brasil S.A. – BB e da Caixa Econômica Federal - CAIXA, respectivamente.

409. Naquele caso o Tribunal de Contas se manifestou considerando o princípio da razoabilidade no seguinte sentido, tendo apresentado em seu voto entendimento de que, de fato, era possível a reabertura de prazo por tempo diverso ao original:

9.2. determinar ao Banco do Brasil S.A. e à Caixa Econômica Federal que, em futuras licitações, caso promovam qualquer alteração nos editais que possa afetar a formulação de propostas, adotem, por ocasião da reabertura do ato convocatório, prazos razoáveis e proporcionais às mudanças promovidas, com fundamento no § 4º do art. 21 da Lei nº 8.666/1993, motivando adequadamente a sua escolha;

410. Embora se referisse ao §4º do art. 21 da Lei 8.666/1993, tem-se que a norma prevista nesse dispositivo é idêntica ao dispositivo que se entende ter sido ofendido, o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016. Considerando que o dispositivo da Lei das Estatais já fora citado, cita-se o dispositivo da antiga lei de licitações:

Art. 21 Omissis

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

411. No entanto, em 2008, no bojo no TC 021.974/2007-2, que tratava de representação formulada em decorrência de diversas modificações posteriores em edital de Pregão Eletrônico sem que se procedesse à republicação na imprensa oficial, foi proferido o Acórdão 502/2008–TCU–Plenário, também de lavra do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que proferiu determinação à Eletronorte no sentido de que observasse fielmente o §4º do art.21 da Lei 8.666/1993:

9.3. determinar à Centrais Elétricas do Norte do Brasil – Eletronorte que:

*9.3.1. observe fielmente as disposições contidas no § 4º do artigo 21 da Lei nº 8.666/93, c/c o artigo 20 do Decreto nº 5.450/05, que exigem a divulgação, pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, de qualquer modificação no edital, **com a decorrente reabertura do prazo inicialmente estabelecido**, salvo as situações que, inquestionavelmente, não afetarem a formulação das propostas;(grifo nosso)*

412. Ora, sob a mesma lei o entendimento já não era o de uma interpretação extensiva do dispositivo legal, mas de sua literalidade.

413. Na mesma senda, em 30/11/2016, no TC 011.256/2015-0, foi proferido o Acórdão 3.059/2016–TCU–Plenário, novamente sob relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, em que o Plenário decidiu por dar ciência à Petrobras que:

*9.2.3. ainda que o valor estimado da contratação seja sigiloso, qualquer modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento dos quantitativos e as demais informações necessárias para a elaboração das propostas **deve ser objeto de divulgação nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais**, ensejando a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 39, parágrafo único, da Lei 13.303/2016. (grifo nosso)*

414. O entendimento desse Tribunal no sentido da observância dos prazos originais em casos de alterações substanciais no instrumento convocatório vem se mantendo solidamente ao longo do tempo.

415. As deliberações mencionadas destacam a importância da reabertura dos prazos para apresentação de propostas, conforme os prazos originais, sempre que houver alterações significativas nos editais. Essas decisões sublinham a necessidade de garantir a publicidade, a vinculação ao instrumento convocatório e a isonomia entre os licitantes, princípios fundamentais que são reiteradamente reconhecidos pela jurisprudência do TCU.

416. Para além do entendimento apresentado por esta Corte de Contas, é importante observar que o legislador tem entendido relevante a norma, visto que foi prevista na Lei 8.666/1993, na Lei 13.303/2016 e na Lei 14.133/2021. Sendo que na nova lei de licitações e contratos o legislador dispôs da seguinte forma:

Art. 55 Omissis

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

417. Nota-se que no caso em que o legislador almejou tratamento diverso o fez de forma expressa, como se depreende do §2º em que permite, por decisão fundamentada, a redução dos prazos do artigo para as contratações realizadas pelo Ministério da Saúde. Sobre os dispositivos citados, Francisco Sérgio Maia Alves, no livro "Lei de Licitações e Contratos Comentada", do ano de 2023, tece alguns comentários:

*O §1º repete a regra de que eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. **O objetivo, por evidente, é proporcionar a chance de eventuais interessados se adaptarem às novas regras do certame, evitando erros substanciais em suas propostas.***

*Como novidade, a nova lei admite, no §2º, a redução dos prazos previstos neste artigo até a metade, mediante decisão fundamentada, nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O propósito é balancear melhor a necessidade de divulgação com uma maior celeridade na ultimação de processos licitatórios envolvendo objetos relacionados à execução da política pública de saúde. **Essa necessidade foi verificada, em um nível mais crítico, durante a pandemia da Covid-19, o que motivou a criação de normas especiais para licitações e contratos mais condizente com a situação de emergência vivenciada – Lei nº 13.979, de 6.2.2020, Lei nº 14.124, de 10.3.2021 e Lei nº 14.217, de 13.10.2021.** (grifo nosso)*

418. Em que pese a jurisdicionada sustente a necessidade da manutenção da excepcionalidade por questões de celeridade, essa equipe já abordou amplamente os efeitos de tal prática nos parágrafos 219 a 233 do Relatório Preliminar de Auditoria.

419. Cabendo repisar, que no caso concreto, a inobservância dos prazos legais deu-se nas revisões dispostas abaixo:

Tabela 5 – Revisões que não observaram os prazos originais

Versão do Edital	Prazo de início	Prazo de Fim	Prazo (dias úteis)
Revisão D (EPC 05 e 07)	30/08/2024	6/11/2024	49
Revisão E (EPC 03, 04 e 06)	30/8/2024	6/11/2024	49
Revisão E (EPC 05)	27/9/2024	23/12/2024	61

Fonte: elaboração própria.

420. As alterações se referiram a, por exemplo, disponibilização de listas de quantitativos, alterações nas planilhas de preços, alterações nos critérios de medição, alterações na matriz de riscos, ampliando a adoção de parcelas do objeto a do preço unitário, o que desloca a responsabilidade sobre o risco de quantificação do licitante para a contratante, no caso, à Petrobras. Entende-se que poderia haver maior interesse por empresas que anteriormente não estariam inclinadas a assumir o risco inerente da execução por preço global em realizar apresentação de propostas.

421. Essa situação encontrada se tipifica de forma material, não apenas formal, visto que vai além da ocorrência do caso previsto em norma no mundo fático, mas tem-se o espírito da norma infringido, tanto no impacto relevante na preparação das propostas, quanto na competitividade e isonomia do certame.

422. Desse modo, considerando os posicionamentos esposados por esta Corte de Contas, bem como a literalidade do parágrafo único do art. 39 da Lei das Estatais, entende-se que não há lastro jurídico para manutenção da excepcionalidade apontada no item 3.5.5 do normativo interno da companhia. Desse modo,

entende esta equipe de auditoria por não promover a exclusão do item 350.2 do Relatório Preliminar de Auditoria.

Conclusão quanto aos comentários do Achado 1

423. De forma preliminar, a estatal manifestou sua discordância em relação ao primeiro achado do Relatório Preliminar de Auditoria, que indica a gestão temerária do Projeto de Investimento do Refino Boaventura. A unidade jurisdicionada argumenta que essa imputação é inadequada, uma vez que o processo licitatório ainda não progrediu para etapas como o julgamento de propostas ou a celebração de contrato. A estatal contesta a alegada tipificação de gestão temerária feita pela equipe de auditoria e discute a origem do termo no contexto do TCU.

424. A companhia também argumentou que as situações do TC 006.981/2014-3 não são comparáveis às da fiscalização atual e alega violação de garantia constitucional. Além disso, solicitou a exclusão do termo do achado, alegando que ele prejudica a imagem da companhia e seus gestores, e pede que as não conformidades sejam descritas conforme a lei. Ainda, buscou dissociar as não conformidades do estágio dos processos de contratação, destacando o uso inadequado do termo "gestão temerária".

425. Ademais, alegou que a utilização do orçamento paramétrico é legalmente prevista. Sustentou que cumpriu o art. 34 da Lei 13.303/2016 desde o início. Também mencionou que a divulgação de quantitativos foi utilizada especificamente nesta licitação, mas não deve ser vista como uma prática padrão para futuras licitações.

426. Além disso, a companhia argumentou que a decisão da Diretoria Executiva, através do DIP PDP 24/2022, refere-se apenas à decisão de realizar licitações em Fase III, sem autorizar o início efetivo dos processos licitatórios. Segundo a jurisdicionada, a análise econômica do projeto foi atualizada com informações mais recentes, confirmando a robustez dos indicadores econômicos e mitigando riscos associados à antecipação da licitação para a Fase III. Alegou também que foi desenvolvida análise de riscos, oportunidades e ameaças relativas à antecipação, que foi apresentada ao CTE-ID e à Diretoria Executiva, em conformidade com seus normativos internos.

427. A entidade apresentou também comentários acerca da devolução do prazo para apresentação de propostas em desconformidade com a legislação. Aduziu que o item 3.5.5 do PP-1PBR-00490 está em completa convergência com a legislação. Alegou que a excepcionalidade de devolução do prazo pelo período mínimo é respaldada em parecer jurídico e encontra lastro no Acórdão 1.284/2007-TCU-Plenário.

428. Por fim, discordou acerca das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria acerca do Achado 1, assim como da proposta de encaminhamento do item 350.2 do Relatório Preliminar de Auditoria. Todavia, comprometeu-se a cumprir as determinações do item 350.1 do Relatório Preliminar de Auditoria:

A Petrobras, ainda que respeitosamente discorde da determinação trazida no item 350.2. do Relatório Preliminar de Fiscalização, pretende, no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503, em respeito à avaliação preliminar da AudPetróleo, cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços. *(grifo original)*

429. Com base nos comentários apresentados, a equipe de auditoria realizou suas análises. Ponderou-se, de início, que o primeiro achado não se restringe aos procedimentos licitatórios, abrange também todo o processo decisório. Destacou-se que gestão temerária se refere a ações e omissões que podem comprometer a integridade dos recursos públicos e a eficiência da gestão.

430. A equipe de auditoria ponderou também que o uso do termo é apropriado, pois reflete a imprudência e os riscos identificados em várias fases do processo. Nesse sentido, entendeu que pode ter havido confusão da estatal quanto ao achado, visto que a expressão "gestão temerária" não é o fundamento do achado, pelo contrário, as várias situações encontradas em dissonância com os critérios de auditoria é que possibilitaram concluir a ocorrência da "gestão temerária", nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas. De modo que não há se falar em violação constitucional.

431. Quanto à alegação de ausência de correspondência ou similaridade das situações fáticas do TC 006.981/2014-3 com a presente fiscalização, concluiu-se que naquela fiscalização identificou-se, dentre muitos outros pontos, a aprovação do início das obras ocorreu sem análises estruturadas de riscos, em desconformidade com normativos internos aplicáveis e com a literatura especializada de referência. Aspectos que guardam similaridade com o presente caso.

432. Por outro lado, também foram identificadas, de fato, diferenças relevantes, relacionadas ao contexto desses empreendimentos que devem ser levadas em consideração. Por exemplo, na situação atual não foi identificado o avanço de projeto com VPL negativo, em desacordo com recomendações das áreas técnicas ("red flags"), nem se tem notícia de conluios entre fornecedores e/ou pagamentos de vantagens indevidas a

agentes públicos, similares aos descortinados nos casos anteriores pela Operação Lava-Jato.

433. Assim, considerando tais diferenças, bem como o argumento apresentado pela jurisdicionada sobre o potencial prejuízo à imagem e à reputação da companhia, e levando em conta também o comprometimento da entidade em corrigir os fatos apontados nesta fiscalização, entende-se apropriado alterar a descrição do achado, que passará a ser denominado "falhas graves na governança e na gestão do projeto de Refino Boaventura".

434. A alteração da descrição do achado não traz prejuízos à caracterização do achado, bem como não impacta as análises empreendidas pela equipe de auditoria. Por outro lado, prestigia o espírito da Resolução 315/2020 TCU, no sentido de considerar a perspectiva do gestor.

435. Também houve ponderação por parte da equipe de auditoria que, embora legalmente previsto, os orçamentos paramétricos foram usados inadequadamente no caso concreto, pois havia informações suficientes para elaboração de orçamento detalhado. Assim como permaneceu entendimento de que é ilegal a prática de iniciar a licitação com orçamento paramétrico e substituí-lo por orçamento detalhado antes da abertura das propostas, pois isso denota que o orçamento inicial não tinha o nível de acurácia adequado e não cumpria sua finalidade legal. Ou seja, é dizer que materialmente a licitação foi iniciada sem a existência de orçamento.

436. Além disso, ponderou-se que faltam evidências de que as entregas estavam concluídas com maturidade adequada antes dos editais. A falta de maturidade do projeto é evidenciada, entre outros pontos, pela evolução dos custos e ausência de documentos essenciais para a elaboração das propostas.

437. Quanto à disponibilização dos quantitativos, manteve-se o entendimento de que a divulgação de documentos como projeto básico e levantamento de escopo executado por terceiros não é o suficiente para cumprimento da parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016, visto que ali se fala em disponibilização de detalhamento de quantitativos. Essa é a interpretação esposada pelo Tribunal, conforme fica evidente no Acórdão 1.359/2024-TCU-Plenário. Assim, as alegações da Petrobras quanto ao cumprimento dessa obrigação não se sustentam.

438. Outrossim, embora tenha havido a tentativa, pela Petrobras, de minimização da importância de divulgação de Modelo de DFP, a equipe de auditoria, em convergência aos entendimentos expostos pelo Tribunal, entende que se trata de documento crucial para a compreensão completa das propostas e para a comparabilidade entre elas e o orçamento referencial, sendo sua relevância reconhecida em várias decisões do TCU.

439. Também foram analisados os comentários do gestor sobre a decisão de antecipação da licitação para a Fase III. Quanto a isso, equipe de auditoria entende que pode haver uma evolução de maturidade do projeto no lapso temporal entre a autorização na passagem de fase e a solicitação para a instauração e autorização da contratação. Porém, os argumentos trazidos pela unidade auditada são insuficientes para demonstrar que tal evolução excluiu os riscos identificados a partir dos pontos evidenciados e analisados pela equipe de auditoria nos parágrafos 211 a 222.

440. Quanto aos aspectos orçamentários e econômicos, a equipe de auditoria reconhece que o time de projeto empreendeu ações para apresentar uma análise econômica do projeto com base em informações atualizadas. Porém, tal fato não altera o risco de se iniciar o procedimento licitatório com orçamentos baseados em estimativas de custo de baixa precisão, conforme análise aprofundada nos parágrafos 60 a 121.

441. Com relação ao entendimento da entidade auditada de que, com vistas aos princípios da celeridade e eficiência, é possível, mesmo em caso de alterações que afetam a elaboração das propostas, devolver o prazo para elaboração das propostas pelos mínimos previstos no art. 39, a equipe de auditoria entende ser ilegal o entendimento e a prática, mantendo, assim, seu posicionamento inicial.

442. Apesar de a entidade auditada ter sustentado que é possível tal entendimento a partir de parecer jurídico e de Acórdão de 2007, houve o advento da Lei 13.303/2016, que no parágrafo único do art. 39 dispõe que os prazos devem ser devolvidos nos mesmos termos do instrumento original caso as modificações afetem a elaboração da proposta. Esse entendimento é corroborado pelos Acórdão 502/2008 e Acórdão 3.059/2016, ambos do Plenário desta Corte.

443. Assim, com base no exposto, em que pesem os comentários aduzidos pela Petrobras, esta equipe de auditoria entende que não foram suficientes para elidir as irregularidades identificadas e evidenciadas nesta fiscalização.

444. Com relação à proposta de determinação do item 350.1 do Relatório Preliminar de Auditoria, nota-se que houve o expresso compromisso da companhia, a partir dos comentários do gestor endereçados pelo Gabinete da Presidência, de:

no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503 cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das

informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços.

445. Nesse contexto, considerando a Seção IV da Resolução TCU 315/2020, que dispõe sobre a racionalização das deliberações e estabelece, no parágrafo único do art. 16, que o TCU poderá dispensar a formulação de deliberações se "I - a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da ciência ou da determinação (...)", a equipe de auditoria entende por propor encaminhamento no sentido de deixar de determinar as medidas previstas no item 350.1 do Relatório Preliminar de Auditoria.

446. Com relação às propostas de encaminhamento dispostas no Relatório Preliminar de Auditoria, serão mantidas as proposições referentes à determinação no item 350.2 e às ciências do item 350.3 referentes ao Achado 1.

Comentários do gestor sobre o Achado 2

447. Com relação ao Achado 2, a companhia não apresentou considerações prévias, apenas quanto aos seguintes itens.

Falha na Atuação da Conformidade no suporte à tomada de decisão.

448. Inicialmente serão abordados os comentários do gestor relacionados à análise de riscos da antecipação.

449. O gestor argumenta que a antecipação do processo licitatório durante a Fase III é permitida pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos, desde que os riscos sejam explicitados, sem a necessidade de uma análise de riscos exclusiva para esse fim. Detalha que o documento do Grupo de Trabalho (GT) de Otimização de Prazo incluiu uma análise de riscos adicionais e medidas mitigatórias, servindo como evidência de conformidade.

450. O gestor também destaca que o relatório do GT foi aprovado pelos Gerentes Executivos e que a decisão de adotar o cenário com menor prazo e maiores riscos foi baseada em uma análise detalhada. Além disso, ele menciona que todos os documentos passaram por várias camadas de análise e aprovação antes de serem submetidos à Diretoria Executiva.

451. O gestor argumenta que os orçamentos referenciais foram concluídos e aprovados antes da instauração do processo de contratação, conforme exigido pelo item 3.5.1 do padrão PP-1PBR-00501 - Realizar Orçamentação. No caso, defende que a metodologia paramétrica é permitida e que a definição da metodologia mais adequada cabe ao responsável pela orçamentação. Também destaca que a Conformidade solicitou a inclusão de justificativas para o uso de orçamentos paramétricos, visando dar transparência à Diretoria Executiva.

452. Além disso, afirma que a área de Suprimentos, responsável pela contratação, estava envolvida na elaboração da pauta, cumprindo assim o item 3.7 do padrão, que trata da iniciativa para solicitar revisão de orçamentos em utilização.

453. Em relação ao tópico e.3 da proposta de encaminhamento, a unidade auditada se manifestou de forma a esclarecer que a versão vigente da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos à época da elaboração do parecer era a Revisão 12.

454. Adicionalmente, a companhia traz o argumento de que, concomitante às análises documentais para a elaboração do parecer de conformidade, a Conformidade realiza atividades junto à outras áreas do projeto a fim de verificar o cumprimento dos requisitos previstos na Sistemática. A estatal deixa claro que "o parecer da Conformidade é emitido sem a necessidade de se repetir apontamentos de outras áreas ou riscos que já foram".

455. Por fim, destaca que não foram identificados descumprimentos a normativos ou ritos processuais a serem apontados na análise da pauta. Ainda, conclui que:

Portanto, a Conformidade realizou a avaliação dos aspectos de conformidade do rito às normas vigentes aplicáveis, análise de medidas para mitigação de riscos de compliance e verificação do cumprimento das orientações para aprovação prevista na Sistemática Corporativa. O histórico de análise está registrado na pasta de trabalho específica do projeto, a qual está à disposição do TCU para análise.

Ausência de manifestação do Grupo de Revisão quanto ao Pacote de Suporte à Decisão submetido à aprovação da autoridade competente no Portão 1.

456. Inicialmente, a Companhia alega que o processo do Grupo de Revisão observou integralmente o PE-1PBR-00701. No segundo parágrafo, sustenta que houve consulta ao ponto focal do GRTN, que indicou a desnecessidade de realização de novo evento.

457. No parágrafo terceiro, suscita que os documentos foram modificados com o intuito de atender as recomendações do grupo revisor. Por seu turno, no parágrafo seguinte, dispõe que o padrão PE-1PBR-00701 não prevê gatilhos para realização de novo evento de revisão em função de atendimento as recomendações do

Grupo Revisor.

458. Na sequência, sustenta que não havia necessidade de realização de novo Grupo de Revisão por ser medida contraproducente. Informa que os revisores que manifestaram recomendações impeditivas, posteriormente atestaram o cumprimento das recomendações.

459. Por fim, alegou que "toda a documentação submetida à instancia decisória foi revisada à luz das recomendações impeditivas oriundas do grupo de revisão, não havendo incompatibilidade que pudesse estar faltando ou que levasse a qualquer dúvida da instância decisória."

Manifestação do Grupo de Revisão de Fase II sem abordar todos os aspectos de avaliação preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento.

460. No primeiro parágrafo, a estatal sustenta que o entendimento da equipe de auditoria baseou-se exclusivamente sobre os pareceres corporativos. Na sequência, alega que a análise é incompleta à luz do que estabelece o item 3.2.4 do Padrão PE-1PBR-00701 tendo em vista que os pareceres não são os únicos produtos do Grupo Revisor, dando destaque a Lista de Verificação.

461. No parágrafo quarto, suscita que os itens da tabela 10 da Sistemática são avaliados por meio de Lista de Verificação e não precisam ser incluídos no parecer, afirmando que o parecer é mais sucinto. Alega também que a própria tabela estabelece que os itens serão avaliados no processo e não que os itens serão incluídos no Parecer.

462. Nos parágrafos seguintes apresenta exemplo do funcionamento da Lista de Verificação, transcrito a seguir.

A título de exemplo, a avaliação sobre uso de estoque que a tabela 10 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento indica como responsabilidade do revisor de Suprimentos é verificada através da pergunta L1-4 "O Plano de Aquisição de Bens e Serviços avaliou o aproveitamento de equipamentos e materiais no estoque excedente da Petrobras?".

463. Por fim, indica o que se dispõe:

Dessa forma, tendo em vista que a Lista de Verificação utilizada como ferramenta de avaliação pelos Revisores aborda os pontos trazidos na tabela 10 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos, podemos afirmar que, embora os pareceres sejam mais sucintos, o processo de revisão abrange os pontos preconizados na Sistemática.

Análise dos comentários do gestor sobre o Achado 2

Falhas na Atuação da Conformidade.

464. Esta equipe de auditoria reconhece que a Sistemática Corporativa permite a antecipação do processo licitatório na Fase III, mas enfatiza que essa antecipação deve ser acompanhada de uma análise de riscos específica, conforme exigido pelo item 3.7.8 da sistemática.

465. O argumento do gestor, ao se basear em documentos existentes como o relatório do GT, não aborda diretamente a falta de um documento específico de análise de riscos para a antecipação, que é o cerne do achado. A equipe observa que, embora o gestor mencione a aprovação dos documentos por várias camadas de análise, como análises de riscos gerais sobre o projeto não substituem a necessidade de uma análise de riscos específica e detalhada para a antecipação da licitação. Irregularidade que deveria ter sido apontada pela Conformidade na submissão da pauta.

466. Vale ressaltar que, mesmo considerando a interpretação da companhia de que a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos permite que não haja uma análise de riscos exclusiva para esse propósito, mas sim que os riscos sejam explicitados, o documento do Grupo de Trabalho (GT) mencionado não apresenta explicitamente os riscos da antecipação. Os riscos apresentados podem ocorrer independentemente da decisão de antecipação, levando ao entendimento de que são riscos gerais do projeto e não específicos da decisão de antecipar os procedimentos licitatórios, conforme discutido nos parágrafos 203 a 233.

467. Os comentários apresentados pelo gestor se apoiam em uma interpretação flexível dos normativos que não se coaduna com as cautelas exigidas pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento para uma decisão sensível que é a antecipação da realização da licitação, de modo que não são suficientes para modificar o posicionamento desta equipe técnica.

468. Importante destacar que, embora a Petrobras afirme que os orçamentos foram aprovados antes da contratação, este relatório demonstrou que o orçamento utilizado com ampla faixa de variabilidade, que será posteriormente substituído pelo orçamento detalhado antes da abertura das propostas, indica que o orçamento paramétrico utilizado não cumpre efetivamente a função de um orçamento referencial para a licitação. Na realidade, este pode ser caracterizado como um orçamento inadequado, inaplicável na realidade para os propósitos de um processo licitatório robusto e transparente.

469. A argumentação se apoia na permissão do uso de metodologias paramétricas, ponto que já foi enfrentado tanto no relatório quanto nesta análise de comentários do gestor. Enquanto a excepcionalidade

requerida para a realização de revisão do orçamento continuou sem ser claramente demonstrada.

470. O argumento trazido de que a participação da área de Suprimentos na elaboração da pauta de aprovação da contratação (Evidência 60) supriria a irregularidade sobre a iniciativa para solicitação de revisão de orçamentos não guarda correspondência com a situação encontrada. Isso porque a revisão do orçamento deve ser solicitada pela contratação apenas quando as circunstâncias assim o exigirem, de forma excepcional, acompanhada dos motivos correspondentes.

471. A própria previsão de uma revisão no momento de autorização da contratação já contradiz a excepcionalidade prevista no padrão. O fato ainda se torna mais evidente na medida em que não foram apresentadas as justificativas para a respectiva solicitação de revisão.

472. O próprio comentário do gestor evidencia essa questão ao afirmar que a solicitação formal de revisão do orçamento ocorrerá após a instauração do processo pela área de contratação. Nesse sentido, a pré-autorização de uma revisão do orçamento no momento de sua aprovação sem a apresentação de justificativas, implica que, na verdade, não se trata de uma solicitação de revisão, mas de um orçamento em elaboração.

473. Do exposto, permanece a necessidade de a Conformidade emitir posicionamento impeditivo de submissão de pauta, conforme exigido pelos padrões de governança e evidenciado nos termos dos parágrafos 261 a 270 do relatório preliminar.

474. Os comentários do gestor não são suficientes para elidir os apontamentos realizados nos achados de auditoria. Portanto, os apontamentos da auditoria permanecem válidos e necessários para garantir a adequação da atuação da área de conformidade aos normativos internos.

475. Tendo em vista o comentário da Petrobras, a equipe de auditoria realizou a correção do número da Revisão da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento na proposta de encaminhamento, alínea "e". Entretanto, se esclarece que a mudança de revisão não apresenta prejuízos à análise desenvolvida nos parágrafos 271 a 282 do relatório preliminar, tendo em vista que não houve alteração nos critérios utilizados.

476. A unidade auditada apresenta diversas ações realizadas pela área de Conformidade relativas às suas atribuições estabelecidas na Sistemática Corporativa de Investimentos. Entretanto, o produto deste conjunto de ações, o Parecer de Conformidade, não reflete de fato que todos os itens estabelecidos pela Sistemática como atribuição da área de Conformidade foram objeto de análise.

477. Desta forma, a equipe de auditoria entende que não foram apresentados argumentos e documentações suficientes para elidir os apontamentos realizados no achado de auditoria.

Ausência de manifestação do Grupo de Revisão quanto ao Pacote de Suporte à Decisão submetido à aprovação da autoridade competente no Portão 1.

478. A Companhia apresenta diversos pontos importantes acerca da atuação do grupo de revisão. Todavia, não aborda a questão da finalidade da referida instância, que é suportar a tomada de decisão da autoridade competente.

479. A unidade jurisdicionada alega o seguinte:

Conforme o próprio item 295 do Relatório Preliminar ressalta, o Pacote de Suporte à Decisão (PSD) é composto por um conjunto de documentos que inclui o Relatório de EVTE e o Relatório do Grupo de Revisão. Cumpre destacar que toda a documentação submetida à instancia decisória foi revisada à luz das recomendações impeditivas oriundas do grupo de revisão, não havendo incompatibilidade que pudesse estar faltando ou que levasse a qualquer dúvida da instância decisória.

480. Embora não tenha ocorrido uma atualização específica do Relatório do Grupo de Revisão, que é um dos documentos integrantes do PSD, as atualizações referentes ao tratamento das recomendações impeditivas feitas pelo grupo de revisão no DIP GIRP/GPP/GRP 000017/2020 foram incluídas como um capítulo no Relatório de EVTE atualizado (Revisão A).

481. O Capítulo 11 do Relatório de EVTE - Revisão A (Evidência 54) apresenta os pareceres corporativos extraídos do DIP GIRP/GPP/GRP 000017/2020 e, em seguida, detalha as nove recomendações impeditivas.

482. Ainda no mesmo capítulo, é informado que as recomendações impeditivas foram tratadas e validadas pelos revisores. Além disso, é mencionado que a revisão A do Relatório de EVTE já incorpora as considerações apresentadas. Para comprovar o atendimento às recomendações do Grupo de Revisão, é apresentado o relatório de acompanhamento e controle do Planner, conforme ilustrado na Figura 9, abaixo.

Figura 9 - Comprovante de atendimento às recomendações impeditivas do Grupo de Revisão.



Figura 29 – Atendimento às recomendações do GRI-1
Fonte: *Planner* em 21/10/2020

Fonte: Relatório de EVTE Versão A (Evidência 54, p. 81).

483. Embora não tenha ocorrido uma atualização formal do Relatório do Grupo de Revisão, nem uma manifestação detalhada dos revisores além de uma confirmação pelo Planner, a equipe de auditoria considera que, no caso concreto, o capítulo onze do Relatório de EVTE atende minimamente ao propósito de informar a instância decisória.

484. Importante destacar que após alterações no Pacote de Suporte à Decisão, submetidos anteriormente ao Grupo de Revisão, é importante que haja o apostilamento das manifestações posteriores do GR, seja individualmente por meio dos revisores ou nova manifestação geral, ao seu relatório inicial que será submetido aos tomadores de decisão com vistas completo atendimento ao dever de diligência insculpidos da Lei 6.404/1976.

485. Diante do exposto, a equipe de auditoria acredita que, no caso concreto, é aceitável que seja considerada a manifestação da auditada a respeito desta situação encontrada. Dessa forma, decidiu-se retirar a ciência previamente estabelecida na proposta de encaminhamento e considerar elidida a situação encontrada.

Manifestação do Grupo de Revisão de Fase II sem abordar todos os aspectos de avaliação preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento.

486. No primeiro momento, a estatal alega que a análise empreendida pela equipe de auditoria baseou-se exclusivamente nos pareceres corporativos. Sobre esse aspecto é importante abordar dois pontos. Primeiro, a equipe de auditoria realizou análise baseada nos documentos disponibilizados pela Petrobras em resposta aos ofícios de requisição. Segundo, firmou análise considerando os documentos que subsidiaram a tomada de decisão.

487. Cabe citar o padrão PE-1PBR-00701, que tem por objetivo: "estabelecer o método para aferir o grau de maturidade dos projetos de investimento de Refino, Logística, Gás e Energia por meio da atuação de Grupos Revisores, em conformidade com a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento do Sistema Petrobras". Ou seja, ele apresenta a metodologia utilizada para avaliar a maturidade do projeto, PDRI (Project Definition Rating lndex).

O PDRI é composto por elementos de definição do projeto, que são agrupados em categorias estas, por sua vez, são agrupadas em seções. Cada elemento é desdobrado em uma Lista de Verificação (LV) que permite sua avaliação.

488. A partir desta definição, entende-se que a Lista de Verificação representa os elementos que compõem o PDRI, não sendo possível afirmar, com o disposto no padrão PE-1PBR-00701, que estes elementos são os mesmos presentes na Tabela 3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento.

489. Ainda, o padrão dispõe no item 3.2.5.3 quais produtos são gerados pelo Grupo de Revisão Técnico e de Negócios (GRTN).

490. De fato, a equipe entende que o parecer não é o único produto gerado pelo relatório do GRTN, e sim um dos produtos. Em relação a este ponto, a Sistemática estabelece que os grupos de revisão têm por objetivo suportar a tomada de decisão e para isso define um conjunto de atribuições a serem atendidas pelas áreas corporativas participantes do grupo de revisão.

491. O que sustenta esta situação encontrada é o fato do documento utilizado como instrumento informativo para suportar a tomada de decisão não trazer com completude as atribuições definidas pela Sistemática, sendo este o objetivo do grupo de revisão.

492. Feitas essas considerações, importante trazer que os documentos anexos arrolados no DIP PDP 24/2022 foram: Anexo 1 – Relatório de EVTE; Anexo 1A – Anexos do Relatório de EVTE; Anexo 2 – Resultado dos Grupos Revisores de Fase II; Anexo 3 – Sumário Executivo do Grupo Revisor de Negócio de Fase II; Anexo 4 – Parecer da Conformidade e Anexo 5 – Posição de Pautas CTE-ID (Evidência 23, p.25). Tais documentos foram objeto de ampla análise por essa equipe de auditoria.

493. É compreensível o ponto trazido pela jurisdicionada quanto à Lista de Verificação. Todavia, é imperativo que o suporte à decisão viabilize a tomada de decisão refletida e informada, de modo que a informação disponibilizada ao tomador de decisão seja completa. Não se verificou isso, visto que os documentos disponibilizados ao tomador de decisão não abordam os aspectos preconizados pela Sistemática, tampouco a dita Lista de Verificação consta dentre os documentos disponibilizados.

Conclusão quanto aos comentários do Achado 2

494. A companhia apresentou argumentos no sentido de a antecipação do processo licitatório durante a Fase III ser permitida pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos, desde que os riscos sejam explicitados, sem necessidade de uma análise de riscos exclusiva. Detalhou que o documento do Grupo de Trabalho de Otimização de Prazo incluiu análise de riscos adicionais e medidas mitigatórias, servindo como evidência de conformidade. Informou também que o relatório do GT foi aprovado pelos Gerentes Executivos, e a decisão de adotar o cenário com menor prazo e maiores riscos foi baseada em uma análise detalhada, com documentos passando por várias camadas de análise e aprovação antes de serem submetidos à Diretoria Executiva.

495. A jurisdicionada defendeu que os orçamentos referenciais foram concluídos e aprovados antes da instauração do processo de contratação, conforme o padrão PP-1PBR-00501, e que a metodologia paramétrica é permitida, cabendo ao responsável pela orçamentação definir a metodologia mais adequada. Aduz que conformidade solicitou justificativas para o uso de orçamentos paramétricos, visando transparência à Diretoria Executiva.

496. Menciona também que a área de SUPRIMENTOS, responsável pela contratação, estava envolvida na elaboração da pauta, cumprindo o item 3.7 do padrão, que trata da revisão de orçamentos.

497. Ademais, a unidade auditada esclareceu que a versão vigente da Sistemática Corporativa à época era a Revisão 12. A Companhia argumentou que a Conformidade realiza atividades junto a outras áreas do projeto para verificar o cumprimento dos requisitos previstos na Sistemática, emitindo pareceres sem repetir apontamentos de outras áreas. Informa que não foram identificados descumprimentos a normativos ou ritos processuais na análise da pauta. Alegou que a Conformidade avaliou os aspectos de conformidade, medidas para mitigação de riscos de compliance e verificação do cumprimento das orientações para aprovação, com o histórico de análise registrado e disponível para o TCU.

498. Quanto à ausência de manifestação do Grupo de Revisão quanto ao Pacote de Suporte à Decisão submetido à aprovação da autoridade competente no Portão 1, a jurisdicionada defendeu que o processo do GR seguiu integralmente o procedimento PE-1PBR-00701. Afirma que consultou o ponto focal do GRTN, que indicou não ser necessário realizar um novo evento de revisão. Sustentou que um novo Grupo de Revisão não era necessário, pois seria contraproducente, visto que os revisores que inicialmente fizeram recomendações impeditivas posteriormente confirmaram que as recomendações foram cumpridas. A Companhia concluiu que toda a documentação submetida à instância decisória foi revisada conforme as recomendações do grupo de revisão, garantindo que não havia incompatibilidades ou dúvidas que pudessem afetar a decisão.

499. Quanto à manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Fase II, a Estatal argumentou que a análise da equipe de auditoria se baseou exclusivamente nos pareceres corporativos, mas afirma que essa análise foi incompleta, pois não considerou todo o escopo do PE-1PBR-00701. Alegou que os pareceres não são os únicos produtos do Grupo Revisor e que os itens da tabela 10 da Sistemática são avaliados por meio de uma Lista de Verificação, que não precisa ser incluída nos pareceres. A Estatal exemplifica como a Lista de Verificação funciona, destacando que ela aborda os pontos da tabela 10 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos. Assim, concluiu que, embora os pareceres sejam mais sucintos, o processo de revisão cobre todos os pontos exigidos pela Sistemática, garantindo uma avaliação abrangente e conforme os requisitos estabelecidos.

500. Com base nos comentários apresentados, a equipe de auditoria realizou suas análises. De início, reconheceu que a Sistemática Corporativa permite a antecipação do processo licitatório na Fase III, mas enfatizou que essa antecipação deve ser acompanhada de uma análise de riscos específica, conforme exigido pelo item 3.7.8 da sistemática. Embora o gestor tenha alegado que documentos existentes, como o relatório do Grupo de Trabalho (GT), tenham abordado os riscos, a equipe ponderou que esses documentos não substituem a necessidade de uma análise de riscos específica para a antecipação da licitação. A conformidade deveria ter apontado essa irregularidade na submissão da pauta.

501. Outrossim, expôs que mesmo a Companhia interpretando que a Sistemática permita a explicitação dos riscos sem uma análise exclusiva, o documento do GT não apresenta explicitamente os riscos da antecipação, mas sim riscos gerais do projeto. Dispôs também que os comentários do gestor se baseiam em uma interpretação flexível dos normativos, que não atende às cautelas exigidas pela Sistemática para a antecipação da licitação.

502. A equipe de auditoria destacou que, embora a Petrobras afirme que os orçamentos foram aprovados antes da contratação, este relatório demonstrou que o orçamento utilizado com ampla faixa de variabilidade, que será posteriormente substituído pelo orçamento detalhado antes da abertura das propostas indica que o orçamento paramétrico utilizado não cumpre efetivamente a função de um orçamento referencial para a licitação. Na realidade, este pode ser caracterizado como um "orçamento virtual", inaplicável na realidade para os propósitos de um processo licitatório robusto e transparente. Além de ter havido resposta à ofício indicando que o orçamento detalhado estava ainda em elaboração, portanto, o orçamento não estava concluído.

503. Ademais, na análise entendeu-se que a participação da área de SUPRIMENTOS na elaboração da pauta não resolve a irregularidade sobre a solicitação de revisão de orçamentos, que deve ser feita de forma excepcional e justificada. Assim como a pré-autorização de uma revisão do orçamento sem justificativas indica que se trata de um orçamento em elaboração, não de uma revisão. De modo que, a conformidade deveria emitir um posicionamento impeditivo de submissão de pauta, conforme os padrões de governança.

504. Por outro lado, a equipe de auditoria se comprometeu a corrigir a indicação da revisão da Sistemática na proposta de encaminhamento, mas esclarece que isso não prejudica a análise desenvolvida que foi realizada com base nos aspectos corretos.

505. A unidade auditada apresentou ações da área de Conformidade, mas o Parecer de Conformidade não reflete que todos os itens estabelecidos pela sistemática foram analisados. Assim, a equipe de auditoria conclui que não foram apresentados argumentos e documentações suficientes para eliminar os apontamentos do achado de auditoria.

506. Quanto à ausência de manifestação do Grupo de Revisão referente ao Pacote de Suporte à Decisão submetido à aprovação da autoridade competente no Portão 1, a jurisdicionada apresentou argumentos hábeis a elidir a situação apontada.

507. Ademais, a análise da equipe de auditoria sobre a manifestação do Grupo de Revisão de Fase II destacou que a estatal alegou que a auditoria se baseou exclusivamente nos pareceres corporativos. No entanto, a equipe de auditoria esclareceu que sua análise foi fundamentada nos documentos fornecidos pela Petrobras em resposta aos ofícios de requisição e nos documentos que subsidiaram a tomada de decisão, os documentos anexos ao DIP PDP 24/2022, como o Relatório de EVTE, os resultados dos Grupos Revisores de Fase II, o Parecer da Conformidade e outros citados no parágrafo 492.

508. A equipe de auditoria enfatizou que embora a jurisdicionada tenha mencionado a Lista de Verificação, o suporte à decisão deve garantir que o tomador de decisão receba informações completas e refletidas. No entanto, os documentos disponibilizados não abordaram todos os aspectos preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, e a Lista de Verificação não foi incluída entre os documentos fornecidos ao tomador de decisão, indicando que a informação necessária para uma decisão informada e refletida não foi completamente disponibilizada, comprometendo a eficácia do suporte à decisão.

509. Por todo o exposto, após a detida análise aos comentários do gestor quanto ao Achado 2, a equipe de auditoria entendeu que os argumentos aduzidos foram suficientes apenas para elidir a situação referente ao Grupo de Revisão de Fase I. Portanto, entende-se por manter as propostas de encaminhamento referentes ao achado 2, ressalvada a proposta referente ao Grupo de Revisão de Fase I.

Conclusão da análise dos comentários do gestor

510. Com relação ao Achado 1 foram apresentados comentários do gestor que revelam que a companhia discorda do apontamento de gestão temerária no Projeto de Investimento do Refino Boaventura, sob argumento de não ter havido avanço do processo licitatório para etapas críticas. A Estatal também contestou a comparação dos achados desta fiscalização com o TC 006.981/2014-3 e alega que a acusação prejudica sua imagem, solicitando que as não conformidades sejam descritas nos expressos termos da lei.

511. Além disso, a companhia defendeu o uso de orçamento paramétrico como uma prática que traz celeridade e ganhos econômicos. Afirmou ter cumprido o art. 34 da Lei 13.303/2016, também que a decisão de antecipação da licitação para a Fase III não se deu com informações em maturidade. Alegou que a devolução dos prazos para apresentação das propostas, em caso de alterações no instrumento convocatório que afetem a elaboração das propostas, pode se dar pelo mínimo previsto no art. 39 da Lei 13.303/2016.

512. A equipe de auditoria, no entanto, alertou que o achado de gestão temerária não se limita aos procedimentos licitatórios, mas abrange todo o processo decisório, destacando que a gestão temerária se refere

a ações e omissões que colocam em risco a integridade dos recursos públicos, a eficiência da gestão e a legalidade das operações por afetarem diretamente a competitividade dos referidos procedimentos licitatórios.

513. Nas análises aos comentários do gestor, a equipe de auditoria discorreu sobre a adequação do uso do termo "gestão temerária", visto que reflete a imprudência e riscos identificados, tendo sido utilizado em seu sentido denotativo. Também destacou que as situações fáticas do TC 006.981/2014-3 guardam similaridade com o caso atual, especialmente em relação à falta de análises estruturadas de riscos, em desconformidade com normativos internos aplicáveis e com a literatura especializada de referência.

514. Assim, considerando as diferenças de contexto, bem como o argumento apresentado pela jurisdicionada sobre o potencial prejuízo à imagem e à reputação da companhia, e levando em conta também o comprometimento da entidade em corrigir os fatos apontados nesta fiscalização, entende-se apropriado alterar a descrição do achado, que passará a ser denominado "falhas graves na governança e gestão do projeto de Refino Boaventura".

515. A alteração da descrição do achado não traz prejuízos à caracterização do achado, bem como não impacta as análises empreendidas pela equipe de auditoria. Por outro lado, prestigia o espírito da Resolução 315/2020 TCU, no sentido de considerar a perspectiva do gestor.

516. A equipe de fiscalização também manteve posicionamento de que o uso do orçamento paramétrico no caso concreto foi ilegal; que a deliberada intenção de substituí-lo posteriormente por orçamento detalhado ofende a finalidade do orçamento prevista na lei das estatais; que a falta de maturidade do projeto é evidenciada pela evolução dos custos e ausência de documentos essenciais; que a divulgação de documentos como projeto básico não cumpre a exigência de disponibilização do detalhamento de quantitativos preconizada pelo art. 34 da Lei 13.303/2016; e que a devolução de prazos para apresentação das propostas inferiores aos originalmente estabelecidos no edital, quando as alterações realizadas afetam a elaboração das propostas, ofende o art. 39 da Lei 13.303/2016.

517. Assim, em que pesem os comentários apresentados pelo gestor quanto ao Achado 1, a equipe de auditoria concluiu que as irregularidades identificadas não foram elididas. No entanto, reconhece o compromisso da companhia em considerar a proposta de determinação do item 350.1 do Relatório Preliminar de Auditoria, restabelecendo o prazo original de cotação das licitações após a disponibilização completa das informações. Desse modo, com base na Resolução-TCU 315, de 2020, a equipe propõe dispensar a proposta de determinação das medidas previstas no item 350.1, mas manter as proposições referentes à determinação no item 350.2 e às ciências do item 350.3.

518. Com relação ao Achado 2, foram apresentados comentários do gestor que revelam que a companhia discorda dos apontamentos realizados pela equipe de auditoria. A companhia alegou que não houve irregularidade na atuação da Conformidade; que a antecipação do processo licitatório foi precedida das análises necessárias. Defendeu que os orçamentos referenciais foram concluídos e aprovados e que a escolha da metodologia é prerrogativa do agente responsável pela orçamentação.

519. A companhia também sustentou que o processo do Grupo de Revisão seguiu integralmente o procedimento PE-1PBR-00701 e que, após consulta ao ponto focal do GRTN, foi considerada desnecessária a realização de um novo evento de revisão. Os documentos foram modificados para atender às recomendações do grupo revisor, e a companhia argumenta que não havia necessidade de um novo Grupo de Revisão, pois seria contraproducente. Os revisores que inicialmente fizeram recomendações impeditivas posteriormente confirmaram que as recomendações foram cumpridas. A companhia conclui que toda a documentação submetida à instância decisória foi revisada conforme as recomendações, garantindo que não havia incompatibilidades ou dúvidas que pudessem afetar a decisão.

520. Ademais, a unidade jurisdicionada argumentou que a análise da equipe de auditoria se baseou exclusivamente nos pareceres corporativos do Grupo de Revisão de Fase II, o que considera uma abordagem incompleta, pois não levou em conta todo o escopo do PE-1PBR-00701. Alegou que os pareceres não são os únicos produtos do Grupo Revisor, destacando que os itens da tabela 10 da Sistemática são avaliados por meio de uma Lista de Verificação, que não precisa ser incluída nos pareceres. A estatal exemplificou o funcionamento da Lista de Verificação, afirmando que, embora os pareceres sejam mais sucintos, o processo de revisão cobre todos os pontos exigidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos, garantindo uma avaliação abrangente.

521. A equipe de auditoria, ao analisar os comentários apresentados, reconheceu que a Sistemática Corporativa permite a antecipação do processo licitatório na Fase III, mas enfatizou a necessidade de uma análise de riscos específica, conforme exigido pelo item 3.7.8 da sistemática. Embora o gestor tenha alegado que documentos como o relatório do Grupo de Trabalho (GT) abordaram os riscos, a equipe ponderou que esses documentos não substituem a necessidade de uma análise de riscos específica para a antecipação da licitação. Assim, a Conformidade deveria ter identificado essa irregularidade na submissão da pauta, pois o

documento do GT não apresenta explicitamente os riscos da antecipação, mas sim os riscos gerais do projeto.

522. A equipe de auditoria também destacou que, apesar da Petrobras afirmar que os orçamentos foram aprovados antes da contratação, o uso de um orçamento paramétrico com ampla variabilidade, que seria substituído por um orçamento detalhado, não cumpre a função de um orçamento referencial robusto e transparente. Este "orçamento virtual" é inaplicável para um processo licitatório robusto. Houve ainda resposta ao Ofício de Requisição 58/2024-AudPetróleo, o qual a Petrobras respondeu ainda estar em elaboração o orçamento detalhado.

523. Além disso, entendeu-se que a participação da área de SUPRIMENTOS na elaboração da pauta não resolve a irregularidade sobre a solicitação de revisão de orçamentos, que deve ser feita de forma excepcional e justificada.

524. A equipe de auditoria comprometeu-se também a corrigir o erro formal na indicação da revisão da Sistemática na proposta de encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, mas esclareceu que isso não prejudica a análise desenvolvida, visto que os aspectos utilizados foram os corretos.

525. Quanto à ausência de manifestação do Grupo de Revisão referente ao Pacote de Suporte à Decisão submetido à aprovação da autoridade competente no Portão 1, a equipe de auditoria entende elidida a situação encontrada.

526. Ademais, na análise da equipe de auditoria sobre a manifestação do Grupo de Revisão de Fase II, esta esclareceu que sua análise foi fundamentada nos documentos fornecidos pela Petrobras em resposta aos ofícios de requisição e nos documentos que subsidiaram a tomada de decisão, os documentos anexos ao DIP PDP 24/2022, como o Relatório de EVTE, os resultados dos Grupos Revisores de Fase II, o Parecer da Conformidade e outros citados no parágrafo 492.

527. A equipe de auditoria enfatizou que embora a jurisdicionada tenha mencionado a Lista de Verificação, os documentos disponibilizados não abordaram todos os aspectos preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, e a Lista de Verificação não foi incluída entre os documentos fornecidos ao tomador de decisão, indicando que a informação necessária para uma decisão informada e refletida não foi completamente disponibilizada, comprometendo a eficácia do suporte à decisão.

528. Após a detida análise aos comentários do gestor quanto ao Achado 2, a equipe de auditoria entendeu que os argumentos aduzidos foram suficientes apenas para elidir a situação referente ao Grupo de Revisão de Fase I. Portanto, entende-se por manter as propostas de encaminhamento referentes ao Achado 2, ressalvada a proposta referente ao Grupo de Revisão de Fase I.

529. Por seu turno, frisa-se que a equipe de auditoria compreende que os desafios do gestor em modelar procedimento de contratação desta complexidade são elevadíssimos, e entende que as proposições desta fiscalização contribuem para que esse desafio seja superado observando o regramento jurídico aplicável.

Conclusão

530. A presente auditoria de conformidade teve como objetivo avaliar a regularidade do processo decisório e dos procedimentos licitatórios do Projeto Refino Boaventura, anteriormente denominado de Polo Gaslub, localizado onde se pretendia instalar o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). As análises empreendidas pela equipe de auditoria resultaram em dois achados: falhas graves na governança e na gestão do projeto de Refino Boaventura e falhas na atuação das instâncias consultivas de governança.

531. O projeto de Refino Boaventura tem como objetivo produzir lubrificantes do Grupo II e aumentar o rendimento de Diesel e QAV em relação ao produzido na Reduc. Seu escopo conta com uma parcela considerável de estrutura remanescente, dez das onze unidades principais são de escopo remanescente e uma unidade de escopo novo. A auditoria foi realizada com o projeto em Fase III, desenvolvimento de alternativas, e com o procedimento licitatório do escopo on-site com edital divulgado, mas antes da abertura das propostas.

532. Em relação ao achado "falhas graves na governança e na gestão do projeto de Refino Boaventura", a equipe de auditoria constatou irregularidades nos procedimentos licitatórios das Oportunidades On-site, que aumentam os riscos referentes à integridade dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à regularidade das licitações.

533. Primeiramente, foi evidenciado que o orçamento das oportunidades On-Site do Projeto de Investimento do Refino Boaventura foi elaborado com base em estimativas de custo de Fase II de baixa precisão, classificadas como Classe 4 pela AACE. Essa classificação permite uma variabilidade de -30% a +50%, indicando que as estimativas não eram suficientemente precisas para suportar decisões estratégicas, como a antecipação de procedimentos licitatórios.

534. A lei das estatais limita os aditivos contratuais a 25%, conforme preconiza o art.81, §1º da Lei 13.303/2016. No caso concreto, houve variação das estimativas de custos dos orçamentos referenciais da ordem de 53%, ainda não representando o orçamento referencial final. Desse modo, a utilização de estimativas de custos de baixa acurácia para embasar orçamentos referenciais pode acarretar riscos futuros de inexecução

contratual.

535. Mas não somente isso, a lei das estatais estabelece explicitamente que o orçamento paramétrico somente pode ser utilizado em situações em que não há possibilidade de seu detalhamento, conforme arts. 34, 42, §1°, II, §2°, I e II da Lei 13.303/2016. No presente caso, de contratação semi-integrada, o detalhamento é obrigatório, pois há informações suficientes disponíveis para balizar um orçamento detalhado.

536. Como consequência das irregularidades anteriores, a licitação foi iniciada com a disponibilização de informações insuficientes para os interessados. Verificou-se que essas informações não possuíam o detalhamento necessário de quantitativos nem o modelo de demonstrativo de formação de preço, assim como houve inclusão de documentos como plantas, memoriais descritivos, especificações técnicas e outros elementos essenciais para a elaboração das propostas apenas após solicitação dos licitantes. Essa falta de informações detalhadas pode resultar em propostas inadequadas ao objeto da licitação, riscos de incomparabilidade das propostas, aumento dos custos de transação e riscos para os licitantes, o que conduz a propostas mais elevadas e menos vantajosas à Petrobras.

537. Ademais, a despeito do baixo grau de detalhamento e maturidade do projeto, bem como a ausência de documentos exigidos normativamente, a Diretoria Executiva deliberou autorizando a antecipação da licitação para a Fase III, contrariando as melhores práticas de gestão de projetos e potencialmente expondo a empresa a maiores riscos.

538. Embora tenha havido substancial alteração no edital e seus anexos após a publicação do edital, a devolução do prazo para elaboração das propostas, em algumas situações, não observou os prazos inicialmente concedidos, em desacordo com o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016.

539. Os efeitos dos problemas apontados já podem ser notados no atual estágio da licitação. Inicialmente, pode-se mencionar as repetidas prorrogações dos prazos dos certames. Em suas versões originais, os editais previam a abertura das propostas para o dia 23/7/2024. No entanto, após três prorrogações essa data foi alterada para 20/1/2025, resultando em um atraso de 181 dias em relação ao prazo inicialmente previsto. Ademais, em uma das revisões, não houve plena observância da devolução do prazo para elaboração das propostas.

540. Além disso, a insegurança dos licitantes em relação às informações fornecidas é evidente, como demonstrado pelos diversos questionamentos feitos à Petrobras por meio das circulares. Esses questionamentos variam desde a falta de clareza sobre o escopo a ser executado até a ausência de documentos essenciais para a elaboração das propostas, como o DFP.

541. Os problemas citados não apenas comprometem a eficiência e a transparência do processo licitatório, mas também aumentam os riscos de execução do projeto, exigindo medidas corretivas para assegurar a conformidade e a integridade das operações. Em seus comentários, a Petrobras se comprometeu a adotar providências para endereçar os problemas apontados, tais como a divulgação dos quantitativos e DFP, bem como a reabertura dos prazos.

542. Com relação às falhas na atuação das instâncias consultivas de Governança, a equipe identificou problemas na atuação da Conformidade no suporte à decisão e a manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Fase II. Tais falhas prejudicaram a suficiência e qualidade das informações disponibilizadas para a tomada de decisão.

543. Primeiramente, foi evidenciado que os pareceres da conformidade não abordaram de forma robusta e completa os aspectos de sua competência, como a avaliação de conformidade do rito às normas vigentes e a conformidade documental.

544. Por fim, a auditoria identificou que a Manifestação do Grupo de Revisão de Fase II não abordou todos os aspectos de avaliação exigidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento. A sistemática fornece diretrizes claras sobre as áreas corporativas e os itens que devem ser avaliados, tais como aderência das premissas tributárias à legislação, a identificação de eventuais riscos tributários, adequação das análises de riscos, avaliação dos planos de resposta a risco, aderência ao plano de suprimentos, análise de riscos das contratações, mas essas diretrizes não foram seguidas em todas as manifestações emitidas.

545. A ausência de suporte adequado pode ter contribuído para que as decisões fossem baseadas em informações incompletas, evidenciando fragilidades no processo de governança e na eficácia das instâncias consultivas, que resultaram em decisão irregular de antecipação de fase e publicação precoce dos editais de licitações.

546. Nota-se que não se trata de um empreendimento de pouca significância para a companhia, mas sim de um investimento de alta materialidade e valor estratégico. Assim, dada a sua relevância, seria de se esperar análises minuciosas, decisões bem fundamentadas e plena observação ao rito de governança, de forma a reduzir ao máximo os riscos de insucesso do empreendimento.

547. Para mitigar os riscos identificados e garantir que o procedimento licitatório avance em

conformidade com os princípios legais, a equipe de auditoria considerou essencial que a companhia demonstrasse o grau de maturidade do projeto, especialmente no que diz respeito ao orçamento detalhado, ao modelo de Demonstrativo de Formação de Preços e à viabilidade econômico-financeira do empreendimento, antes de proceder com a abertura das propostas. Além disso, é fundamental que o prazo para a elaboração das propostas seja integralmente restituído aos licitantes, após a apresentação dessas informações, de forma a permitir a adequada compreensão do objeto e possibilitar a realização de estimativas mais precisas por parte dos interessados. Desse modo, a equipe fez constar no Relatório preliminar uma proposta de determinação endereçando esses pontos.

548. Outrossim, conforme discorrido na subseção III.1.2 referente à conclusão do achado de falhas grave na governança e na gestão do projeto de Refino Boaventura, o caso analisado nesta auditoria tem algum grau de similaridade em relação às situações identificadas em processos anteriores referentes ao Comperj.

549. Os achados desta Auditoria refletem problemas semelhantes aos identificados no TC 006.981/2014-3, por exemplo, em que a auditoria apontou gestão temerária devido à falta de análises técnicas adequadas, inobservância de normativos e deficiências no planejamento das obras do Comperj. Há que se obtemperar, também diferenças entre os dois casos, já que na presente auditoria não foram constatados avanço de projeto com VPL negativo e conluios, por exemplo.

550. De todo modo, a despeito dessas diferenças no contexto, é importante ressaltar que os problemas identificados naquele caso (TC 006.981/2014-3), dentre os quais alguns que se assemelham aos ora identificados, resultaram em riscos excessivos, impactando cronogramas e custos, com investimentos previstos aumentando cerca de 77% em dois anos, e atrasos significativos na conclusão das obras, culminando na descontinuidade do Programa.

551. Por seu turno, o Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhado à unidade auditada para comentários do gestor sobre as propostas de encaminhamento suscitadas pela equipe de auditoria, que consistiam na determinação de comprovação de maturidade do projeto, nos termos do item 350.1, na determinação de correção de normativo interno, conforme item 350.2, e na ciência sobre irregularidades identificadas, conforme item 350.3.

552. Provocada a se manifestar acerca dos achados da Auditoria, a Presidência da Petrobras encaminhou comentários à versão preliminar do relatório de auditoria constante da peça 25. A carta se encontra acompanhada de nota técnica (peça 30), que apresentou os comentários (peça 31) cuja elaboração é atribuída à Diretoria Executiva de Engenharia, Tecnologia e Inovação (Denge).

553. A companhia apresentou comentários quanto ao primeiro achado de auditoria e quanto ao segundo achado de auditoria, assim como sobre as respectivas propostas de encaminhamento.

554. Quanto ao primeiro achado, após argumentos aduzidos pela estatal, a equipe de auditoria promoveu alteração de seu nome para "falhas graves na governança e na gestão do projeto de Refino Boaventura".

555. Embora a companhia tenha discordado das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria acerca do Achado 1, assim como da proposta de encaminhamento do item 350.2 do Relatório Preliminar de Auditoria, comprometeu-se a adotar as medidas sugeridas nas determinações do item 350.1 do Relatório Preliminar de Auditoria:

A Petrobras, ainda que respeitosamente discorde da determinação trazida no item 350.2. do Relatório Preliminar de Fiscalização, pretende, no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503, em respeito à avaliação preliminar da AudPetróleo, cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços. *(grifo original)*

556. Desse modo, considerando a Seção IV da Resolução-TCU 315, de 2020, que dispõe sobre a racionalização das deliberações e estabelece, no parágrafo único do art.16, que o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se "I - a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da ciência ou da determinação (...)", a equipe de auditoria entendeu por propor encaminhamento no sentido de deixar de determinar à Petrobras as medidas previstas no item 350.1 do Relatório Preliminar de Auditoria.

557. Ademais, com relação às propostas de encaminhamento dispostas no Relatório Preliminar de Auditoria, foram mantidas as proposições referentes à determinação no item 350.2 e às ciências do item 350.3 referentes ao Achado 1, visto que não foram opostos comentários hábeis a afastar as conclusões da equipe de auditoria. De igual modo quanto ao Achado 2, concluiu-se por manter as propostas de encaminhamento referentes a esse achado, ressalvada a referente ao Grupo de Revisão de Fase I., que restou elidida após

comentários do gestor.

558. Por conseguinte, segue-se aos relatos de auditoria, aos achados evidenciados e à conclusão, propostas de encaminhamento no sentido de dar ciência à Petrobras acerca das irregularidades apuradas no curso desta fiscalização; bem como determinar a correção de normativo interno que contraria disposição legal; também propõe-se deixar de determinar as medidas previstas no item 350.1 do relatório preliminar de auditoria, tendo em vista o comprometimento exposto pela entidade.

559. Em consonância com o art. 6º, § 2º da Resolução – TCU 315/2020, pretende-se que os monitoramentos relacionados às determinações propostas, bem como acerca da adoção das providências a que se comprometeu a Petrobras em seus comentários à versão preliminar do relatório de auditoria, sejam realizados em futuros processos de fiscalização.

Proposta de encaminhamento

560. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*560.1. Dar **ciência** à Petrobras, com fundamento no art. 9º, Inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a) a Diretoria Executiva proferiu decisão de antecipação da licitação do empreendimento sem que houvesse detalhamento e maturidade suficiente para uma decisão informada, bem como autorizou a partida da licitação com orçamentos referenciais lastreados em estimativa de custos de baixa precisão, o que infringe os arts. 31, 34 e 81 da Lei 13.303/2016, o art. 153 da Lei 6.404/1976, e o item 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 14)

b) a publicação de licitação tendo como base a utilização de estimativas de custos de baixa precisão para elaboração de orçamentos referenciais em situação na qual já se dispunha de projeto básico e, portanto, de nível de detalhamento que permitiria maior acurácia nas estimativas infringe os arts. 31, 34 e 81 da Lei 13.303/2016;

c) a divulgação das Oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, em que há disponibilidade de projeto básico e se refere a contratações semi-integradas, com orçamento referencial paramétrico não encontra amparo legal e ofende aos art. 34, art. 42, §1°, Inciso II, §2°, Incisos I e II, e art. 51, Inciso I da Lei 13.303/2016;

d) a prorrogação dos prazos para apresentação das propostas nos termos da Revisão D dos Editais das Oportunidades 7004269429 e 7004269503 e Revisão E dos Editais das Oportunidades 7004269219 e 7004269577, em prazo inferior ao estabelecido na Revisão 0 dos referidos documentos, infringe o art. 39 da Lei 13.303/2016;

e) a área de Conformidade:

e.1) emitiu posicionamento sem óbice pela antecipação da licitação sem que tenha havido análise de riscos e oportunidades específica quanto à antecipação, o que infringe 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12);

e.2) não informou que o início do procedimento licitatório sem orçamento referencial concluído infringe os normativos internos, em descumprimento aos itens 3.5 e 3.7 do padrão corporativo PP-1PBR-00501-Realizar Orçamentação;

e.3) se manifestou em sede de revisão do projeto, para submissão ao Portão 2, sem abordar todos os aspectos preconizados pela sistemática, o que infringe o item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12).

f) a ausência de manifestação completa do Grupo de Revisão de Fase II sobre todos os aspectos preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos infringe o item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 14) e o padrão PE-1PBR-00701 (Versão E).

*560.2. **Determinar** à Petrobras, com fundamento no art. 4º, Inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 120 dias, realize a adequação do item 3.5.5 do PP-1PBR-00490 ao parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016;*

*560.3. **Deixar de determinar** à Petrobras, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503 cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.*

560.4. 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 manter sob sigilo o Relatório Preliminar, acostado à peça 54, bem como autorizar a AudPetróleo a monitorar o atendimento a determinação

do item 560.2 e a adoção das providências a que se comprometeu a Petrobras em seus comentários à versão preliminar do relatório de auditoria em futuras fiscalizações.

3. Em atendimento a Despacho do Relator (peça 114), a AudPetróleo produziu nova instrução (peça 128), corroborada pelo corpo dirigente da unidade (peças 129-130), com análise de novos elementos apresentados pela Petrobras (peças 105, 108 e 109):

VII. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de instrução destinada à análise dos novos elementos apresentados pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), por meio de Memorial (peça 105) e documentos complementares (peças 108, 109, 118 a 122), em face dos achados consignados no relatório de fiscalização (peça 99), relativo à auditoria de conformidade conduzida no âmbito do TC 011.510/2024-2.

2. A referida auditoria, realizada no período de 3/6/2024 a 31/1/2025, teve por objeto a avaliação da tomada de decisão de investimento e dos procedimentos licitatórios relacionados ao Projeto de Refino Boaventura (antigo projeto de implantação de Hidrocraqueamento Catalítico (HCC) e Hidrotratamento (HDT) para a produção de combustíveis e lubrificantes do Gaslub), empreendimento inserido no Complexo de Energias Boaventura, com CAPEX total estimado em R$ 21.743,43 milhões (data-base: 31/7/2025).

3. O escopo da auditoria abrangeu as Oportunidades Petronect 7004269219 (EPC 03 e 04), 7004269429 (EPC 05), 7004269577 (EPC 06) e 7004269503 (EPC 07), tendo sido avaliadas as documentações disponíveis até 8/11/2024. A auditoria foi conduzida durante o andamento dos procedimentos licitatórios, dos quais resultaram contratados os EPCs 03, 04 e 05, enquanto os EPCs 06 e 07 demandaram novo processo de licitação (Rebid).

4. A fiscalização resultou em dois achados. O primeiro achado, falhas graves na governança e na gestão do Projeto de Refino Boaventura, congrega cinco situações: (i) utilização de estimativas de custos de baixa precisão (classe 4 da AACE, com faixa de variabilidade de -30% a +50%) no processo decisório de autorização da divulgação das oportunidades; (ii) partida da licitação com orçamento referencial paramétrico sem amparo legal no caso concreto; (iii) divulgação das Oportunidades sem detalhamento de quantitativos, sem o Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) e sem demais documentos necessários à elaboração das propostas; (iv) decisão de antecipação da licitação para a Fase III em projeto com maturidade e detalhamento insuficientes para uma decisão informada; e (v) devolução de prazos para elaboração de propostas em desconformidade com os preceitos legais.

5. O segundo achado versa sobre falhas na atuação das instâncias consultivas de governança do projeto, tanto sob o aspecto formal quanto material, caracterizadas pela emissão de parecer de conformidade (CNF0004674) que atestou a adequação da proposição sem análise de riscos específica para a antecipação da licitação e sem apontar o uso inadequado de orçamento paramétrico, bem como pela ausência de manifestação completa do Grupo de Revisão de Fase II sobre todos os aspectos exigidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, comprometendo o suporte à tomada de decisão.

VIII. HISTÓRICO

6. A presente auditoria teve início em 3/6/2024 (peça 3), com o relatório preliminar encaminhado à Petrobras para comentários em 26/11/2024 (peça 25). Após as considerações da companhia, foi produzido o relatório final da fiscalização (peça 99), cujas propostas de encaminhamento contaram com a anuência do supervisor e da titular da AudPetróleo (peças 100 e 101, respectivamente). O processo foi remetido para pronunciamento do Ministro Relator em 16/4/2025.

7. Em 8/8/2025, foi juntado Memorial pela Petrobras (peça 105), incluindo dois anexos (peças 108 e 109), com o objetivo de contribuir para o esclarecimento de pontos questionados pela unidade técnica e pleitear o não acolhimento da proposta de encaminhamento da AudPetróleo.

8. Em Despacho de Autoridade de 28/11/2025 (peça 114), o Relator, Ministro Antonio Anastasia, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do TCU, determinou a restituição dos autos a esta Unidade Técnica para emissão de instrução atualizada do processo à luz dos novos elementos apresentados.

9. Durante a fase de instrução, a matéria relativa à divulgação de quantitativos, constante do relatório de fiscalização (peça 99), porém não abordada no Memorial de 8/8/2025, foi objeto de nova argumentação pela Petrobras em reuniões realizadas em 12/2/2026 e 9/4/2026, nas quais a companhia apresentou memorial complementar (peça 118), cuja análise foi incorporada à presente instrução.

IX. EXAME TÉCNICO

10. O Memorial protocolado pela Petrobras apresenta esclarecimentos sobre quatro pontos principais da fiscalização, a saber: (i) antecipação da licitação da Fase IV para a Fase III; (ii) uso de orçamento paramétrico; (iii) prorrogação de prazo para apresentação de propostas; e (iv) atuação das instâncias

consultivas e de governança. Ainda, foi disponibilizado memorial complementar (peça 118) sobre a divulgação dos quantitativos.

11. Para contextualizar a análise, registra-se que a Petrobras adota a metodologia Front-End Loading (FEL), que estrutura o ciclo de vida dos projetos de investimento em fases sequenciais de maturidade crescente (FEL 1, FEL 2 e FEL 3), intercaladas por portões de decisão nos quais o projeto é avaliado antes de progredir (WEIJDE, 2008).

12. No âmbito da companhia, o padrão DI-1PBR-00215 (Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento) organiza esse ciclo em cinco fases: Fase I (avaliação da oportunidade), Fase II (seleção da alternativa), Fase III (desenvolvimento da alternativa selecionada e planejamento da execução), Fase IV (implantação) e Fase V (encerramento). Ao final das Fases I, II e III existem portões (Portões 1, 2 e 3, respectivamente) nos quais a autoridade competente decide sobre a progressão do projeto (Figura 1).

Figura 10 - Ciclo de vida dos projetos de investimento



Fonte: Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (peça 43, p. 5).

13. As classes das estimativas de custo abordadas no relatório têm como referência o normativo 18R-97 da Association for the Advancement of Cost Engineering (AACE). A Prática Recomendada 18R-97 da AACE é um adendo técnico ao referencial genérico 17R-97, voltado especificamente para o sistema de classificação de estimativas de custos em projetos de engenharia, suprimentos e construção (EPC) nas indústrias de processo, como a química, petroquímica e de processamento de hidrocarbonetos. O sistema de classificação da AACE é resultado de décadas de práticas consolidadas em empresas de processos industriais ao redor do mundo.

14. O documento estabelece cinco classes de estimativa (da classe 5 à classe 1), utilizando o nível de maturidade das entregas de definição do projeto como característica principal para a classificação. Além disso, a 18R-97 provê uma matriz de maturidade técnica e correlaciona as classes com usos finais típicos, metodologias e faixas de precisão esperada (Figura 2), possibilitando o alinhamento do processo de orçamentação aos portões de decisão da metodologia FEL.

15. As classes relevantes para o caso concreto guardam a seguinte correlação com as fases do projeto: a estimativa de classe 4, elaborada com base em 1% a 15% de definição do projeto, é adequada para análise de viabilidade econômica; a estimativa de classe 3, com 10% a 40% de definição, é tecnicamente recomendada para a autorização orçamentária e o controle inicial de custos e cronograma; e a estimativa de classe 2, com 30% a 75% de definição, é designada para formar a linha de base detalhada do contratante, sendo descrita pela AACE como a estimativa da oferta para estabelecer o valor do contrato e, portanto, a mais adequada como orçamento para a divulgação do edital e a passagem da Fase III para a Fase IV.

Figura 2 - Matriz de classificação de estimativa de custos para processos industriais do AACE

	Característica Principal	*Característica Secundária*		
CLASSE DE ESTIMATIVA	**NÍVEL DE MATURIDADE DAS ENTREGAS DE DEFINIÇÃO DO PROJETO** Expresso como % da definição completa	**USO FINAL** Finalidade típica da estimativa	**METODOLOGIA** Método geralmente utilizado para estimativas	**FAIXA DE PRECISÃO ESPERADA** Intervalos típicos nas faixas mínimas e máximas
Classe 5	0% a 2%	Análise da adequação do conceito	Índices de capacidade, modelos paramétricos, julgamento ou analogia	Mín: -20% a -50% Máx: +30% a +100%
Classe 4	1% a 15%	Estudo de viabilidade	Fatores relativos a equipamentos ou modelos paramétricos	Mín: -15% a -30% Máx: +20% a +50%
Classe 3	10% a 40%	Autorização ou controle de orçamento	Custos unitários semi-detalhados com itens de linha lançados em nível de detalhe de conjunto	Mín: -10% a -20% Máx: +10% a +30%
Classe 2	30% a 75%	Controle ou licitação/proposta	Custos unitários detalhados com levantamento detalhado obrigatório	Mín: -5% a -15% Máx: +5% a +20%
Classe 1	65% a 100%	Verificação da estimativa ou licitação/proposta	Custos unitários detalhados com levantamento detalhado	Mín: -3% a -10% Máx: +3% a +15%

Fonte: Prática Recomendada 18R-97 AACE (peça 44, p.4).

16. Feita essa contextualização inicial, passa-se ao exame dos argumentos apresentados pela Petrobras em seus memoriais. A análise será conduzida em seis subtópicos, de modo a apreciar individualmente cada uma das questões suscitadas, a saber: (i) a antecipação da licitação da Fase IV para a Fase III; (ii) divulgação da licitação com o orçamento referencial ainda sujeito a posterior consolidação; (iii) a divulgação das oportunidades com referencial paramétrico sem amparo legal; (iv) a disponibilização de quantitativos na publicação do edital; (v) a devolução de prazo; e (vi) a atuação das instâncias consultivas de governança do projeto.

17. Antes de apreciar os argumentos aduzidos pela Petrobras, mostra-se necessário esclarecer a forma como a matéria foi tratada no relatório de auditoria. Conforme consignado naquele documento, a análise desenvolve-se sob duas perspectivas complementares, embora relacionadas a uma mesma situação fática. A primeira refere-se à utilização de estimativas de custos de baixa precisão como base para a elaboração dos orçamentos referenciais, com enfoque na insuficiência de acurácia, na baixa maturidade das informações disponíveis e nos riscos decorrentes para a vantajosidade, a competitividade e a efetividade das propostas.

18. A segunda diz respeito, de forma mais específica, ao emprego de orçamento referencial paramétrico em licitações semi-integradas nas quais já havia projeto básico disponível, hipótese em que se discute a compatibilidade jurídica da metodologia adotada com as disposições da Lei 13.303/2016.

19. A partir dessa distinção, passa-se ao exame dos argumentos apresentados no memorial. Em cada tópico, os esclarecimentos da Petrobras serão sintetizados e confrontados com o arcabouço normativo aplicável e com as evidências produzidas no curso da fiscalização, de modo a avaliar sua aptidão para afastar os fundamentos dos achados consignados no relatório final (peça 99).

*IX.1. **Antecipação da licitação da Fase IV para a Fase III***

20. Em sua manifestação, a Petrobras argumenta que essa antecipação se desdobra em duas etapas distintas: uma primeira autorização, formalizada pelo documento DIP PDP 24/2022 na aprovação do Portão 2, em 22/12/2022, que se limitaria a permitir a preparação interna da licitação; e uma segunda autorização, que ocorreria de 12 a 18 meses depois através da aprovação do SIAC (Solicitação para Instauração e Autorização da Contratação), em 15/4/2024, sendo este o momento que, para a empresa, marcaria o início efetivo da licitação com a publicação do edital (peça 105, p. 4-5).

21. Ainda, a companhia argumenta que a aprovação de fase do projeto após a abertura das propostas faz com que a passagem de fase ocorra com CAPEX baseado em cotação junto ao mercado, e que interpreta como uma boa prática orientada pelo Independent Project Analysis (IPA). Por fim, a companhia apresenta os riscos e potenciais vantagens da adoção da estratégia de antecipação da instauração da contratação para a Fase III (peça 105, p. 5-8).

22. A Petrobras apresentou, em seu memorial complementar (peça 118) também o desenvolvimento de nova metodologia de estimativa de custos, que estava em desenvolvimento no momento da aprovação do SIAC, passando de uma abordagem paramétrica baseada em taxas globais (all in labor rates) para uma metodologia semi-detalhada, com precificação por estimativas-paradigma. Ao migrar para o uso de estimativas-paradigma, ferramentas de engenharia de custos com Power Query e a definição de homem-hora (HH) de mão-de-obra direta (MOD) e suprimentos alinhados à estrutura de contratação, a companhia estabeleceu um processo mais robusto e validado pelas áreas de empreendimentos. Conforme conclusão apresentada pela Petrobras, esse novo modelo resulta em uma estimativa que, embora classificada como semi-detalhada, alcança uma precisão comparável a uma estimativa detalhada.

Análise:

23. Inicialmente, sobre o momento de início da fase de licitação na companhia, o posicionamento da equipe de auditoria, expresso no relatório final (peça 99), fundamenta-se no que estabelece o art. 51, inciso I, da Lei 13.303/2016. O referido dispositivo define que a primeira fase da licitação é a fase de preparação, que compreende todo o conjunto de estudos, planejamentos e elaboração de documentos que antecedem a divulgação do edital. Desta forma, a decisão da Diretoria Executiva (DE) da Petrobras, materializada no DIP PDP 24/2022, ao autorizar que sejam iniciadas as atividades do processo licitatório, já configura o início do procedimento licitatório na visão da equipe de auditoria.

24. Considerando a interpretação da Petrobras de que o início do processo licitatório acontece com a aprovação do SIAC (divulgação do edital), foi solicitada a comprovação de que os elementos que demonstraram a falta de maturidade na aprovação do DIP se encontravam de forma adequada na data de aprovação do SIAC. Com base nessas informações, e fazendo um comparativo com as informações disponíveis à época da autorização do DIP PDP 24/2022, temos a seguinte tabela.

Tabela 1 – Comparativo das informações disponíveis na aprovação do DIP PDP 24/2022 e do SIAC (PROP 64)

	DIP PDP 24/2022	***SIAC (PROP 64)***
Indefinições de projeto	*Sim*	*Não*
Projeto Básico	*Em andamento*	*Concluído*
Recomendações Grupo de Revisão a serem tratadas em Fase III	*81*	*28*
Estimativa de Custo	*Classe 4*	*Classe 4*
Pendência de Engenharia	*Sim*	*Não*

Fonte: elaboração própria.

25. Cumpre registrar, para adequada contextualização, que o Grupo de Revisão constitui instância consultiva prevista na Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (padrão DI-1PBR-00215), à qual compete apoiar a tomada de decisão sobre a aprovação dos projetos nas passagens de fase, mediante avaliações técnicas e de negócio que aferem o atendimento das informações mínimas do Relatório de EVTE, o nível de maturidade do empreendimento e os riscos identificados. No exercício dessa função, o Grupo de Revisão emite recomendações cujo tratamento é direcionado às fases do projeto, de forma a assegurar que eventuais lacunas sejam sanadas antes da aprovação do portão.

26. A partir da análise comparativa mostrada acima, verifica-se que os elementos do projeto básico alcançaram o nível de maturidade esperado no intervalo compreendido entre a aprovação do DIP e a aprovação do SIAC. Entretanto, tal evolução não se reproduz em relação às recomendações do Grupo de Revisão cujo tratamento estava previsto para a Fase III, que não tiveram seu atendimento comprovado nos documentos que subsidiaram a tomada de decisão, tampouco quanto à elaboração da estimativa de custos, que se manteve com precisão abaixo da adequada para a autorização de divulgação do edital.

27. Para a aprovação do Portão 3, que constituía condicionante para a assinatura do contrato, a estimativa de custos foi fundamentada nos valores reais das propostas comerciais recebidas durante os processos licitatórios. O Relatório de Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) elaborado para a transição da Fase III para a Fase IV representa, assim, o cenário mais atualizado em relação aos custos efetivos do projeto, estabelecendo o CAPEX total em R$ 21.743,43 milhões (excluindo os efeitos da reforma tributária), dos quais 81% correspondem aos contratos de EPC, resultando em R$ 17.612,18 milhões

exclusivamente para os EPCs (peça 119, p. 167 e 181).

28. O CAPEX total é composto por: contratos de EPC (81%), baseados nos resultados das licitações; contingência do projeto, derivada da Análise Quantitativa de Riscos (8%); custos complementares e consolidados (6%), que abrangem licenciamentos, estudos, infraestrutura de site, aquisição de insumos e contrapartidas municipais; e custos realizados até março/2024 (5%), referentes às Fases I, II e III e ao contrato EPC 14 (Drenagem) (peça 119, p. 167).

29. Para fins de clareza na análise, cumpre distinguir as nomenclaturas e metodologias dos orçamentos citados: a Estimativa SIAC refere-se à estimativa paramétrica utilizada para autorizar o início da licitação, DIP 24/2022, e a divulgação do edital; a Estimativa Portão 3 corresponde à estimativa baseada nos valores das propostas comerciais obtidas na licitação, utilizada para a passagem da Fase III para a Fase IV, que era condicionante para a assinatura dos contratos; o Orçamento Referencial da Petrobras (ORP) consiste na estimativa detalhada elaborada pela estatal para balizar a análise das propostas; e, por fim, a Estimativa com Nova Metodologia trata-se de estimativa semi-detalhada, desenvolvida entre o SIAC e a passagem do Portão 3.

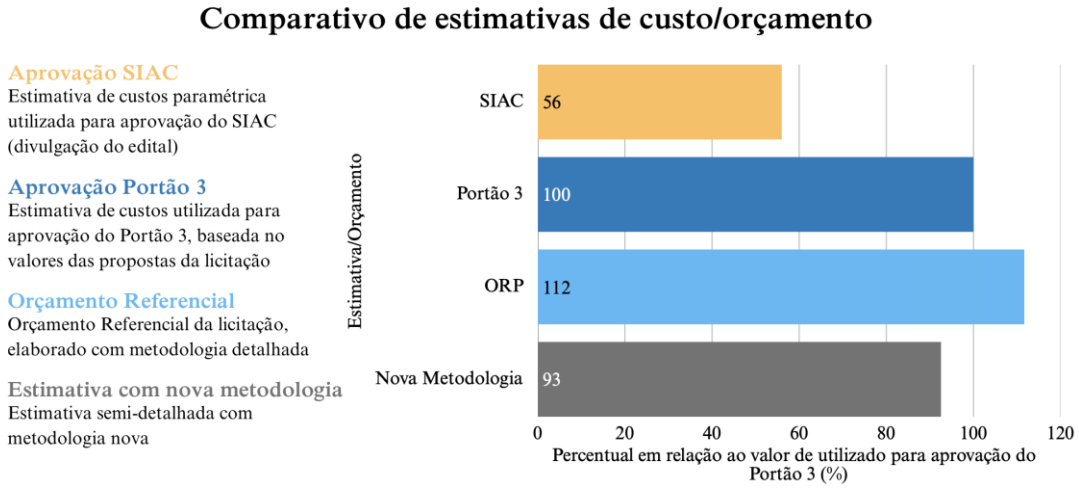
30. Na tabela abaixo são apresentados os valores das estimativas de custo e orçamento utilizados nas tomadas de decisão e no procedimento licitatório. Importa esclarecer que a estimativa de custos utilizada para aprovação do Portão 3 foi o valor mencionado no parágrafo 27 acima (R$ 17.612,18 milhões) e que a Nova Metodologia, desenvolvida no decorrer do projeto, teve sua estimativa concluída entre a aprovação do SIAC e a aprovação do Portão 3, não sendo utilizada como parâmetro para tomada de decisão.

Tabela 2 – Valor da estimativa de custos/orçamento utilizado em fases específicas

	Aprovação SIAC	***Nova Metodologia***	***Aprovação Portão 3***	***ORP Detalhado final***
Limite superior (milhões R$)	*14.819,98*	*21.212,31*	*21.136,61*	*21.212,31*
Referencial (milhões R$)	*9.879,99*	*16.317,16*	*17.612,18*	*19.677,19*
Limite inferior (milhões R$)	*8.564,09*	*14.218,40*	*14.970,35*	*17.082,86*

Fonte: Reunião de esclarecimento sobre o memorial, realizada em 12/2/2026 (peça 120, p. 27).

Figura 3 – Imagem ilustrativa da comparação relativa das estimativas de custo/orçamento utilizados em diversas fases do projeto, tendo como referência o valor mais próximo do de mercado – valor 100 (aprovação do Portão 3)



Fonte: Elaboração própria.

31. Conforme evidenciado na Tabela 2, a estimativa utilizada para a aprovação do Portão 3 (classe 2) aumentou 78,26% em relação à estimativa utilizada para aprovação do SIAC (classe 4). É importante mencionar que a estimativa utilizada para aprovação do Portão 3 utilizou os valores das propostas enviadas dos licitantes. O orçamento referencial da Petrobras (ORP), estimativa detalhada, foi 99,16% maior em relação à estimativa do SIAC e 11,72% em relação à estimativa de aprovação do Portão 3. Isso importa em dizer que a estimativa de custo utilizada para subsidiar a aprovação do SIAC se revelou de baixa precisão, como evidenciado pelas diferenças relativas apresentadas.

32. Portanto, a divulgação do edital foi autorizada com base em uma estimativa de custos classe 4

(precisão de -30% a +50%), cujo nível de maturidade orçamentária mostrou-se inadequado para a tomada de decisão. Tal inadequação é evidenciada pelo fato de que a evolução posterior dos custos ultrapassou significativamente o limite superior de variação da referida classe, demonstrando que a estimativa inicial não refletia a realidade do empreendimento e, consequentemente, não informou adequadamente as instâncias decisórias sobre os riscos financeiros envolvidos.

Embora o projeto tenha alcançado, na aprovação do Portão 3, uma estimativa Classe 2 (precisão de -15% a +20%), esse aprimoramento decorreu da incorporação dos valores das propostas comerciais recebidas, e não de uma evolução interna da metodologia de estimativa da Petrobras, o que reforça a fragilidade do planejamento orçamentário que balizou a licitação.

33. Assim, ainda que o projeto básico e de engenharia estivesse com maturidade adequada no momento da autorização de divulgação do edital, sob o aspecto orçamentário o projeto não possuía maturidade compatível com a exigida para a passagem do Portão 3, à luz do disposto na Prática Recomendada 18R-97 da AACE International. A Tabela 2d da mesma Prática Recomendada é expressa ao estabelecer que a estimativa adequada para licitação e proposta em projetos de engenharia, suprimentos e construção para processos industriais é a de Classe 2.

34. A necessidade de orçamentos referenciais robustos em processos licitatórios é entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte de Contas. Conforme detalhado no relatório de auditoria (peça 99), os Acórdãos 571/2013-TCU-Plenário, 1.441/2015-TCU-Plenário e 3.059/2016-TCU-Plenário consolidaram, de forma progressiva, um conjunto de entendimentos relacionados à elaboração e à transparência das estimativas de custos. O Acórdão 571/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler (TC 006.810/2011-0), registrou na instrução técnica que compõe os autos a manifestação da Petrobras no sentido de que suas estimativas de custos enquadradas na classe 2 da metodologia AACE seriam mais que suficientes para a realização de licitações.

35. O Acórdão 1.441/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, determinou expressamente, em seu item 9.1.4, que sempre que o projeto-base da licitação, por seus elementos mínimos, assim o permitir, as estimativas de preço da Petrobras devem se basear em orçamento tão detalhado quanto possível. Adicionalmente, o Acórdão 3.059/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, reforçou a exigência de transparência orçamentária nas contratações da Petrobras, determinando que a licitação somente seja divulgada após a conclusão do orçamento estimativo do certame.

36. Além da observância aos parâmetros jurisprudenciais, a busca pela precisão orçamentária exige que o gestor compreenda os elementos que impactam a qualidade das estimativas. A Prática Recomendada 17R-97 da AACE detalha que a acurácia de um orçamento não depende apenas do grau de definição do projeto, mas de uma análise criteriosa de múltiplos fatores, entre os quais se destacam: a complexidade do empreendimento, a qualidade dos dados e das premissas utilizadas, as técnicas de estimativa empregadas, o tempo e o esforço dedicados ao trabalho e as condições específicas do local de implantação

37. Esses fatores são especialmente relevantes nos estágios iniciais de definição do projeto, quando as incertezas são naturalmente mais elevadas e as decisões tomadas têm maior impacto sobre os custos finais do empreendimento. A Prática Recomendada 17R-97 estabelece ainda que as faixas de variação associadas a cada classe de estimativa são válidas somente quando a estimativa é imparcial e fundamentada em premissas realistas do projeto. Estimativas comprometidas por pressões para atingir um valor pré-determinado ou por premissas otimistas não se enquadram nos intervalos de precisão previstos pela norma, independentemente do grau de definição do projeto.

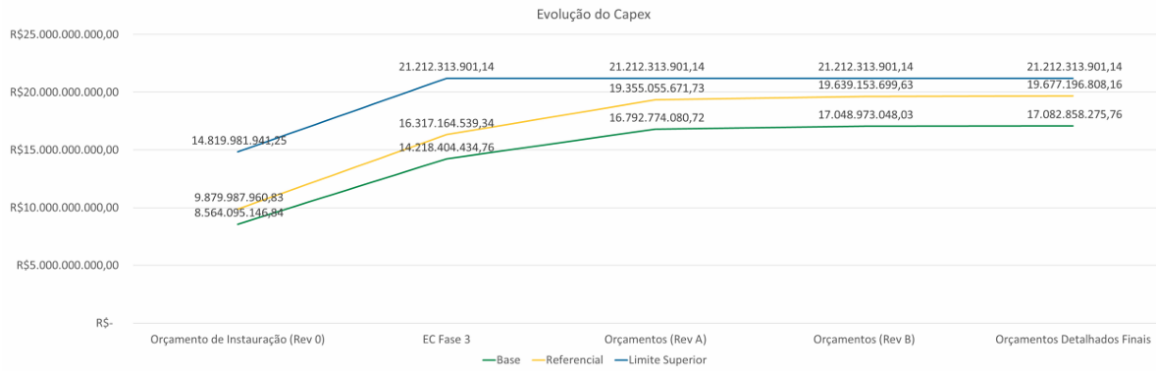
38. Embora a divulgação do edital seja, em regra, atividade condicionada à aprovação do Portão 3, e ainda que se admita a antecipação para a Fase III, é essencial que as informações necessárias à publicação já tenham alcançado o nível de definição adequado. A decisão de autorizar o lançamento da licitação com base em uma estimativa de baixa precisão mostra-se ainda mais arriscada quando se verifica que tanto a estimativa utilizada para aprovação do Portão 3 quanto o orçamento referencial superam o limite superior da estimativa aprovada no SIAC em 18,84% e 32,77%, respectivamente. Adiciona-se ainda a incerteza a que é submetida a Petrobras ao aprovar o avanço das licitações com orçamentos subestimados em cerca de 50% (considerando aumento posterior de 99,16% após detalhamento do orçamento).

39. Também sobre o aspecto orçamentário, é importante mencionar os avanços na metodologia de estimativa de custos. Conforme a apresentação realizada no dia 12/2/2026, onde foram apresentados os valores do orçamento, é possível identificar uma maior proximidade da nova metodologia com os valores obtidos dos licitantes, confirmando que existem outras formas de se estimar um valor próximo ao de mercado sem que seja necessário lançar um processo licitatório. Assim, mantêm-se integralmente, também nesse aspecto, as propostas de encaminhamento formuladas no relatório de fiscalização

40. A estimativa de custos elaborada com a nova metodologia (semi-detalhada) apresentou maior

aderência ao valor utilizado para a aprovação do Portão 3, ao passo que a estimativa paramétrica utilizada na aprovação do SIAC revelou diferença significativamente superior, conforme demonstrado na Tabela 2 e na Figura 3.

Figura 11 – Gráfico com a evolução das estimativas de custo referentes à contratação de EPCs do Projeto de Refino Boaventura



Fonte: Reunião de esclarecimento sobre o memorial, realizada em 12/2/2026 (peça 120, p. 27)

41. A perspectiva orçamentária é central para a qualidade de cada fase do FEL, uma vez que o CAPEX funciona como síntese quantitativa do nível de maturidade do projeto. Uma pesquisa do IPA, conduzida com base em mais de 24.000 projetos de capital, demonstra que a completude do FEL é o melhor preditor isolado de resultados de segurança, custo, prazo e operabilidade. Vide <https://www.ipaglobal.com/news/article/what-is-front-end-loading-fel-in-project-management/> e <https://pkirkham.github.io/pyrus/basis-for-project-definition-rating/>, acessados em 24/4/2026.

42. Um CAPEX estruturado de forma coerente com a classe de estimativa correspondente sinaliza que as premissas estão explicitadas e documentadas, que o escopo está suficientemente formalizado e que a contingência foi dimensionada para refletir o nível de incerteza esperado. Em sentido inverso, uma estimativa inconsistente com a maturidade do projeto compromete a confiabilidade da decisão de avanço para a fase seguinte e pode distorcer a avaliação econômica do empreendimento.

43. Além da perspectiva orçamentária, a ausência de análise de riscos específica para a antecipação da licitação é outro elemento que corrobora com a irregularidade. A decisão de antecipar o certame não foi precedida de uma avaliação de riscos sobre a antecipação, conforme estabelecido no item 3.7.8 da sistemática corporativa de projetos de investimento.

44. A companhia, em seu memorial posterior, apresentou três riscos associados à adoção da estratégia de antecipação da licitação para a Fase III, acompanhadoanexos contratuais om impactos

45. s das respectivas estratégias de mitigação:

Risco financeiro – as licitantes poderiam solicitar à Petrobras reembolso de custos pela elaboração de suas propostas. No entanto, vale ressaltar que, em pleitos promovidos por licitantes, a Companhia já obteve decisões favoráveis. Mesmo porque vale ressaltar que o custo de elaboração de proposta já faz parte do planejamento de toda licitante, já que apenas uma será a vencedora do certame e todas as outras terão aquele custo afundado;

Risco de oportunidade – ao haver dedicado recursos a um projeto que acabe não se confirmando econômico, pode-se questionar que este projeto teria tomado recursos de outro mais vantajoso. Porém, esse risco se encontra mitigado, uma vez que foi realizada uma atualização da análise econômica do projeto em fevereiro de 2024, conforme citado nos Isac dos processos de licitação;

Risco de reputação – ao adotar essa estratégia haveria o risco de credibilidade para a Petrobras. Caso a estratégia de antecipação seja adotada e com frequência o projeto não se confirme econômico e a licitação seja cancelada, pode haver impacto no interesse do mercado em investir tempo e recursos na elaboração de proposta. No entanto, esse risco é de difícil aferência prática, ou seja, sua materialização dificilmente poderia ser apreciada com precisão, além de depende de reiterações de cancelamentos de licitações. (peça 105, p. 7)

46. Contudo, é importante destacar que, além dos riscos mencionados, é razoável esperar que a análise de riscos abordasse a possibilidade de aumento de valor decorrente da utilização de um orçamento de baixa precisão. Esse aspecto reforça a necessidade de uma análise de riscos específica, para que a decisão de antecipação da licitação seja tomada com base em informações completas e precisas.

47. Ressalta-se que, no caso concreto, a revisão dos documentos que embasaram a decisão de antecipar a licitação (Relatório do Grupo de Trabalho de Otimização de Prazo, o DIP PDP 24/2022 e o SIAC (PROP64)) evidencia que tais instrumentos não apresentaram, à época, a avaliação dos riscos específicos relacionados à antecipação da licitação. Esses riscos passaram a ser descritos somente posteriormente, no

memorial atualmente apresentado pela companhia, ressaltando-se a ausência de explicitação do risco principal relacionado à incerteza esperada do orçamento. A ausência dessa análise nos processos decisórios demonstra que as condições estabelecidas no normativo interno para autorizar a antecipação do processo licitatório não foram atendidas.

48. Ainda que a companhia sustente que a antecipação da licitação para a Fase III estaria alinhada a práticas de mercado e a orientações do IPA, tais referências não afastam a obrigatoriedade de observância dos próprios normativos internos. A adoção dessa estratégia, segundo o item 3.7.8 da sistemática corporativa de projetos de investimento, exige o atendimento de condições específicas, como a apresentação detalhada dos riscos associados e a conclusão da engenharia básica com medição de sua maturidade. Registra-se que, conforme apresentado na Tabela 1, o projeto básico foi concluído entre a aprovação do DIP PDP 24/2022 e do SIAC (PROP64).

49. É necessário esclarecer que o foco do achado de auditoria não foi questionar a validade genérica da estratégia de antecipação, mas a maneira como ela foi aplicada no caso concreto, conforme explicitado nos §§ 203 a 208 do relatório final de auditoria (peça 99, p. 33). Ao analisar a evidência, não é possível concluir que a estratégia da antecipação seja uma boa prática recomendada pelo IPA com a finalidade de adquirir valores mais próximos dos reais de mercado por meio das propostas dos licitantes (peça 108, p. 6).

50. A Petrobras apresentou como vantagens da estratégia o ganho de prazo para o projeto e a maior acurácia do CAPEX ao utilizar propostas reais de mercado, sustentando que, em função de sua natureza jurídica e da legislação, a realização de licitação seria necessária para obter cotações firmes em Fase III:

Cumpre destacar que, em função da natureza jurídica da Petrobras e da legislação, para que a Companhia possa obter ***cotações firmes de mercado em Fase III, é necessária a realização de processo licitatório nessa fase****, conforme realizado no caso concreto do projeto. (grifo nosso) (peça 105, p. 6)*

51. Contudo, embora a busca por maior acurácia do CAPEX seja um objetivo legítimo, não é possível afirmar, com base nas informações disponibilizadas, que a estratégia adotada pela Petrobras constitua a alternativa que maximize a relação entre custo e risco da contratação. Não há demonstração de que a instauração antecipada de processo licitatório seja o único meio apto a produzir estimativas de custo representativas do valor de mercado, existindo outras metodologias de quantificação que podem apresentar grau de incerteza compatível com as necessidades da tomada de decisão.

52. A antecipação do processo licitatório em empreendimentos de grande porte e elevada complexidade técnica constitui decisão que demanda cautela e adequada fundamentação técnica. Projetos dessa natureza, frequentemente classificados na literatura especializada como megaprojetos, caracterizam-se por elevados volumes de investimento, longos prazos de implantação e elevado grau de incerteza quanto a aspectos técnicos, econômicos e operacionais.

53. A cautela exigida na antecipação do processo licitatório é reforçada pela literatura especializada em gestão de megaprojetos. Estudos empíricos demonstram que empreendimentos com orçamento superior a US$ 1 bilhão apresentam taxas elevadas de insucesso: cerca de 65% não atingem seus objetivos de negócio, com atrasos e aumentos de custo significativos (MERROW, 2011). A subestimação de custos é fenômeno recorrente e estrutural, verificado em amplas bases de dados internacionais (FLYVBJERG; HOLM; BUHL, 2002), o que levou a literatura a cunhar o termo "lei de ferro dos megaprojetos" para descrever a tendência sistemática de ultrapassagem de custos, atrasos e entrega de benefícios aquém do planejado (FLYVBJERG, 2023).

54. Nesse contexto, a qualidade do planejamento nas fases iniciais — estruturado pela metodologia FEL — é apontada como o principal fator preditivo de desempenho em custo, prazo e operabilidade. Projetos que alcançam níveis elevados de maturidade no FEL apresentam resultados econômicos substancialmente superiores, com mais de quatro vezes o valor presente líquido por dólar investido em comparação com projetos que não atingem planejamento inicial adequado (MERROW, 2011). A pressão por cronogramas agressivos é identificada como um dos fatores que mais comprometem a qualidade do FEL, ao reduzir o tempo de planejamento e incentivar decisões prematuras que resultam em estouros de custo durante a execução (MERROW, 2011; BARSHOP, 2016; MERROW, 2023).

55. A equipe de auditoria propôs dar ciência à entidade de que foi irregular a antecipação da licitação do empreendimento, uma vez que não havia detalhamento e maturidade suficientes para embasar uma decisão informada por parte da Diretoria Executiva. Em especial, destacou-se que a autorização para o início do certame ocorreu com orçamentos referenciais lastreados em estimativas de custos de baixa precisão, resultando em divergência de 78,26% entre a estimativa aprovada e os valores de mercado, sem que os riscos associados à antecipação tenham sido devidamente informados aos tomadores de decisão.

56. A decisão de antecipação pode ser viável, desde que os riscos sejam claramente apresentados e fundamentados, garantindo que os responsáveis disponham de todas as informações necessárias. Cabe

registrar que, embora o projeto básico tenha sido finalizado antes da publicação do edital, a estimativa de custos permaneceu com baixo nível de precisão (classe 4).

57. Diante do exposto, considera-se que os novos elementos apresentados pela entidade não foram suficientes para alterar a proposta de encaminhamento formulada no relatório de auditoria. Dessa forma, mantém-se a ciência de que a Diretoria Executiva proferiu decisão de antecipação da licitação do empreendimento sem que houvesse detalhamento e maturidade suficientes para uma decisão informada, ao autorizar o início do certame com orçamentos referenciais lastreados em estimativas de custos de baixa precisão, em desacordo com os arts. 31, 34 e 81 da Lei 13.303/2016, com o art. 153 da Lei 6.404/1976 e com o item 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 14).

IX.2. ***Divulgação da licitação com o orçamento referencial ainda sujeito a posterior consolidação***

58. A Petrobras, em seu memorial (peça 105), defende a utilização do orçamento paramétrico para iniciar o processo licitatório como prática válida e amparada pela Lei 13.303/2016, especialmente no contexto de contratações semi-integradas. A empresa argumenta que o orçamento paramétrico foi concluído antes do início da licitação, conforme autorizado pelo art. 42, inciso V e § 1º, inciso II, da referida lei, e que não há regra legal específica que defina o momento exato para sua elaboração ou divulgação, especialmente em casos de orçamento sigiloso, tratando-se de metodologia expressamente prevista para estimar o valor do objeto com base em valores de mercado, serviços similares ou avaliação do custo global da obra.

59. Ainda, ela apresenta as razões do veto presidencial à alínea "f" do inciso VIII, do art. 42, do projeto de lei que resultou na Lei das Estatais. Tal dispositivo previa a obrigatoriedade de apresentação de um "orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados" como elemento do projeto básico. Segundo a Companhia, o veto teve como objetivo evitar o enrijecimento excessivo do procedimento licitatório. Dessa forma, a Petrobras argumenta que a utilização do orçamento paramétrico para subsidiar a licitação e a publicação do edital está em conformidade com a finalidade da legislação (peça 105, p. 9).

60. A Companhia defende não ser adequada a utilização de uma interpretação ampliativa por parte da equipe de auditoria sobre o art. 42, § 2º, da Lei 13.303/2016. Tal dispositivo estabelece que o orçamento deve ser tão detalhado quanto possível no caso de contratações integradas. O argumento exposto no memorial é que caso houvesse intenção de ampliar o entendimento para contratações semi-integradas o legislador assim o faria expressamente, como no art. 42, § 3º (peça 105, p. 10-11).

61. Por fim, a Petrobras informa que a elaboração de orçamentos paramétricos no contexto da implementação de projetos de investimento da área de Sistemas de Superfície, Refino, Gás e Energia tem passado por um processo de aprimoramento contínuo. Segundo o memorial, a companhia implementou recentemente diversas melhorias que visam padronizar e otimizar esse processo e garantir maior precisão e transparência nas estimativas de custos (peça 105, p. 11-12).

Análise:

62. Inicialmente, observa-se que a controvérsia não diz respeito ao sigilo do orçamento estimado previsto no art. 34 da Lei 13.303/2016. Conforme dispõe o referido dispositivo, o sigilo recai sobre o valor estimado da contratação, sem prejuízo da divulgação dos quantitativos e das demais informações necessárias à formulação das propostas. Assim, a possibilidade de manutenção do orçamento sob sigilo não afasta a necessidade de que a fase preparatória da contratação seja instruída com orçamento estimativo compatível com o grau de detalhamento do empreendimento e formalmente concluído antes da divulgação da licitação.

63. Também não se questiona, no presente caso, a legalidade abstrata da utilização de metodologias paramétricas. Com efeito, o art. 42, §1º, inciso II, da Lei 13.303/2016 prevê expressamente a utilização de orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica para aferição do valor estimado do objeto.

64. A inadequação, no caso concreto, da estratégia adotada pela companhia de iniciar a licitação com base em orçamento integralmente paramétrico decorre da existência de projeto básico e, portanto, de informações técnicas suficientes para subsidiar estimativas de maior detalhamento.

65. Ainda assim, a estatal optou por utilizar metodologia exclusivamente paramétrica, com a perspectiva de substituí-la posteriormente por orçamento elaborado mediante metodologia bottom-up. Nessas circunstâncias, não se trata de mera revisão ou refinamento da estimativa inicial, mas da sua posterior substituição por orçamento de natureza metodológica substancialmente distinta.

66. Consequentemente, verifica-se que o orçamento referencial destinado a subsidiar a avaliação das propostas ainda não estava concluído quando do início da fase externa do certame. Assim, a impropriedade não decorre da mera utilização de metodologia paramétrica, mas da divulgação da licitação em momento no qual a elaboração do orçamento referencial permanecia em curso, de modo que a fase preparatória ainda não se encontrava integralmente concluída, em desacordo com a sistemática estabelecida pelo art. 51 da Lei

13.303/2016.

67. O art. 31 da Lei 13.303/2016 estabelece os princípios que regem as licitações e contratações das empresas estatais, dentre eles a economicidade, a eficiência e a obtenção da proposta mais vantajosa. Em consonância com esses objetivos, os §§ 2º e 3º do referido dispositivo disciplinam a formação do orçamento de referência das obras e serviços de engenharia, privilegiando a utilização de custos unitários, referências oficiais, pesquisas de mercado e demais elementos aptos a produzir estimativas aderentes às características do empreendimento.

68. Essa estrutura normativa revela que o legislador atribuiu especial relevância à consistência técnica do orçamento estimativo, concebendo-o não apenas como requisito formal da licitação, mas como instrumento essencial para o planejamento, para a avaliação econômica do empreendimento e para a tomada de decisões pelas instâncias de governança.

69. A interpretação sistemática da Lei 13.303/2016 evidencia que a qualidade do orçamento deve evoluir de forma compatível com o amadurecimento do empreendimento. Quanto maior o conjunto de informações técnicas disponíveis acerca do objeto, maior a expectativa de que tais informações sejam incorporadas à estimativa de custos, de modo a assegurar compatibilidade entre o grau de maturidade do empreendimento e a precisão da informação utilizada para subsidiar as decisões de planejamento, governança e licitação.

70. É nesse contexto que deve ser interpretado o art. 42 da Lei 13.303/2016. O dispositivo não afasta a lógica geral estabelecida pelo art. 31, mas apenas reconhece que determinados regimes contratuais demandam graus distintos de detalhamento orçamentário em função do nível de definição do objeto. Por essa razão, o § 2º admite a utilização de estimativas paramétricas nas parcelas do empreendimento insuficientemente caracterizadas, flexibilização compatível com a própria natureza da contratação integrada, na qual inexiste projeto básico previamente elaborado e a contratação se fundamenta em anteprojeto.

71. A contratação semi-integrada, por sua vez, ocupa posição intermediária entre a contratação tradicional e a contratação integrada. Embora admita liberdade de solução em determinadas parcelas do objeto, pressupõe a existência de projeto básico elaborado pela contratante. Assim, ainda que o art. 42, § 2º, não se aplique literalmente às contratações semi-integradas, sua lógica normativa evidencia que a flexibilidade conferida à utilização de estimativas paramétricas decorre da insuficiência de definição do objeto e não constitui autorização para desconsiderar informações técnicas já disponíveis nem para postergar sua incorporação ao orçamento estimativo.

72. Desse modo, as parcelas abrangidas pelo projeto básico devem observar nível de detalhamento compatível com as informações existentes, permanecendo a utilização de metodologias mais expedidas restrita às frações efetivamente sujeitas à liberdade de solução ou à indefinição técnica.

73. O ponto central da análise reside na interpretação do art. 51, inciso I, da Lei 13.303/2016, segundo o qual a fase preparatória da licitação deve contemplar a elaboração do projeto básico ou executivo e a definição do orçamento estimado da contratação. A sistemática legal pressupõe que a decisão de divulgação do edital seja precedida da conclusão dos principais elementos de planejamento da licitação, entre eles o orçamento estimativo, que constitui elemento de suporte às instâncias decisórias da Companhia.

74. O Acórdão 3.059/2016-TCU-Plenário, do Ministro Relator Benjamin Zymler, ao analisar contratação da Petrobras, consignou que a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo viola o art. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016. Tal entendimento encontra-se explicitado no voto condutor do referido Acórdão.

Acórdão:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conheço da representação, por entender presentes os requisitos estabelecidos no art. 237, inciso V e parágrafo único, e 246 do Regimento Interno e 86, inciso II, da Lei 8.443/1992. 9.2 dar ciência à Petrobras que:

(...)

*9.2.2. **a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo** do certame viola o item 5.2, subitem I, alínea "c", do Decreto 2.745/1998 e, no regime atual, os arts. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016;*

Voto:

(...) 28. Sobre o tema, destaco que o art. 51 da Lei 13.303/2016 estabeleceu que as licitações das empresas estatais observarão uma sequência de fases, sendo as três primeiras, a preparação, a divulgação e a apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado.

29. Outrossim, a norma previu, em seu art. 31, §§ 2° e 3°, as premissas para a elaboração do orçamento estimativo das licitações:

"Art. 31. Omissis

§ 2º O orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas.

§ 3° No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no § 2°, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em banco de dados e sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado"

30. Sendo assim, considerando que a elaboração ***do orçamento estimativo constitui, por natureza, um procedimento inerente à preparação de uma licitação****,* ***ele necessariamente deve ser concluído antes da divulgação do certame licitatório****, independentemente do fato de o orçamento ser público ou sigiloso aos interessados em participar do certame (grifo nosso).*

75. Nesse sentido, o Acórdão 3.059/2016-TCU-Plenário consignou expressamente que a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo viola os arts. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016. Embora o caso concreto não trate de inexistência absoluta de orçamento, a deliberação evidencia que a conclusão da fase preparatória e a consolidação dos elementos que embasam a estimativa de custos constituem pressupostos da abertura da fase externa da licitação.

76. No caso concreto, tratando-se de contratação semi-integrada, havia informações técnicas suficientes (projeto básico) para embasar a elaboração de orçamento mais detalhado. Conforme apurado pela equipe de auditoria, a publicação do edital com fundamento em orçamento paramétrico — posteriormente substituído por orçamento mais detalhado antes da abertura das propostas — reforça o entendimento da equipe de auditoria de que o orçamento referencial ainda não se encontrava devidamente consolidado no momento da divulgação do certame.

77. Cumpre observar que a autorização para publicação do edital não se confunde com a autorização para contratação e, portanto, não representa, por si só, a assunção de obrigação financeira pela companhia. Não obstante, a abertura da fase externa da licitação constitui decisão relevante de governança, que pressupõe avaliação adequada das condições técnicas e econômicas do empreendimento. Nesse contexto, a utilização de estimativa paramétrica mostrou-se insuficiente para fornecer informação de custos compatível com o grau de maturidade do projeto, reduzindo a confiabilidade das análises de viabilidade, planejamento e gestão de riscos utilizadas para subsidiar o prosseguimento do certame.

78. A contratação semi-integrada, prevista no art. 42, inciso V, da Lei 13.303/2016, caracteriza-se pela existência de projeto básico previamente elaborado pela estatal e pela atribuição ao contratado da elaboração do projeto executivo, bem como da execução das obras, testes e pré-operação. O §1º, inciso I, alínea "c", do mesmo artigo exige que o instrumento convocatório delimite, de forma precisa, as frações do empreendimento em que haverá liberdade para inovação metodológica ou tecnológica, enquanto a matriz de riscos deve estabelecer as parcelas em que a execução estará vinculada às soluções previamente definidas e aquelas em que haverá liberdade de solução. Essa distinção normativa entre partes com e sem liberdade técnica é determinante para a modelagem orçamentária.

79. As razões do veto presidencial à alínea "f" do inciso VIII do art. 42 indicaram que a exigência de orçamento detalhado como elemento obrigatório do projeto básico poderia comprometer a coerência dos regimes que admitem maior flexibilidade técnica, especialmente a contratação integrada e a semi-integrada. A imposição de orçamento detalhado reduziria o espaço normativamente conferido à inovação e à definição de soluções pelo mercado, em especial quando o objeto puder ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias, hipótese expressamente admitida pelo art. 43, inciso V, da Lei 13.303/2016.

80. Essas previsões evidenciam que o legislador estruturou a contratação semi-integrada com a possibilidade de um regime híbrido: onde pode haver parcelas do objeto previamente definidas no projeto básico e outras em que se admite variação de solução. A obrigatoriedade de orçamento detalhado como parte de todo projeto básico poderia desconsiderar essa diferenciação normativa, impondo nível de definição incompatível com as frações em que a própria lei autoriza inovação.

81. Nesse contexto, as razões do veto não autorizam a utilização indiscriminada da metodologia paramétrica. Ao contrário, indicam que a exigência de detalhamento integral para todo o projeto poderia inviabilizar a flexibilidade própria do regime de contratação semi-integrada.

82. Em relação à metodologia utilizada, observa-se que a Petrobras adotou orçamento paramétrico como fundamento para a autorização da publicação do edital. Tal metodologia resultou na elaboração de estimativa classificada pela própria Companhia como Classe 4, caracterizada por menor grau de detalhamento e maior faixa de variabilidade dos custos (-30% a +50%).

83. Embora a discussão acerca da precisão, da aderência ao mercado e da capacidade preditiva dessa estimativa tenha sido aprofundada em tópico específico do relatório de auditoria (peça 99, p. 12), dedicado à análise da utilização de estimativas de baixa precisão como orçamento referencial, cabe registrar que se trata de metodologia tipicamente associada a estágios menos avançados de definição do empreendimento, aspecto relevante para a análise de sua utilização em contexto no qual já havia projeto básico disponível.

84. Os resultados observados posteriormente, após os últimos procedimentos da auditoria, corroboram essa característica. As propostas recebidas apresentaram valores 78,26% superiores à estimativa paramétrica e 18,84% acima do limite superior da faixa de variabilidade associada ao orçamento Classe 4 utilizado pela Companhia (+50% do valor estimado), indicando limitada aderência da estimativa às condições efetivamente verificadas no mercado.

85. Ressalta-se que a própria Petrobras reconheceu essa limitação ao promover aperfeiçoamentos em seu processo de orçamentação, passando a adotar metodologia semi-detalhada, que produziu estimativas mais precisas e aderentes aos valores efetivamente contratados. Embora esse aspecto não constitua o objeto central da presente análise, reforça a constatação de que o orçamento paramétrico utilizado possuía limitações inerentes a sua finalidade e mostrava-se mais compatível com fases iniciais de planejamento do que com um empreendimento já amparado por projeto básico.

86. Diante do exposto, os argumentos apresentados pela Petrobras não são suficientes para afastar a irregularidade apontada pela equipe de auditoria. Embora a utilização de metodologia paramétrica encontre previsão no art. 42, § 1º, inciso II, da Lei 13.303/2016, tal autorização não afasta a necessidade de que os elementos essenciais da fase preparatória da contratação estejam adequadamente elaborados e concluídos antes da divulgação da licitação.

87. No caso concreto, a decisão de autorizar a publicação dos editais foi tomada com base em orçamento referencial elaborado por metodologia paramétrica e ainda sujeito a posterior consolidação, circunstância que evidencia a utilização de estimativa de custos típica de estágios menos avançados de definição do empreendimento.

88. A interpretação sistemática dos arts. 42 e 51 da Lei 13.303/2016 conduz à conclusão de que a fase preparatória da contratação deve estar suficientemente consolidada antes da abertura da fase externa da licitação. Ainda que o orçamento paramétrico seja admitido como ferramenta de estimativa de custos, sua utilização como fundamento para a divulgação do certame pressupõe que ele represente, de forma adequada, o estágio de maturidade alcançado pelo empreendimento e que não esteja sujeito a posterior complementação substancial em aspectos essenciais ao processo decisório.

89. Diante da argumentação desenvolvida ao longo deste tópico, e com o propósito de tornar mais precisa a descrição da irregularidade objeto do encaminhamento, propõe-se o ajuste de sua redação, sem prejuízo dos fundamentos, conclusões ou do entendimento firmado pela equipe de auditoria.

90. Assim, conclui-se pela proposta de ciência de que a divulgação das Oportunidades nº 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, com orçamento referencial elaborado com metodologia paramétrica e sujeito a posterior consolidação, não se coaduna com a sistemática estabelecida no art. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016, na medida em que a decisão de autorizar a divulgação do certame foi adotada antes da consolidação de pressuposto técnico essencial à sua adequada fundamentação.

*IX.3. **Disponibilização de quantitativos na publicação do edital***

91. A matéria relativa à divulgação de quantitativos consta do relatório de fiscalização como situação integrante do achado, a argumentação sobre o conceito e alcance dos quantitativos exigidos pelo art. 34 da Lei 13.303/2016 não foi apresentada no primeiro memorial de defesa da Petrobras. A questão emergiu durante a reunião realizada em 12/2/2026, e foi aprofundada em reunião de 9/4/2026, na qual a Petrobras apresentou, em memorial complementar, três conceitos distintos de quantitativo (peça 118, p. 2). Em razão da pertinência dessa argumentação, entende-se oportuno o seu enfrentamento nesta instrução.

92. A Petrobras propôs classificação dos quantitativos em três acepções:

a) quantitativos de projeto/objeto — quantidades de bens, materiais e principais elementos por disciplina técnica, destinados a traduzir "o que deve ser feito", que a empresa entende devidos desde a publicação;

b) quantitativos de planilha a preços unitários (PPU) — quantitativos "item a item" associados ao regime de medição e pagamento, cuja divulgação a companhia entende passível de avaliação caso a caso; e

c) quantitativos de meios e métodos — recursos humanos, equipamentos, histogramas e premissas de produtividade, representando hipótese de execução, que a Petrobras defende como prerrogativa técnica de cada proponente.

93. Segundo a companhia, a divulgação dos quantitativos de meios e métodos tenderia a produzir efeitos indesejáveis, tais como distorção de incentivos, incremento de litigiosidade contratual e restrição

indireta a soluções mais eficientes (peça 118, p. 4).

94. Com base nessa distinção, a Petrobras sustentou que a exigência do art. 34 da Lei 13.303/2016 se vincula à primeira acepção e que foi integralmente atendida desde a publicação das Oportunidades, mediante a disponibilização da totalidade da documentação técnica do projeto, incluindo documentos do Projeto Básico, especificações técnicas, anexos contratuais, matriz de riscos e, quando aplicável, o modelo tridimensional BIM (Building Information Modeling) (peça 118, p. 5). A companhia informou ainda que, na divulgação original, a estratégia contratual alocava o risco de variação de quantitativos à futura contratada, sob remuneração a preços globais, enquanto o risco de reparos e refazimentos do escopo já executado por terceiros ficava sob responsabilidade da Petrobras.

95. Posteriormente, a partir de diligências da Comissão de Licitação e em atenção a solicitações de licitantes, a Petrobras realizou Análise Qualitativa de Riscos (AQR) e decidiu assumir o risco de variação de quantitativos de itens críticos do escopo remanescente, mediante inclusão em planilhas com remuneração a preços unitários (PPU), e divulgar quantitativos de referência para determinados itens sem assunção do risco de variação futura.

96. A companhia sustentou que essa adoção parcial de medição a preços unitários decorreu de medida para aperfeiçoar a distribuição de riscos e fomentar a competitividade, e não de atendimento tardio ao art. 34 da Lei 13.303/2016, concluindo que toda a documentação necessária à elaboração das propostas já estaria disponível desde a abertura dos procedimentos licitatórios.

Análise:

97. Em relação ao argumento de que a disponibilização dos projetos eletrônicos tridimensionais (modelo BIM) e das respectivas isométricas permitiria aos licitantes obter, por extração própria, os quantitativos necessários à elaboração das propostas, o próprio caso concreto demonstra o contrário. Apesar de os licitantes terem tido acesso, desde a publicação dos editais, ao modelo tridimensional e à documentação técnica do empreendimento, a necessidade de informações adicionais sobre o escopo efetivamente a executar — notadamente take-offs de bens, materiais e serviços — resultou em sucessivas solicitações de esclarecimentos, reiteradas prorrogações de prazo e substanciais alterações nos documentos licitatórios. Nesse contexto, a evolução do certame evidencia que a documentação originalmente disponibilizada não fornecia, de forma suficiente, os elementos necessários à adequada formulação das propostas.

98. A constatação de que a própria companhia, diante das dificuldades externadas pelos proponentes, conclui por necessário extrair e divulgar quantitativos a partir do mesmo acervo técnico originalmente disponibilizado evidencia que o acesso ao modelo BIM e às isométricas, por si só, não satisfaz a exigência da divulgação do detalhamento dos quantitativos estabelecida no art. 34 da Lei 13.303/2016.

99. Nesse contexto, o Acórdão 1.359/2024-TCU-Plenário enfrentou questão análoga e firmou entendimento de que a mera disponibilização do anteprojeto ou da documentação técnica não é suficiente para o cumprimento da obrigação inscrita no art. 34 da Lei 13.303/2016. Conforme consignado no Acórdão:

26. Por outro lado, a mesma peça, juntada aos autos pela unidade técnica após solicitação deste relator, demonstra que não houve cumprimento da parte final do art. 34 da mesma Lei, pois não foi disponibilizado aos licitantes o "detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas", conforme se verifica no rol de documentos constantes do portal de licitações da Infraero.

27. Não basta apenas disponibilizar o anteprojeto com elementos que permitam aos possíveis interessados o levantamento dos quantitativos, a lei exige que os quantitativos de serviços sejam disponibilizados aos potenciais concorrentes no mesmo nível de detalhamento que foram produzidos pela estatal contratante.

100. Note-se que o precedente acima transcrito aborda exatamente a mesma linha argumentativa ora sustentada pela Petrobras: a de que a disponibilização de documentação do projeto supriria a exigência legal. O Tribunal foi claro ao estabelecer que a obrigação legal recai sobre a disponibilização dos quantitativos propriamente ditos, no nível de detalhamento em que foram/deveriam ser produzidos pela estatal contratante, e não sobre a mera entrega de documentos técnicos a partir dos quais os licitantes pudessem, por seus próprios meios, efetuar o levantamento.

101. A ausência de disponibilização de quantitativos detalhados e do Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) pode comprometer a elaboração e a comparabilidade das propostas, podendo resultar na classificação de proposta mais baixa por erros no levantamento de quantitativos. Conforme apurado pela equipe de auditoria, a não disponibilização constituiu estratégia deliberada de contratação da Petrobras, e não impossibilidade técnica ou decorrência natural do regime semi-integrado. Se o levantamento de quantitativos foi produzido e considerado de boa qualidade pela própria companhia, não há justificativa razoável para não o disponibilizar às licitantes desde a publicação do edital.

102. Reforça essa conclusão o fato de que a própria área jurídica da Petrobras, no âmbito da Análise Qualitativa de Riscos para ajustes no processo licitatório, apontou decisão do TCU que determinava a

disponibilização dos quantitativos. Ou seja, internamente, a companhia tinha ciência da exigência legal e da posição desta Corte de Contas sobre o tema.

103. Embora a Petrobras tenha envidado esforço legítimo em esclarecer os diferentes conceitos de quantitativos e em aperfeiçoar a distribuição de riscos durante o processo licitatório, e ainda que tenha invocado razões de prevenção de litigiosidade para justificar a não divulgação dos quantitativos de meios e métodos, tais providências e argumentos não elidem o fato de que, no momento da abertura dos editais, os quantitativos disponibilizados não atendiam à exigência da parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016.

104. A divisão tripartite dos quantitativos apresentada pela Petrobras constitui construção conceitual interna da companhia que não encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente. O art. 34 da Lei 13.303/2016 não estabelece qualquer subdivisão que permita classificar quais quantitativos devem ou não ser disponibilizados. Quanto à alegação de elevação de risco de litigiosidade, não se constata evidência dessa alegação atrelada à devida e detalhada previsão contratual da matriz de repartição objetiva de riscos.

105. A fragilidade dessa tese é evidenciada pela própria conduta da Petrobras ao longo do certame. Ao confrontar a categorização tripartite proposta pela companhia com as alterações efetivamente realizadas no edital, observa-se que a estatal, ainda que tardiamente, reconheceu a necessidade de divulgar os elementos que ela própria classificava como essenciais. A tabela abaixo sistematiza essa correlação.

Tabela 6 - Classificação das alterações do edital à luz da classificação de quantitativos apresentada pela Petrobras

Alteração	*Classificação*
Lista de quantitativos de bens não tagueados (Tubulações)	*1ª Acepção (Projeto/Objeto)*
Lista de quantitativos de bens não tagueados (itens remanescentes)	*1ª Acepção (Projeto/Objeto)*
Lista de quantidades de referência (Projeto Executivo)	*1ª Acepção (Projeto/Objeto)*
Take-off de cabos, bandejas, eletrocalhas, isolamento, pintura, estrutura metálica, tubulação e outros	*1ª Acepção (Projeto/Objeto)*
Revisão da Planilha de Preços com inclusão de serviço e fornecimento a preços unitários	*2ª Acepção (PPU)*
Revisão do Critério de Medição	*2ª Acepção (PPU)*
Revisão da Matriz de Risco	*2ª Acepção (PPU)*
Revisão do Memorial Descritivo	*2ª Acepção (PPU)*

Fonte: Registro de Alterações para Republicação de Edital (peça 80, p. 2)

106. A classificação das alterações efetivamente realizadas, à luz da própria categorização proposta pela Petrobras, demonstra que todas as alterações se enquadram nas duas primeiras acepções, justamente aquelas que a companhia reconhece como devidas (1ª acepção) ou como passíveis de divulgação conforme o caso concreto (2ª acepção). Não foi identificada alteração no edital relacionada à terceira acepção (meios e métodos), o que reforça a conclusão de que a resistência da Petrobras em divulgar os quantitativos não se baseou em uma impossibilidade técnica ou jurídica, mas em uma escolha estratégica de gestão de riscos que se mostrou incompatível com o dever de transparência exigido pela Lei das Estatais.

107. Para além do plano estritamente normativo, observa-se que o argumento de prevenção de litigiosidade, invocado pela companhia em reunião para sustentar a não divulgação dos quantitativos de meios e métodos, foi apresentado de forma genérica e desacompanhado de evidências. A alegação de que, mesmo diante de matriz de riscos bem definida, os contratados ainda formulariam pleitos e iniciariam litígios não é suficiente para afastar o dever legal de divulgação, sobretudo porque as cláusulas contratuais estabelecem, de modo claro e objetivo, a repartição dos riscos.

108. Em suma, a análise do caso concreto confirma a caracterização do achado, fundamentada nos seguintes elementos evidenciados na auditoria:

a) a comprovação de que a não disponibilização de quantitativos constituiu estratégia deliberada da companhia (peça 80, p. 2);

b) a existência de levantamento de quantidades de boa qualidade produzido internamente pela Petrobras, conforme premissa adotada pela companhia;

c) a disponibilização tardia dos quantitativos e do Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços,

após diligências e solicitações dos próprios licitantes; e

d) o reconhecimento, pela própria área jurídica da Petrobras, da existência de decisão do TCU que corrobora o entendimento de disponibilização dos quantitativos (peça 80, p.111).

109. Analisadas as informações complementares apresentadas pela jurisdicionada, cumpre registrar a correção de erro material identificado na instrução anterior. Ainda que a análise do achado tenha concluído expressamente pela proposta de ciência à unidade jurisdicionada, tal medida não constou da seção de Proposta de Encaminhamento do relatório inicial, configurando inconsistência interna entre a fundamentação e a conclusão propositiva. Tratando-se de mero lapso administrativo, sem repercussão no mérito da análise técnica já realizada, aproveita-se a presente oportunidade para corrigi-lo, incluindo-se a proposta de ciência no respectivo tópico do encaminhamento.

110. Diante do exposto, os argumentos apresentados pela Petrobras em sede de memorial complementar não foram suficientes para elidir a irregularidade identificada. Mantém-se, assim, a proposta de ciência de que a publicação de licitação sem a disponibilização do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas infringe o art. 34 da Lei 13.303/2016, parte final.

IX.4. Devolução de Prazo

111. A Petrobras defende que, em situações justificadas e que não prejudiquem os interessados, é possível estabelecer prazos mínimos conforme o art. 39, incisos I, II e III, da Lei 13.303/2016, preservando o mens legis de celeridade e eficiência dos certames. A companhia reconhece que há situações em que a devolução integral do prazo é indispensável — como ocorreu nas Oportunidades nº 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503 —, mas enfatiza que essa prática não deve ser adotada indiscriminadamente. Nesse sentido, argumenta que a proposta da unidade técnica de devolução integral dos prazos em todos os casos pode gerar onerosidade excessiva e comprometer a eficiência dos certames, devendo a análise considerar as especificidades de cada situação.

112. Inicialmente, o art. 39 da Lei 13.303/2016 estabelece que os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos disciplinados por esta Lei devem ser divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia mista na internet, observando prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances. O parágrafo único do referido artigo prevê que as modificações promovidas no instrumento convocatório devem ser divulgadas nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando as alterações não impactarem a preparação das propostas.

113. O normativo interno da Petrobras, especificamente o item 3.5.5 do padrão PP-1PBR-00490, reproduz essa sistemática.

3.5.5. Em caso de necessidade de alteração no Edital ou em seus Adendos que afete a preparação das propostas, deve ser republicado no DOU e Portal Eletrônico, ***nos mesmos moldes do Edital original, concedendo o mesmo prazo inicialmente estabelecido****.*

Exceção: Caso haja ***justificativa para tanto e não traga prejuízo para os interessados da licitação****, em prol da celeridade e eficiência do certame, é* ***possível estabelecer o prazo mínimo*** *mencionado no art. 39, incisos I, II e III da Lei 13.303/16.*

3.5.5.1. Considera-se como alteração que afeta a preparação das propostas, por exemplo, aquelas que:

a) Ampliem ou restrinjam a participação de interessados na licitação;

b) Impactem significativamente o valor das propostas ou a composição dos custos, por exemplo, alterando de modo significativo o escopo ou aspectos atinentes à execução do objeto contratual.

Nota: No caso de alterações que afetem a proposta a Comissão deve questionar a Unidade Solicitante se o Orçamento Referencial será revisado. (grifo nosso) (peça 121, p. 13)

114. Importante destacar que, em reunião no dia 12/2/2026, foi informado que o prazo mínimo foi tecnicamente suficiente para o processamento das informações disponibilizadas. Ainda, caso algum licitante julgasse necessitar de um prazo maior para a elaboração da proposta poderia solicitar via sala de colaboração, e a solicitação de prazo adicional seria avaliada pela comissão de licitação.

115. O art. 39 da Lei 13.303/2016 estabelece uma exceção condicionada ao caso de não afetar a preparação das propostas, sem definir critérios objetivos para essa aferição. Conforme Fernandes (2018), consideram-se como alterações que afetam a preparação das propostas todas aquelas capazes de influenciar o conteúdo econômico, técnico ou estratégico das propostas, incluindo modificações relativas ao objeto, às especificações técnicas, aos quantitativos, aos prazos de execução, às regras de formulação das propostas ou aos critérios de julgamento. Mesmo esclarecimentos prestados aos licitantes podem ensejar reabertura de prazo quando alterarem a compreensão das condições da contratação, em observância aos princípios da isonomia, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

116. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que alterações relacionadas aos elementos necessários à elaboração das propostas exigem a reabertura do prazo do certame.

No Acórdão 3059/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, foi dada ciência à Petrobras de que, ainda que o valor estimado da contratação seja mantido sob sigilo, eventual modificação no orçamento estimativo que envolva o detalhamento de quantitativos ou outras informações essenciais para a elaboração das propostas deve ser divulgada nos mesmos termos e prazos aplicáveis aos atos e procedimentos originais.

117. No caso concreto, o Registro de Alterações — e-formulário nº 2000150661, referente às licitações EPC do Projeto Gaslub — documentou que o conjunto de licitações apresentou baixo nível de engajamento das empresas pré-qualificadas e que foram identificadas dificuldades relevantes dos potenciais licitantes em estimar assertivamente quantitativos, riscos e escopo remanescente. Diante disso, a Petrobras propôs revisões que incluíram atualização da Planilha de Preços com inclusão de serviços e fornecimentos a preços unitários, revisão da Matriz de Riscos, ajustes no Memorial Descritivo e nos critérios de medição, além da inclusão de novas listas de quantitativos e take-offs antes não fornecidos. Tais alterações, embora justificadas como esforço para mitigar riscos e aumentar a competitividade, impactam diretamente a composição de custos e a alocação de riscos — elementos fundamentais para a preparação das propostas.

118. A análise do relatório da comissão de licitação referente à Oportunidade Petronect nº 7004269219 resultou em evidência de que as alterações no instrumento convocatório aprovadas por meio do e-formulário 2000150661 impactaram a preparação das propostas, confirmando entendimento defendido nos parágrafos anteriores:

*2.4.1. Assim, em 28/08/2024, por meio do e-formulário 2000150661 (Anexo 05) os Gerentes Gerais de SRGE/SI-III e de SUPRIMENTOS/PROJINV aprovaram a republicação da licitação em tela (Oportunidade nº 7004269219), fundamentados no art. 39, incisos I, II e III da Lei 13.303/16 e no 3.5.5 do PP-1PBR-00490-V - REALIZAR LICITAÇÃO, **tendo sido promovidas alterações nos anexos contratuais om impactos na preparação das propostas das licitantes**, tais como:*

i) Revisão da Planilha de Preços com a inclusão de serviços e fornecimentos sob regime de preços unitários;

ii) Disponibilização de listas de materiais e quantitativos de serviços estimados (take-off);

iii) Revisão da matriz de risco;

iv) Revisão do critério de medição para suportar as modificações acima;

v) Revisão do memorial descritivo para suportar a distribuição de riscos entre Petrobras e contratada.

2.4.2. Neste sentido, em 30/08/2024, a data de apresentação de propostas foi postergada na Petronect para 06/11/2024 e, em 04/09/2024, a licitação foi republicada no DOU nº 171, informando nova data. de apresentação de propostas (06/11/2024). (peça 122, p. 4)

119. Nesse caso, o prazo original previsto no instrumento convocatório, correspondente à Revisão 0 do edital, publicada em 24/4/2024, foi de 65 dias úteis. Após sucessivas alterações do edital, a segunda republicação do edital, ocorrida em 30/8/2024, estabeleceu novo prazo de 49 dias úteis para apresentação de propostas, portanto inferior ao prazo originalmente fixado. Conforme demonstrado na Figura 5, a seguir, essa republicação não encerrou o processo licitatório: houve novas revisões do edital em datas posteriores, com a devolução de prazos adicionais sucessivos, o que indica que o prazo de 49 dias úteis estabelecido na republicação de 30/8/2024 não foi suficiente para que os licitantes pudessem preparar a proposta.

120. Constata-se que o relatório preliminar de auditoria previa a determinação para que a companhia restituísse o prazo original. A companhia atendeu tempestivamente à determinação, motivo pelo qual a equipe de auditoria deixou de reiterá-la no relatório final. Ressalta-se, contudo, que tal circunstância não afasta a ocorrência da irregularidade inicialmente identificada.

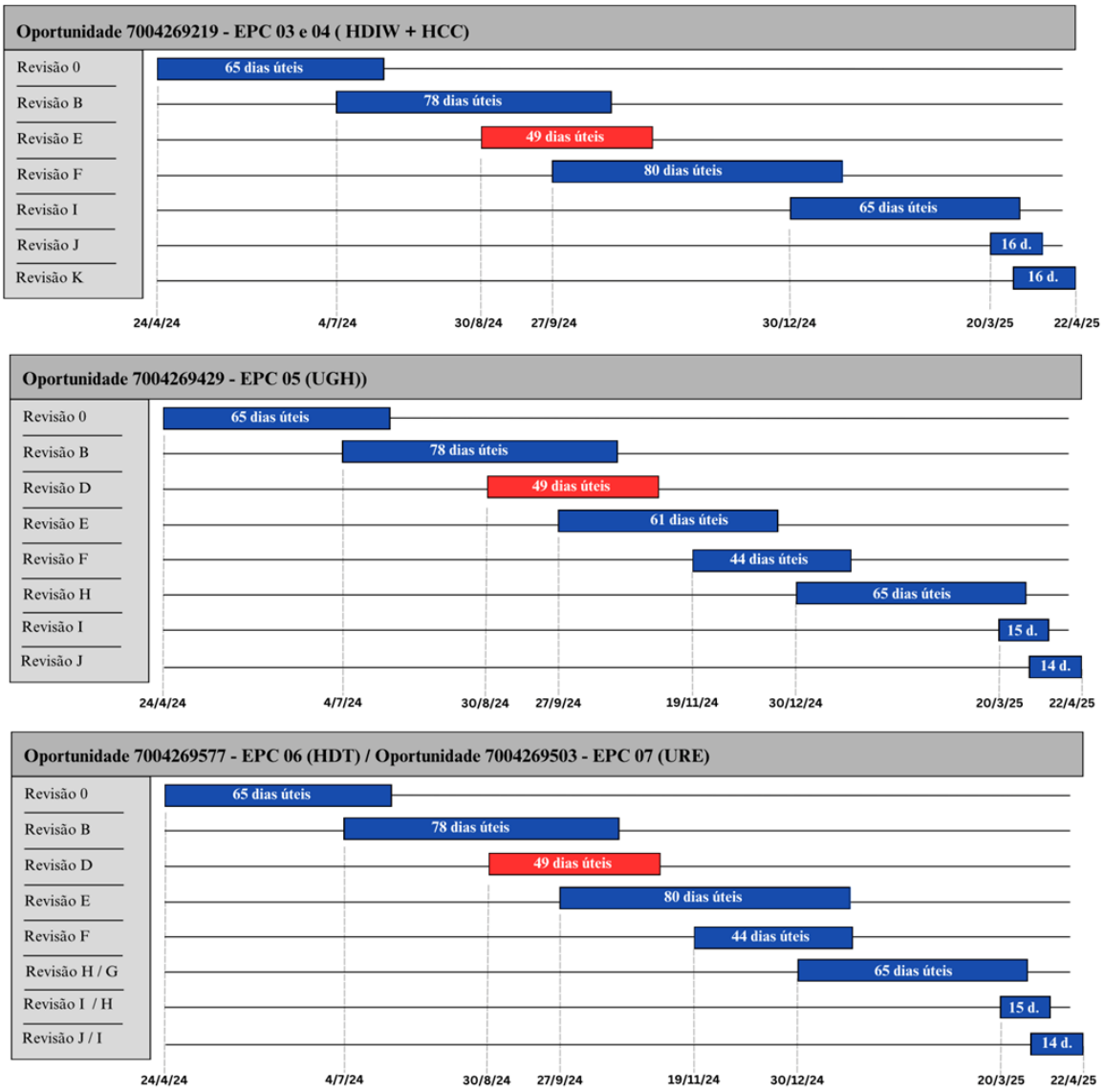
121. Adicionalmente, as alterações promovidas no edital após o encerramento da fase de execução da auditoria, em 8/11/2024, não foram objeto de análise por esta equipe. Dessa forma, não é possível emitir juízo quanto à regularidade das modificações posteriores.

122. Embora seja razoável entender que o normativo interno da Petrobras não conflita com o disposto no art. 39 da Lei 13.303/2016, visto que também condiciona o uso da exceção à comprovação de não prejuízo, a aplicação prática no caso em tela foi irregular. O dispositivo trata a não devolução do prazo original como uma exceção condicionada, e não como regra. A republicação do edital em 30/8/2024, com prazo inferior ao original (49 dias úteis contra 65 originais), configurou-se irregular, pois as alterações promovidas afetaram a preparação das propostas, não cabendo a aplicação da exceção prevista no parágrafo único do art. 39 da Lei das Estatais. Conforme estabelecido no inciso I do art. 9° da Resolução-TCU 315/2020, a ciência se destina a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar a repetição da irregularidade, sendo, portanto, aplicável ao caso concreto.

123. A aplicação do artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) orienta a considerar as consequências práticas das decisões administrativas e as dificuldades reais do gestor. Nesse sentido, a decisão de não propor a alteração do normativo interno da Petrobras mostra-se razoável, uma vez que o texto do padrão está em conformidade com a lei. A irregularidade reside na interpretação e aplicação do

dispositivo em situações concretas. Por essa razão, entendeu-se razoável não propor a determinação para alteração do item 3.5.5 do padrão PP-1PBR-00490, antes consignada no item 560.2 do Relatório Final de Fiscalização.

Figura 12 – Gráfico detalhando as revisões dos editais, com foco na devolução dos prazos em dias úteis.



Fonte: Elaboração própria.

124. Diante do exposto, conclui-se que a devolução de prazo de forma reduzida para as oportunidades em análise ocorreu de maneira irregular, uma vez que as alterações no edital impactaram a preparação das propostas. Assim, propõe-se que seja encaminhada ciência à Petrobras de que a devolução de prazo inferior ao original, em situações que afetarem a elaboração das propostas, infringe o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016.

IX.5. Atuação das instâncias consultivas e de governança

125. O memorial da Petrobras refuta as alegações de falhas na atuação das instâncias consultivas e de governança, destacando que as irregularidades apontadas pela unidade técnica decorrem da inobservância de pontos já esclarecidos anteriormente, e que sua elisão afasta as indicações deste achado.

Relativamente ao achado "Falhas na Atuação das Instâncias Consultivas de Governança do Projeto", muitas das supostas irregularidades apontadas pela unidade técnica decorrem da inobservância dos pontos questionados acima. Logo, a elisão ora pleiteada tem como desdobramento afastar indicações de falhas neste achado específico.

Análise:

126. Inicialmente, cumpre observar que a Petrobras não apresentou novos elementos especificamente direcionados à atuação das instâncias consultivas e de governança. Assim, a análise a seguir não tem por finalidade inovar o conteúdo do achado, mas reforçar sua relevância e esclarecer seus fundamentos, evidenciando a razão de permanecem válidas as conclusões apresentadas no relatório de auditoria (peça 99).

127. Reprisa-se que as falhas na atuação dessas instâncias, conforme apontado no relatório de fiscalização, desdobram-se em duas situações principais e autônomas, a saber: (i) a atuação incompleta da área de Conformidade no suporte à decisão; e (ii) a manifestação incompleta do Grupo de Revisão Técnico e de Negócios de Fase II (GRTN). Ambas subsistem independentemente da análise dos demais achados.

128. Contrariamente ao alegado pela Petrobras em seu memorial, as falhas identificadas na atuação das instâncias consultivas e de governança não são meros desdobramentos de outras irregularidades. Trata-se de falhas autônomas e de natureza material, que subsistem independentemente da elisão de outros pontos, pois representam falhas nos mecanismos de controle e suporte decisório da companhia, conforme se verifica na leitura dos parágrafos 261 a 328 do Relatório de Auditoria (peça 99, p. 42-49). Antes de adentrar na análise das duas situações deste achado, cujas irregularidades continuam válidas, entende-se oportuno promover breve recapitulação dos fundamentos do presente achado.

129. Nesse contexto, inicialmente destaca-se que o Grupo de Revisão constitui instância consultiva de governança composta por especialistas externos ao projeto, responsável pela realização de avaliações técnicas, estratégicas e de negócio dos projetos de investimento submetidos à aprovação de passagem de fase. Sua atuação insere-se no processo de governança disciplinado pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (peças 43).

130. A Sistemática estabelece, ainda, que os Grupos de Revisão participam do processo de aprovação dos projetos de investimento nas Fases I, II e III, integrando o Pacote de Suporte à Decisão submetido às instâncias deliberativas.

131. Não se trata, portanto, de mecanismo meramente procedimental ou burocrático. Ao contrário, a Sistemática atribui ao Grupo de Revisão papel relevante na estrutura de governança dos projetos de investimento, precisamente porque suas manifestações destinam-se a subsidiar o processo decisório das instâncias competentes (peça 43, p. 17-18). A relevância desse papel é corroborada pelo fato de a participação das áreas corporativas ser obrigatória nos projetos de maior materialidade, complexidade ou relevância estratégica, inclusive aqueles submetidos à Diretoria Executiva ou ao Conselho de Administração, evidenciando que a Sistemática lhes reserva função substantiva na governança dos investimentos e não mero caráter formal.

132. O mesmo normativo estabelece que, quando houver participação das áreas corporativas, hipótese aplicável ao caso concreto, as atribuições de cada área serão aquelas definidas na Tabela 3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, reproduzida a seguir para maior clareza.

Figura 13 - Tabela com atribuições das áreas corporativas retirada da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento.

Tabela 3: Atribuições das áreas corporativas no GR

Área Corporativa	Itens avaliados
ESTRATÉGIA	✓ adequação das análises econômicas (cenários, premissas, metodologia e visão integrada) ✓ análises das principais incertezas que impactam a rentabilidade (sensibilidades) ✓ alinhamento às orientações para aprovação prevista na Sistemática Corporativa ✓ aderência do projeto ao PE ✓ posicionamento do projeto no portfólio ✓ interdependências e possíveis impactos em outros projetos/ativos da Cia
RISCOS	✓ adequação das análises de riscos (premissas e metodologia) ✓ análise dos principais fatores de risco do projeto ✓ avaliação dos planos de resposta a risco
DESEMPENHO	✓ indicadores chave para a análise do desempenho
CONTRIB	✓ aderência das premissas tributárias à legislação ✓ identificação de eventuais riscos tributários ✓ oportunidade de enquadramento em incentivos fiscais
SMS	✓ conformidade à legislação ✓ aderência às melhores práticas de segurança, meio ambiente e saúde
SUPRIMENTOS	✓ aderência ao plano de suprimentos e aos prazos de contratação e mobilização ✓ avaliação do uso do estoque ✓ análise de riscos das contratações ✓ análise dos modelos de negócio (ex. FPSO afretado X próprio) ✓ análise de estratégia de conteúdo local
RS	✓ adequação dos recursos e ações de responsabilidade social aos objetivos e aos riscos sociais do projeto ✓ oportunidades de parcerias para tratamento dos riscos sociais identificados
CONFORMIDADE	✓ avaliação de conformidade do rito às normas vigentes aplicáveis; ✓ identificação de riscos de *compliance*; ✓ análise de medidas para mitigação de riscos de *compliance*; ✓ avaliação da conformidade documental; ✓ verificação do cumprimento das orientações para aprovação prevista na Sistemática Corporativa.

Fonte: Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (peça 43, p. 17-18)

133. Assim, a Tabela 3, em conjunto com o item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, constituiu o critério de auditoria utilizado para avaliar a atuação do Grupo de Revisão e, quando aplicável, da Conformidade em sua participação no processo revisório.

134. A partir desse critério, verificou-se que determinadas manifestações constantes do Relatório do Grupo de Revisão não evidenciaram, de forma expressa, todos os aspectos de análise atribuídos às respectivas áreas corporativas, conforme detalhado nos parágrafos 311 a 316 do Relatório de Fiscalização (peça 99, p. 48).

135. Portanto, a primeira situação refere-se à atuação incompleta da área de Conformidade no suporte à decisão quando confrontada com os requisitos previstos na Tabela 3 do item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (peça 43, p. 18). O parecer emitido pela área de Conformidade não refletiu que todos os itens estabelecidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento foram devidamente analisados, comprometendo a eficácia do suporte à decisão.

136. A ausência de suporte adequado permitiu que a gestão tomasse decisões críticas com base em informações insuficientes, especialmente quanto à antecipação da licitação sem análise de riscos específica e

contemporânea à decisão, uma vez que os riscos apresentados no memorial não foram informados à época da aprovação, revelando que as decisões foram orientadas por prazos, em detrimento da adequada consideração dos riscos envolvidos.

137. Cumpre registrar que a redefinição da irregularidade relacionada ao orçamento referencial conduz ao entendimento de que não seria razoável imputar à área de Conformidade a omissão por não ter apontado, isoladamente, a utilização de orçamento paramétrico para a divulgação do edital. Isso porque a irregularidade identificada não reside na metodologia adotada, mas na abertura da fase externa da licitação antes da conclusão do orçamento referencial (elemento essencial da fase preparatória), questão que extrapola a mera constatação da utilização de orçamento paramétrico.

138. A segunda situação diz respeito à manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Fase II. O relatório de fiscalização evidenciou que diversas áreas corporativas que compõem o referido grupo não se manifestaram sobre todos os itens estabelecidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, em descumprimento ao disposto na tabela 3 da referida Sistemática e ao seu item 3.7.3.

139. Embora o Grupo de Revisão tenha emitido parecer favorável à continuidade do projeto em 21/11/2022, com contribuições de diversas áreas — Análise Técnica, Análise Econômica e de Portfólio, Avaliação Tributária, Riscos de Negócio, Indicadores de Desempenho, Gerenciamento de Projetos e SAP, Estimativas, Negócio, Suprimentos, SMS, Clima e Responsabilidade Social —, a análise da equipe de auditoria revelou que nem todas as áreas se manifestaram sobre a integralidade dos itens que lhes competiam, configurando violação dos normativos internos aplicáveis.

140. Para verificar a extensão da irregularidade identificada, procedeu-se à análise comparativa entre os itens estabelecidos na Tabela 3 do item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, cuja avaliação é obrigatória pelas áreas corporativas participantes do Grupo de Revisão Técnico e de Negócio, e o conteúdo efetivamente registrado no Relatório do GRTN de Fase II do Projeto (peça 95). A análise abrangeu os pareceres individuais consignados na Seção 6.4 do Relatório e as recomendações registradas na Seção 6.1, considerados como os registros formais das conclusões do processo revisório disponíveis para subsidiar o processo decisório de passagem de fase.

141. Para cada subitem da Tabela 3, atribuiu-se uma das seguintes classificações:

*a) **Evidenciado (E)**: quando o parecer da área correspondente registra, de forma explícita e individualizada, a realização da verificação do subitem;*

*b) **Parcialmente Evidenciado (PE)**: quando há menção ao tema no parecer, mas sem cobertura integral ou com nível de detalhe insuficiente para confirmar que a verificação foi completa; e*

*c) **Não Evidenciado (NE)**: quando o subitem não é mencionado no parecer da área nem pode ser inferido das recomendações registradas no Relatório.*

142. Registra-se que, no caso concreto, a área de Conformidade não integrou a composição do Grupo de Revisão de Negócio, tendo apresentado seu posicionamento em documento apartado ao Relatório do GRTN. Tal modalidade encontra respaldo no item 3.7.1 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Rev. 12), que prevê a inclusão do parecer da Conformidade como documento autônomo integrante do Pacote de Suporte à Decisão, e por isso os itens direcionados à conformidade não foram escopo da análise comparativa. Os resultados da análise comparativa são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 7 - Análise comparativa dos itens a serem avaliados pelas áreas no processo de atuação dos GR.

Área Corporativa	*Itens avaliados (Tabela 3 da Sistemática)*	*Evidência*
ESTRATÉGIA	*adequação das análises econômicas (cenários, premissas, metodologia e visão integrada)*	*PE*
	análises das principais incertezas que impactam a rentabilidade (sensibilidade)	*PE*
	alinhamento às orientações para aprovação prevista na Sistemática Corporativa	*E*
	aderência do projeto ao PE	*PE*
	posicionamento do projeto no portfólio	*NE*
	interdependências e possíveis impactos em outros projetos/ativos da Cia	*NE*

RISCOS	*adequação das análises de riscos (premissas e metodologia)*	*E*
	análise dos principais fatores de risco do projeto	*E*
	avaliação dos planos de resposta a risco	*E*
DESEMPENHO	*indicadores chave para a análise do desempenho*	*E*
CONTRIB	*aderência das premissas tributárias à legislação*	*PE*
	identificação de eventuais riscos tributários	*NE*
	oportunidade de enquadramento em incentivos fiscais	*NE*
SMS	*conformidade à legislação*	*E*
	aderência às melhores práticas de segurança, meio ambiente e saúde	*E*
SUPRIMENTOS	*aderência ao plano de suprimentos e aos prazos de contratação e mobilização*	*E*
	avaliação do uso do estoque	*NE*
	análise de riscos das contratações	*NE*
	análise dos modelos de negócio (ex. FPSO afretado X próprio)	
	análise de estratégia de conteúdo local	
RS	*adequação dos recursos e ações de responsabilidade social aos objetivos e aos riscos sociais do projeto*	*E*
	oportunidades de parcerias para tratamento dos riscos sociais identificados	*NE*

Fonte: Elaboração própria.

143. Conforme demonstrado, parcela relevante dos subitens obrigatórios da Tabela 3 não foi evidenciada no Relatório do GRTN que integrou o processo de tomada de decisão. Os subitens não evidenciados foram: pela área ESTRATÉGIA, o posicionamento do projeto no portfólio e as interdependências e possíveis impactos em outros projetos e ativos da Companhia; pela área CONTRIB, a identificação de eventuais riscos tributários e a avaliação de oportunidades de enquadramento em incentivos fiscais; pela área SUPRIMENTOS, a avaliação do uso do estoque e a análise de riscos das contratações; pela área RS, as oportunidades de parcerias para o tratamento dos riscos sociais identificados.

144. Essa constatação revela falha de registro que compromete diretamente a função do processo revisório como instrumento de governança do projeto. O item 3.7.3 da Sistemática Corporativa estabelece que as áreas corporativas participantes do GRTN têm atribuições específicas e predefinidas, cuja verificação constitui condição para a adequada instrução do PSD.

145. O padrão PE-1PBR-00701 (Versão E), por sua vez, determina expressamente, em seu item 3.2.5.3, que o produto gerado pelo GRTN deve conter os "pareceres quanto à passagem de fase" e, em seu item 3.2.4, que no GRN "deve ser emitido o parecer de cada disciplina de negócio, com exceção dos revisores de SMS que poderão emitir um parecer consolidado.", reforçando a exigência de individualização e rastreabilidade das conclusões de cada área revisora. A emissão de pareceres que se limitam a declarar posição favorável à passagem de fase — sem evidenciar, subitem a subitem, a análise das dimensões obrigatórias da Tabela 3 — não atende ao padrão de completude exigido por esse arcabouço normativo.

146. Reforça-se que a Sistemática não atribui ao Grupo de Revisão função meramente procedimental. Ao contrário, o normativo o posiciona como instância consultiva relevante da governança dos projetos de investimento, incumbida de suportar a tomada de decisão quanto à aprovação dos empreendimentos.

147. A relevância do registro dessas análises no Relatório do GRTN não é meramente formal. As informações cuja avaliação é atribuída às áreas corporativas são insumos que subsidiam diretamente a decisão da autoridade competente quanto à aprovação do Portão e à eventual imposição de condicionantes.

148. Na prática, o Grupo de Revisão atua como mecanismo de validação prévia das informações submetidas às instâncias deliberativas. Antes da apreciação do projeto pelo Comitê Técnico Estatutário, pela

Diretoria Executiva ou pelo Conselho de Administração, especialistas independentes da equipe executora avaliam aspectos relacionados à estratégia, riscos, desempenho, suprimentos, tributação, responsabilidade social e demais temas considerados relevantes para o empreendimento.

149. Sob a ótica da governança, a relevância do Grupo de Revisão decorre justamente de sua condição de instância independente do projeto. Sua função não se limita à revisão de documentos, mas compreende a emissão de avaliação técnica especializada destinada a conferir maior confiabilidade ao processo decisório.

150. Nesse sentido, não parece razoável concluir que a Sistemática tenha definido expressamente temas de competência para as áreas corporativas participantes do Grupo de Revisão e que tais temas sejam irrelevantes para a tomada de decisão. Ao contrário, a própria inclusão desses aspectos na Tabela 3 evidencia que o normativo os considerou relevantes para subsidiar o juízo das instâncias deliberativas.

151. Tal entendimento é reforçado pelo padrão PE-1PBR-00701 (peça 93), segundo o qual o Grupo de Revisão constitui etapa importante do processo de aprovação dos projetos, pois auxilia e suporta o processo decisório, indicando aos decisores os aspectos mais relevantes do empreendimento, sejam eles positivos ou negativos. A relevância da atuação do Grupo de Revisão decorre, portanto, não apenas da realização de análises técnicas especializadas, mas principalmente da sua capacidade de comunicar aos decisores as informações necessárias para o exercício de julgamento informado.

152. Importa registrar que as Listas de Verificação constituem instrumento de trabalho utilizado pelos revisores durante a análise técnica do projeto. Todavia, elas não se destinam diretamente às instâncias decisórias (peça 93, p.13). Nos termos do padrão PE-1PBR-00701, o produto encaminhado à autoridade competente é o parecer emitido pelo Grupo de Revisão, que passa a integrar o Pacote de Suporte à Decisão submetido à deliberação.

153. Por essa razão, a finalidade institucional do Grupo de Revisão somente se concretiza quando os resultados considerados relevantes para a tomada de decisão são refletidos em sua manifestação formal. Não se exige que os pareceres reproduzam integralmente toda a memória técnica das análises realizadas, tampouco que apresentem o mesmo nível de detalhamento das Listas de Verificação. Espera-se, contudo, que os aspectos que a própria Sistemática considerou relevantes para avaliação das áreas corporativas estejam minimamente refletidos nos documentos destinados a subsidiar a decisão.

154. Para um projeto com investimento estimado superior a US$ 1 bilhão, cujo Portão 3 demandará submissão à Diretoria Executiva ou ao Conselho de Administração, a completude e a rastreabilidade do processo revisório assumem importância ainda mais crítica, na medida em que o PSD é o principal instrumento de prestação de contas dos gestores perante as instâncias decisórias superiores e, em última análise, perante os acionistas e a sociedade.

155. A análise realizada nos parágrafos anteriores demonstra que o Relatório do GRTN de Fase II do Projeto de Refino Boaventura apresenta lacunas objetivas e identificáveis na cobertura dos subitens obrigatórios da Tabela 3 da Sistemática Corporativa. Diante disso, com vistas a conferir maior precisão à proposta de encaminhamento constante do Relatório Final de Fiscalização (peça 99), propõe-se sua alteração para o seguinte teor:

***Dar ciência à Petrobras, com fundamento no art. 9º, Inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em relação ao Projeto de Refino Boaventura,** de que o Relatório do Grupo de Revisão Técnica e de Negócio de Fase II (GIRP/GPP/GRP) apresenta manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Negócio, na medida em que os pareceres individuais registrados na Seção 6.4 do referido documento não cobrem a integralidade dos subitens cuja avaliação é obrigatória para as áreas corporativas participantes, configurando descumprimento ao item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Rev. 12) e aos itens 3.2.4 e 3.2.5.3 do padrão PE-1PBR-00701 (Versão E). (§ 143)*

156. A partir da análise empreendida, conclui-se que a segunda situação descrita neste achado se encontra plenamente configurada e não foi elidida pelos argumentos apresentados no memorial da Petrobras. A irregularidade não decorre de eventual interpretação divergente sobre os demais pontos em disputa neste processo, tampouco constitui mero desdobramento de outras falhas identificadas: trata-se de constatação autônoma, fundada na comparação direta entre os subitens cuja verificação é obrigatória para as áreas corporativas participantes do GRN e o conteúdo efetivamente registrado nos pareceres do Relatório do GRTN.

157. Diante do exposto, e considerando que as falhas identificadas são autônomas, não constituindo meros desdobramentos de outros achados, e que os argumentos do memorial não foram capazes de elidir os pontos centrais que fundamentam as falhas da área de Conformidade e do Grupo de Revisão de Fase II, mantém-se a proposta de ciência apresentada no Relatório Final de Fiscalização.

X. CONCLUSÃO

158. A presente instrução examinou os novos elementos apresentados pela Petrobras (peças 105, 108, 109 e peça 118) em face dos achados consignados no relatório de fiscalização do TC 011.510/2024-2 (peça

99), auditoria de conformidade sobre a tomada de decisão de investimento e os procedimentos licitatórios do Projeto de Refino Boaventura, empreendimento com CAPEX total de R$ 21,2 bilhões (data-base: 31/7/2025), abrangendo as Oportunidades Petronect nº 7004269219 (EPC 03 e 04), 7004269429 (EPC 05), 7004269577 (EPC 06) e 7004269503 (EPC 07). Sintetizam-se, a seguir, os achados reexaminados e as conclusões que deles derivam.

X.1. Achado 1 — Falhas graves na governança e na gestão do Projeto de Refino Boaventura

Antecipação da licitação da Fase IV para a Fase III

159. Verificou-se que a Diretoria Executiva da Petrobras autorizou, por meio do DIP PDP 24/2022, o início das atividades do processo licitatório ainda na Fase III do ciclo de vida do projeto, antecipando etapa que, segundo a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (padrão DI-1PBR-00215), é condicionada à aprovação do Portão 3.

160. Constatou-se que, mesmo adotando-se a interpretação da Petrobras — segundo a qual o início efetivo da licitação ocorreria apenas com a aprovação do SIAC (publicação do edital) —, a estimativa de custos permaneceu classificada como Classe 4 (precisão de –30% a +50%) (orçamento paramétrico), patamar de baixa precisão conforme o normativo 18R-97 da AACE. A análise comparativa revelou divergência de 78,26% entre a estimativa aprovada no SIAC e o valor apurado no Portão 3, este fundamentado nas propostas comerciais reais dos licitantes. Em relação ao Orçamento Referencial da Petrobras (ORP) detalhado final, a diferença atingiu 99,16%.

161. Verificou-se, adicionalmente, que a decisão de antecipar a licitação não foi precedida de análise de riscos específica sobre a antecipação, conforme exigido pelo item 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento. Os três riscos associados à estratégia (financeiro, de oportunidade e de reputação), apresentados pela Petrobras somente no Memorial, não constam expressamente nos documentos que embasaram a decisão à época (Relatório do Grupo de Trabalho de Otimização de Prazo, DIP PDP 24/2022 e SIAC-PROP 64).

162. A companhia também não demonstrou que a instauração antecipada do processo licitatório seja meio eficaz a produzir estimativas representativas do valor de mercado, havendo metodologias mais adequadas de quantificação — como a nova metodologia semi-detalhada posteriormente adotada pela própria Petrobras, que apresentou diferença de apenas 7,35% em relação ao valor do Portão 3.

163. Concluiu-se, nesse ponto, que, embora a estratégia de antecipação possa ser, em tese, viável, a decisão adotada no caso concreto careceu de critérios mínimos de maturidade orçamentária e de avaliação de riscos compatíveis com a passagem do Portão 3, sobretudo por se tratar de projeto de materialidade da ordem de R$ 21,2 bilhões (data-base: 31/7/2025). Os novos elementos apresentados pela Petrobras não foram suficientes para alterar esse entendimento.

Divulgação da licitação sem o orçamento referencial concluído

164. Constatou-se a utilização de orçamento integralmente paramétrico como fundamento para a divulgação das Oportunidades Petronect nº 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, em contexto no qual a companhia já dispunha de projeto básico e de informações técnicas suficientes para subsidiar estimativas de maior detalhamento. A análise técnica demonstrou que a controvérsia não reside na admissibilidade abstrata da utilização de metodologias paramétricas, expressamente prevista no art. 42, § 1º, inciso II, da Lei 13.303/2016, nem no caráter sigiloso do orçamento estimativo.

165. Verificou-se que os argumentos apresentados pela Petrobras acerca das razões do veto presidencial ao art. 42, inciso VIII, alínea "f", bem como da inaplicabilidade literal do § 2º do art. 42 às contratações semi-integradas, não afastam a conclusão alcançada pela equipe de auditoria. A interpretação sistemática dos arts. 31, 42 e 51 da Lei 13.303/2016 evidencia que a flexibilidade conferida às metodologias paramétricas não autoriza a postergação da incorporação de informações técnicas já disponíveis nem a abertura da fase externa da licitação antes da consolidação dos elementos essenciais da fase preparatória.

166. Os elementos constantes dos autos indicam que a metodologia paramétrica foi adotada com a perspectiva de posterior substituição por orçamento elaborado mediante metodologia distinta e mais detalhada. Nessas circunstâncias, não houve mero refinamento progressivo de uma estimativa previamente concluída, mas o desenvolvimento concomitante do orçamento referencial e do próprio procedimento licitatório. A posterior elaboração de orçamento com metodologia bottom-up evidencia que o orçamento utilizado para autorizar a divulgação do certame ainda não se encontrava definitivamente consolidado quando da abertura da fase externa da licitação.

167. Ainda, os aperfeiçoamentos metodológicos posteriormente implementados pela Petrobras, embora positivos, não afastam nem descaracterizam a irregularidade identificada no caso concreto. Com o propósito de refletir de forma mais precisa a irregularidade efetivamente identificada, propõe-se o ajuste da redação do encaminhamento originalmente sugerido, sem alteração dos fundamentos, das conclusões ou do entendimento

firmado pela equipe de auditoria.

168. Concluiu-se, portanto, que a divulgação das Oportunidades nº 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, com orçamento referencial elaborado por metodologia paramétrica e sujeito a posterior consolidação, não se coaduna com a sistemática estabelecida pelo art. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016, uma vez que permitiu que a consolidação de elemento essencial da fase preparatória ocorresse concomitantemente ao desenvolvimento da licitação.

Disponibilização de quantitativos na publicação do edital

169. Constatou-se que os quantitativos detalhados não foram disponibilizados aos licitantes na publicação dos editais, em descumprimento ao art. 34 da Lei 13.303/2016, que ressalva expressamente que o sigilo do valor estimado se dá "sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas".

170. A Petrobras, em memorial complementar, propôs classificação tripartite dos quantitativos (quantitativos de projeto/objeto, de planilha a preços unitários (PPU) e de meios e métodos) sustentando que a exigência legal teria sido integralmente atendida desde a publicação, cabendo aos licitantes o levantamento dos quantitativos necessários a partir da documentação técnica disponibilizada.

171. Verificou-se, contudo, que essa tese não resiste ao confronto com a jurisprudência desta Corte de Contas, que firmou entendimento de que a mera disponibilização do anteprojeto ou da documentação técnica não supre a obrigação legal, sendo exigida a divulgação dos quantitativos no mesmo nível de detalhamento em que foram produzidos pela contratante. A classificação tripartite constitui construção conceitual interna da companhia sem respaldo no ordenamento jurídico.

172. O argumento de prevenção de litigiosidade, invocado pela companhia em reunião para sustentar a não divulgação dos quantitativos de meios e métodos, foi apresentado desacompanhado de evidências. A alegação de que, mesmo diante de matriz de riscos bem definida, os contratados ainda formulariam pleitos e iniciariam litígios não é suficiente para afastar o dever legal de divulgação, sobretudo quando as cláusulas contratuais estabelecem, de modo claro e objetivo, a repartição dos riscos.

173. Observou-se que a própria conduta da Petrobras ao longo do certame evidencia a fragilidade dessa tese: ao confrontar a categorização tripartite com as alterações efetivamente realizadas nos editais, constatou-se que a companhia, ainda que tardiamente, promoveu a divulgação de quantitativos enquadrados nas duas primeiras acepções, sendo aquelas reconhecidas pela Companhia como devidas ou passíveis de divulgação, após diligências da Comissão de Licitação e reiteradas solicitações dos licitantes.

174. Concluiu-se que os argumentos apresentados em sede de memorial complementar não elidem a irregularidade relativa à não disponibilização de quantitativos detalhados, razão pela qual se propõe, nesta instrução, a inclusão da correspondente ciência, corrigindo-se o erro material identificado na proposta de encaminhamento anterior.

Devolução de prazo

175. Constatou-se que as oportunidades em análise tiveram seus editais republicados com alterações significativas, as quais foram motivadas pelo baixo nível de engajamento das empresas pré-qualificadas. No caso concreto da Oportunidade nº 7004269219, o prazo original do edital foi de 65 dias úteis, e a republicação concedeu apenas 49 dias úteis, ou seja, prazo inferior ao original. O próprio relatório da comissão de licitação reconheceu expressamente que as alterações promovidas tiveram "impactos na preparação das propostas das licitantes", e a postergação posterior do edital confirma que o prazo reduzido foi insuficiente.

176. Verificou-se que o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016 trata a não devolução do prazo original como exceção condicionada à ausência de impacto na elaboração das propostas. Embora o normativo interno da Petrobras esteja aderente à lei, a aplicação prática foi irregular: interpretou-se o dispositivo como se permitisse a republicação pelos prazos mínimos de forma geral.

177. Observou-se, à luz do art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que a irregularidade constatada reside na interpretação e aplicação do normativo interno no caso concreto, e não na sua redação, que se encontra em conformidade com a Lei 13.303/2016. Por essa razão, entendeu-se razoável não propor determinação para alteração do item 3.5.5 do padrão PP-1PBR-00490. Registra-se que o relatório preliminar de auditoria já havia previsto determinação para restituição do prazo original, tendo a companhia atendido tempestivamente, o que, todavia, não afasta a ocorrência da irregularidade.

178. Concluiu-se que a devolução de prazo de forma reduzida configurou irregularidade, cabendo ciência à Petrobras de que a concessão de prazo inferior ao original, em situações que afetam a elaboração das propostas, infringe o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016.

X.2. Achado 2 — Falhas na atuação das instâncias consultivas de governança do projeto

Atuação incompleta da área de Conformidade no suporte à decisão

179. Verificou-se que a área de Conformidade emitiu posicionamento sem óbice pela antecipação da

licitação sem que houvesse análise de riscos e oportunidades específica quanto à antecipação, em desacordo com o item 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Revisão 12). Constatou-se, ainda, que a Conformidade se manifestou em sede de revisão do projeto, para submissão ao Portão 2, sem abordar todos os aspectos preconizados pela sistemática, infringindo o item 3.7.3.

Manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Fase II

180. Constatou-se que diversas áreas corporativas integrantes do Grupo de Revisão de Fase II não se manifestaram sobre a totalidade dos itens que lhes competiam, em desacordo com o item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento e do padrão PE-1PBR-00701 (Versão E). Essa falha comprometeu a integralidade do processo de avaliação e tomada de decisão, uma vez que a manifestação sobre todos os aspectos preconizados pela sistemática é condição essencial para que os tomadores de decisão disponham de visão completa e fundamentada do projeto antes de autorizar sua progressão entre fases.

181. A alegação da Petrobras de que essas falhas seriam meros desdobramentos do primeiro achado não prospera: trata-se de falhas de natureza autônoma, que se referem diretamente ao funcionamento dos mecanismos internos de controle e governança, cujo propósito é assegurar que as decisões de investimento sejam tomadas de forma informada e fundamentada. Ambas subsistem independentemente da análise dos demais achados.

182. Diante de todos os achados reexaminados, conclui-se que os novos elementos apresentados pela Petrobras não foram suficientes para alterar os fundamentos nem as conclusões que sustentam os dois achados de auditoria. Acolhe-se, unicamente, a não proposição de determinação para alteração do item 3.5.5 do padrão PP-1PBR-00490, uma vez que a redação do normativo interno é aderente à Lei 13.303/2016, residindo a irregularidade exclusivamente na sua interpretação e aplicação no caso concreto, conforme análise fundamentada no art. 21 da LINDB.

183. Registra-se, ainda, o aperfeiçoamento da fundamentação de parte das propostas de ciência originalmente formuladas pela equipe de auditoria. Em razão do aprofundamento da análise promovido nesta instrução e da melhor delimitação das irregularidades efetivamente caracterizadas, concluiu-se pela exclusão da referência aos arts. 34 e 81 da Lei 13.303/2016 em duas das ciências propostas (parágrafo 162.1, alíneas a e b).

184. Embora o art. 81 tenha sido considerado na etapa anterior da fiscalização em razão dos potenciais reflexos decorrentes da utilização de estimativas de baixa precisão sobre futuras alterações contratuais, a análise consolidada nos autos evidencia que as irregularidades identificadas estão concentradas na fase de planejamento, governança e tomada de decisão do empreendimento. Ressalta-se que o ajuste de fundamentação não altera os fatos apurados, as conclusões alcançadas nem a caracterização das irregularidades.

185. As propostas de encaminhamento são de ciência à Petrobras sobre as irregularidades identificadas, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a reorientar a atuação administrativa da companhia e prevenir a reincidência das situações constatadas.

XI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

186. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*162.1. Dar **ciência** à Petrobras, com fundamento no art. 9º, Inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em relação ao Projeto de Refino Boaventura:*

a) a Diretoria Executiva proferiu decisão de antecipação da licitação do empreendimento sem que houvesse detalhamento e maturidade suficiente para uma decisão informada, ao autorizar a partida da licitação com orçamentos referenciais lastreados em estimativa de custos de baixa precisão, o que infringe o art. 31 da Lei 13.303/2016, o art. 153 da Lei 6.404/1976, e o item 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 14);

b) a publicação de licitação tendo como base a utilização de estimativas de custos de baixa precisão para elaboração de orçamentos referenciais em situação na qual já se dispunha de projeto básico e, portanto, de nível de detalhamento que permitiria maior acurácia nas estimativas, infringe o art. 31 da Lei 13.303/2016;

c) a divulgação das Oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503 sem a disponibilização do detalhamento dos quantitativos e das informações necessárias para a elaboração das propostas infringiu o art. 34 da Lei 13.303/2016, parte final;

d) a divulgação das Oportunidades nº 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, com orçamento referencial elaborado com metodologia paramétrica e sujeito a posterior consolidação, não se coaduna com a sistemática estabelecida no art. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016, na medida em que a decisão de autorizar a divulgação do certame foi adotada antes da consolidação de pressuposto técnico essencial à sua adequada fundamentação;

e) a prorrogação dos prazos para apresentação das propostas nos termos da Revisão D dos Editais das Oportunidades 7004269429 e 7004269503 e Revisão E dos Editais das Oportunidades 7004269219 e 7004269577, em prazo inferior ao estabelecido na Revisão 0 dos referidos documentos, em situações que afetaram a elaboração das propostas, infringe o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016;
f) a área de Conformidade manifestou-se em sede de revisão do projeto, para submissão ao Portão 2, sem abordar todos os aspectos preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12), bem com como sem óbice à antecipação da licitação sem análise específica dos seus riscos, conforme exigido nos itens 3.7.3 e 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12), respectivamente;
g) o Relatório do Grupo de Revisão Técnica e de Negócio de Fase II (GIRP/GPP/GRP) apresenta manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Negócio, na medida em que os pareceres individuais registrados na Seção 6.4 do referido documento não cobrem a integralidade dos subitens cuja avaliação é obrigatória para as áreas corporativas participantes, configurando descumprimento ao item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Rev. 12) e aos itens 3.2.4 e 3.2.5.3 do padrão PE-1PBR-00701 (Versão E). (§ 143)
*162.2. **Deixar de determinar** à Petrobras, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em vista que a unidade jurisdicionada dispõe-se a no caso concreto das Oportunidades n° 7004269219, 7004269429, 7004269577, 7004269503 cumprir integralmente a determinação trazida no item 350.1. do Relatório Preliminar de Fiscalização, de forma que reestabelecerá o prazo original de cotação destas licitações a partir da disponibilização completa das informações aos licitantes quanto ao detalhamento de quantitativos e demonstrativo de formação de preços, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.*
162.3. 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 manter sob sigilo o Relatório Preliminar, acostado à peça 54.

***

Pronunciamento da Subunidade [peça 129]

1. Este pronunciamento refere-se à instrução destinada à análise dos novos elementos apresentados pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), por meio de Memorial (peça 105) e documentos complementares (peças 108, 109, 118 a 122), em face dos achados consignados no relatório de fiscalização (peça 99), relativo à auditoria de conformidade conduzida no âmbito do TC 011.510/2024-2.
2. Quanto ao exposto na instrução e suas conclusões, em suma, manifesto-me de acordo com o AUFC FELIPE BARBOSA OUGANO.
3. Por oportuno, registram-se considerações adicionais extraídas das evidências obtidas durante os trabalhos, por se entender que podem contribuir para o aprimoramento dos processos de planejamento, estimativa de custos e tomada de decisão em empreendimentos industriais da companhia, notadamente aqueles de elevada complexidade técnica, relevância econômica e exposição a riscos.
4. Embora os esclarecimentos apresentados pela Petrobras não alterem as conclusões da instrução, as evidências coletadas suscitam reflexões adicionais acerca da interação entre maturidade do projeto, estimativas de custos e governança decisória em empreendimentos de grande porte.
5. Inicialmente, cumpre assentar que nos projetos de investimento de capital, como o projeto de Refino Boaventura, a Petrobras adota a sistemática corporativa que estabelece um processo estruturado de tomada de decisão baseado em sucessivas fases de maturação e portões de aprovação (stage gates).
6. Segundo essa metodologia, o avanço de cada etapa do empreendimento pressupõe a disponibilização de um conjunto mínimo de informações apto a subsidiar decisão fundamentada da autoridade competente, reduzindo incertezas, mitigando riscos e minimizando a ocorrência de retrabalho e custos adicionais nas fases subsequentes.
7. Tal abordagem está alinhada às melhores práticas internacionais aplicáveis a empreendimentos de capital intensivo, em especial à metodologia Front-End Loading (FEL), que prevê o desenvolvimento progressivo dos projetos, com aumento gradual da maturidade dos entregáveis técnicos e aprimoramento da precisão das estimativas de custos. Busca-se, assim, assegurar que as decisões relativas à autorização, continuidade e contratação dos empreendimentos sejam tomadas com grau de confiabilidade compatível com sua complexidade e materialidade.
8. A observância dos pressupostos da metodologia FEL pela Petrobras contribui para mitigar riscos de insucesso, retrabalho, postergações de cronograma, disputas contratuais e deterioração da rentabilidade esperada, ampliando a probabilidade de que os empreendimentos sejam concluídos dentro dos prazos, dos

limites orçamentários e das condições de retorno originalmente projetadas, em consonância com os benefícios esperados pelos tomadores de decisão.

9. Contudo, a sistemática corporativa de projetos de investimento da Petrobras admite a antecipação de atividades típicas de fases posteriores, estabelecendo que tais antecipações devem ser autorizadas pela instância decisória do portão imediatamente anterior à fase em que essas atividades originalmente ocorreriam.

10. Essa abordagem possibilita maior flexibilidade e potencial redução de prazos. Todavia, considerando que a autorização ocorre num momento de menor disponibilidade de informações, podendo implicar em retrabalhos ou gastos de recursos irreversíveis, a sistemática preconiza que a submissão da proposta de antecipação de atividades inclua análise de riscos associada à decisão de antecipação (peça 43, p.6).

11. De modo que, a análise de riscos assume papel central como mecanismo de preservação da governança do empreendimento. Sua finalidade não se restringe à identificação dos potenciais ganhos de prazo decorrentes da antecipação, devendo abranger, com igual profundidade, as ameaças e as oportunidades associadas à decisão. Quanto maior o grau de incerteza existente no momento da autorização, mais abrangente e aprofundada deve ser essa avaliação.

12. Tal aspecto assume especial relevância porque o avanço das fases do empreendimento é acompanhado pela ampliação do nível de escrutínio e pelo envolvimento de instâncias decisórias e consultivas de hierarquia crescente (Peça 39, p. 14).

13. A antecipação, portanto, desloca a tomada de decisão, quanto a determinada atividade, para um momento em que o empreendimento ainda não foi submetido ao mesmo nível de escrutínio institucional e ao mesmo conjunto de instâncias decisórias e consultivas que participariam da deliberação na fase originalmente prevista.

14. Em consequência, a adequada identificação e tratamento dos riscos associados à antecipação constituem condição essencial para que os benefícios esperados da medida sejam alcançados sem aumento indevido da exposição do empreendimento a eventos capazes de comprometer seus custos, prazos, resultados ou objetivos estratégicos.

15. Diante disso, importa destacar que as ciências propostas na instrução técnica decorrem, preponderantemente, da estratégia adotada pela Petrobras para antecipar em aproximadamente quatro meses o cronograma do empreendimento, conforme consignado no item 10.3 do DIP PDP 24/2022 (peça 60, p. 10).

16. Para viabilizar essa antecipação, a companhia optou por iniciar os procedimentos licitatórios de EPC com base em orçamentos referenciais paramétricos, caracterizados por menor grau de maturidade e precisão. Como consequência, postergou a elaboração e consolidação do orçamento detalhado para momento posterior à publicação dos editais, com validação apenas após a apresentação das propostas pelos licitantes.

17. Contudo, as evidências obtidas na auditoria demonstram que, no caso concreto, a estratégia adotada produziu efeito diametralmente oposto ao pretendido. A publicação dos editais originais sem a divulgação dos quantitativos detalhados, em desconformidade com o art. 34 da Lei 13.303/2016, aliada à insuficiência de informações objetivas necessárias à elaboração das propostas, ensejou sucessivas solicitações de esclarecimentos pelos licitantes, reiteradas prorrogações dos prazos inicialmente fixados e alterações relevantes na documentação licitatória.

18. Como consequência, o recebimento das propostas sofreu atraso de aproximadamente nove meses. Desse modo, o benefício de celeridade que fundamentou a decisão de antecipar o procedimento licitatório não apenas deixou de se concretizar, como foi superado por atrasos decorrentes de insuficiências informacionais verificadas ao longo da própria licitação.

19. As evidências constantes dos autos também não corroboram a alegação da Petrobras de que a disponibilização dos modelos eletrônicos tridimensionais (BIM) e das respectivas isométricas seria suficiente para permitir aos licitantes a extração dos quantitativos necessários à elaboração de suas propostas.

20. Embora os licitantes tenham tido acesso ao BIM e à documentação técnica detalhada desde a publicação dos editais, a insuficiência dos quantitativos necessários à elaboração tempestiva e confiável das propostas ficou evidenciada pelas sucessivas solicitações de esclarecimentos formuladas nas salas de colaboração, pelas reiteradas prorrogações dos prazos licitatórios e, por fim, pelas alterações substanciais promovidas pela própria Petrobras na documentação da licitação.

21. As insuficiências informacionais dos quantitativos observadas durante a fase externa da licitação não produziram reflexos apenas sobre os prazos do certame. Elas também implicaram no estágio de maturidade das estimativas de custos que fundamentaram sua divulgação.

22. No caso concreto, essa limitação torna-se particularmente evidente pelo fato de que o Orçamento Referencial da Petrobras (ORP), elaborado posteriormente com metodologia detalhada, mostrou-se ***99,16% superior*** *à estimativa paramétrica utilizada para subsidiar a autorização de divulgação do edital (estimativa SIAC), circunstância que sugere que a Diretoria Executiva proferiu decisão com base em informações*

orçamentárias significativamente distanciadas daquelas posteriormente reveladas pelo maior amadurecimento do projeto e do orçamento.

23. Ainda que o orçamento referencial paramétrico utilizado para o lançamento da licitação (SIAC), cuja fase foi antecipada, não fosse destinado a subsidiar a escolha da proposta vencedora e a consequente contratação, que levaria à assunção de uma obrigação pela Petrobras, esta aprovada pelo CA na aprovação do Portão 3, não se pode perder de vista que subsiste risco de natureza distinta, relacionado à adequada avaliação do preço de mercado pela Petrobras.

24. Em cenário de assimetria informacional, o amadurecimento do orçamento referencial durante a fase externa da licitação, com base em informações e sinalizações de preços provenientes dos próprios licitantes, pode levar a uma distorção na avaliação do preço de mercado pela Petrobras.

25. Trata-se de risco diretamente associado à decisão de antecipar o procedimento licitatório para a Fase III, uma vez que o início da licitação ocorreu antes da consolidação de um orçamento referencial suficientemente maduro para subsidiar, de forma autônoma, a avaliação dos preços praticados pelo mercado.

26. Não obstante este risco, não se verificou que tenha havido sua análise específica, tampouco de outros riscos inerentes à antecipação da licitação. Em consequência, o risco de distorção da avaliação do preço de mercado e as respectivas medidas mitigadoras não foram contemplados na justificativa submetida à aprovação da Diretoria Executiva, de modo que a estratégia foi autorizada sem que seus potenciais efeitos adversos fossem explicitamente considerados no processo decisório.

27. A constatação acima, contudo, não implica concluir que a elaboração de um orçamento plenamente maduro estivesse isenta de dificuldades no caso concreto. Com efeito, não se pode desconsiderar o contexto fático que permeou o Projeto de Refino Boaventura, no qual parcela relevante do escopo contratado correspondia à conclusão de unidades remanescentes, as quais permaneceram paralisadas por longo período.

28. Tal circunstância introduzia incertezas adicionais relacionadas ao efetivo estado de conservação, à integridade, à confiabilidade, à obsolescência tecnológica e à adequação operacional dos equipamentos e das instalações existentes.

29. Nesse contexto, consideradas as particularidades inerentes à retomada de um empreendimento dessa natureza, associadas à sua elevada complexidade técnica e responsabilidade operacional, mostra-se plausível que houvesse dificuldades adicionais para a elaboração de um ORP plenamente maduro para a totalidade do escopo do projeto.

30. Por outro lado, também é preciso considerar que a Petrobras já possuía àquela época mecanismos específicos destinados a lidar com parcelas de escopos sujeitos a maior incerteza, permitindo a segregação e o tratamento contratual de riscos decorrentes da impossibilidade de definição prévia e precisa de determinados quantitativos.

31. Tais mecanismos são: Equipe de Tratamento de Falhas (ETF), as Planilhas de Preços Unitários (PPU) e o mecanismo On Demand, os quais foram expressamente contemplados na Estratégia de Contratação (peça 123, p.17), a qual registrou que:

Para o escopo da contratação, o uso das ferramentas ETF, PPU de Serviços Eventuais e On Demand atende às premissas de elegibilidade dispostas no item 3.1.1 do PE-1PBR-00937, ou seja, novas contratações em que se faça necessário incluir o escopo remanescente de outros contratos, o qual não poderia ser definido com precisão na formação de preço pela licitante.

32. Observe-se que, posteriormente ao lançamento da licitação com o orçamento paramétrico, conforme evidenciam as Matrizes de Riscos (peças 124 a 127), a Petrobras alocou a si o risco de variação dos quantitativos relativos a determinados itens críticos do escopo remanescente, mediante sua inclusão em PPU.

33. Em contrapartida, foram atribuídos à contratada os riscos associados aos quantitativos da parcela executada por preço global, às alterações decorrentes do desenvolvimento do projeto executivo, às interpretações equivocadas que repercutissem sobre o escopo contratual e ao eventual não consumo integral dos itens e quantidades previstos nas planilhas de preços.

34. Feitas essas considerações acerca do tratamento contratual das incertezas inerentes ao empreendimento, cabe examinar a adequação da utilização de metodologia estritamente paramétrica na elaboração do orçamento referencial.

35. Embora a Lei 13.303/2016 não imponha, de forma expressa, a elaboração de orçamento detalhado para as contratações sob o regime de contratação semi-integrada (art. 42, § 1º, inciso II, e § 2º, incisos I e II), também não dispensa que as estimativas de custos sejam elaboradas de forma compatível com o grau de maturidade do empreendimento e das informações disponíveis.

36. Ademais, diversamente do que ocorre na contratação integrada, a legislação aplicável à contratação semi-integrada não estabelece disciplina específica acerca do nível de detalhamento esperado para parcelas do empreendimento que já disponham de maior grau de definição técnica.

37. Todavia, no caso concreto, coexistiam parcelas do escopo com diferentes níveis de definição técnica, ao mesmo tempo em que estavam disponíveis mecanismos especificamente destinados ao tratamento das incertezas remanescentes (ETF, PPU e On Demand).

38. Nesse contexto, a adoção de estimativas de custos de reduzida maturidade para a totalidade do empreendimento mostra-se de difícil compatibilização com as boas práticas de engenharia de custos, as quais pressupõem correspondência entre o grau de maturidade das informações disponíveis e o nível de precisão das estimativas utilizadas para subsidiar a tomada de decisão.

39. A ausência de exigência legal expressa quanto ao grau de detalhamento do orçamento, no caso da contratação semi-integrada, não afasta a necessidade de que as estimativas de custos sejam adequadas à natureza, à complexidade e aos riscos associados à decisão que se pretende fundamentar. Em empreendimentos industriais de grande porte, a utilização de estimativas de baixa precisão para suporte a decisões estratégicas pode ampliar a exposição a riscos de avaliação inadequada dos custos e comprometer a qualidade das informações submetidas às instâncias decisórias.

40. Essa compreensão encontra respaldo tanto nas evidências observadas no caso concreto quanto nas diretrizes da Prática Recomendada 18R-97 da AACE International, que preconiza a existência de correspondência entre a maturidade do projeto, o nível de desenvolvimento das informações disponíveis e o grau de precisão das estimativas de custos empregadas para subsidiar a tomada de decisão.

41. Assim, a questão examinada nestes autos transcende a discussão acerca do nível de detalhamento do orçamento referencial. As evidências demonstram que a Petrobras adotou, como estratégia utilizar o próprio procedimento licitatório como instrumento de amadurecimento do orçamento referencial, postergando sua consolidação para a fase externa da licitação.

42. Embora essa estratégia pudesse proporcionar maior aderência do orçamento às condições de mercado vigentes, mediante a incorporação de informações e sinalizações obtidas ao longo do certame, ela também implicou que a decisão de autorizar a divulgação do edital fosse adotada sem que um de seus principais pressupostos técnicos estivesse definitivamente consolidado. Em outras palavras, o orçamento referencial, que deveria constituir elemento técnico previamente estabelecido para subsidiar a deflagração da licitação, permaneceu em processo de desenvolvimento durante a condução do próprio certame.

43. Tal abordagem não se harmoniza com a lógica subjacente ao art. 51 da Lei nº 13.303/2016, segundo a qual a divulgação da licitação sucede a fase de preparação interna. Tampouco se mostra alinhada às boas práticas de governança decisória e de engenharia de custos, que pressupõem a tomada de decisões relevantes com base em informações suficientemente maduras, confiáveis e compatíveis com a magnitude dos riscos inerentes ao empreendimento.

44. Em síntese, as evidências examinadas sugerem que a adoção de estratégias de antecipação de procedimentos licitatórios desacompanhadas de adequada maturidade das informações técnicas e orçamentárias e da correspondente avaliação dos riscos envolvidos pode comprometer os próprios benefícios que se pretende alcançar.

45. No caso concreto, a materialização de atrasos no certame, a necessidade de sucessivas revisões da documentação licitatória e o amadurecimento do orçamento referencial durante a fase externa da licitação indicam que os ganhos de celeridade originalmente pretendidos não se concretizaram nos termos esperados.

46. Por fim, a compatibilização entre a maturidade dos entregáveis técnicos, a precisão das estimativas de custos e a disponibilização tempestiva de informações objetivas aos licitantes revela-se compatível com as melhores práticas internacionais de gestão de empreendimentos de capital intensivo. A observância desses pressupostos amplia a probabilidade de que decisões societárias relevantes sejam adotadas de forma diligente, refletida e informada, reduzindo a exposição do empreendimento a riscos de insucesso contratual, postergações de cronograma, retrabalho e comprometimento da rentabilidade originalmente projetada.

47. À vista do exposto, encaminho os autos à consideração superior, concordando com as ciências propostas na instrução técnica.

48.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), com o objetivo de avaliar a regularidade da tomada de decisão de investimento e dos procedimentos licitatórios relacionados ao Projeto de Refino Boaventura – antigo projeto de implantação de HCC (Hidrocraqueamento Catalítico) e HDT (Hidrotratamento) para a produção de combustíveis e lubrificantes do Gaslub.

2. O Projeto de Refino Boaventura conta com a utilização de grande parte das unidades remanescentes do Complexo de Energias Boaventura (anteriormente conhecido por outros nomes, como Polo

GasLub e Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj), e tem como objetivo produzir lubrificantes do Grupo II e aumentar o rendimento de Diesel e Querosene de Aviação (QAV) em relação ao produzido atualmente na Reduc (Refinaria Duque de Caxias), minimizando produção de escuros de menor valor agregado.

3. O projeto é composto pela implantação de novas unidades, como o HIDW (Desparafinação por Isomerização por Hidrogênio) e unidades de tancagem, além da complementação de unidades parcialmente implantadas no antigo projeto Comperj, razão pela qual foram definidas adequações necessárias à nova configuração.

4. O escopo do projeto abrange a prestação de serviços e fornecimento de bens na modalidade EPC (*Engineering, Procurement, and Construction*) para diversas atividades, incluindo a engenharia, análise de projeto básico, complementação de projetos executivos, suprimento, construção civil, montagem eletromecânica e comissionamento.

5. A estratégia geral do processo licitatório do Projeto de Refino Boaventura foi estruturada a partir da divisão dos pacotes de contratação em Gaslub (subdividido em drenagem, *on-site* e *off-site*; Dutos Norte; e Reduc), totalizando quinze contratos na modalidade EPC. Dada a relevância, materialidade e tempestividade, o escopo da presente auditoria abrangeu as contratações do Gaslub *on-site*, que é constituído por quatro oportunidades (oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503 no Petronect, o portal de compras da Petrobras) e cinco EPC.

6. A primeira oportunidade do *on-site* refere-se às unidades HIDW e HCC, cuja contratação pode ser realizada por meio de blocos, cada um constituindo um EPC, sendo o EPC 03 referente à HIDW e o EPC 04 à HCC. A segunda oportunidade, por sua vez, é composta pela unidade UGH, sob o EPC 05. A terceira oportunidade abrange as unidades HDT, UTAA e UTCR, sob o EPC 06. Por fim, a quarta oportunidade inclui as unidades URE e outros, sob o EPC 07.

7. A Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos da Petrobras, que orienta a condução de projetos de investimento da companhia, estabelece procedimentos para cada uma das cinco fases do ciclo de vida do projeto e detalha o processo de tomada de decisão, em um processo de sucessivas análises e aprovações: i) Fase I - avaliação da oportunidade de negócio em alinhamento aos objetivos estratégicos e de rentabilidade da companhia; ii) Fase II - avaliação técnico-econômica das alternativas conceituais e definição do escopo da alternativa selecionada para o projeto; iii) Fase III - detalhamento da alternativa selecionada e do planejamento da execução, de forma a suportar a tomada de decisão de implantação do projeto; iv) Fase IV - implantação do projeto; e v) Fase V - consolidação dos resultados.

8. Ao final de cada uma das Fases I, II e III existem portões nos quais é apresentando um conjunto de informações, de forma a suportar a decisão da autoridade competente.

9. O marco legal e os padrões internos que regem os projetos de investimento de capital da Petrobras são fundamentais para assegurar uma gestão eficiente, transparente e alinhada aos objetivos estratégicos da companhia. As Leis 6.404/1976 e 13.303/2016, juntamente com a Sistemática Corporativa de Investimentos, estabelecem um arcabouço de governança que orienta desde a concepção até a execução e consolidação dos projetos.

10. Assim, a auditoria, conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração – AudPetróleo, buscou realizar avaliação sobre a tomada de decisão de investimentos e os procedimentos licitatórios relacionados ao Projeto de Refino Boaventura, a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, tendo sido formuladas as seguintes questões principais:

Questão 1: A aprovação do projeto de Refino Boaventura, do início do projeto ao procedimento licitatório, foi conduzida de acordo com a Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, a Lei 13.303/2016, a Constituição Federal de 1988 e os demais normativos aplicáveis?

Questão 2: O procedimento licitatório do Projeto de Refino Boaventura foi preparado/estruturado de modo a viabilizar a competição e assegurar a contratação mais vantajosa, conforme preconiza a Lei 13.303/2016 e os princípios da Administração Pública?

11. A partir da execução da fiscalização, a equipe de auditoria apontou dois achados principais, com respectivos desdobramentos, descritos em detalhes no Relatório precedente e a seguir apresentados de forma sintetizada.

**

12. No **Achado 1 – Falhas Graves na Governança e Gestão do Projeto de Investimento do Refino Boaventura**, a auditoria apontou uma série de irregularidades referentes aos procedimentos licitatórios das oportunidades *on-site*, que aumentam os riscos à integridade na aplicação dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à legalidade das operações por afetarem diretamente a competitividade dos referidos procedimentos licitatórios.

13. Foram apontadas falhas graves na governança e na gestão do Projeto de Refino Boaventura, tendo descrito situações agrupadas em cinco situações / irregularidades: i) utilização de estimativas de custos de baixa precisão (classe 4 da AACE, com faixa de variabilidade de -30% a +50%) no processo decisório de autorização da divulgação das oportunidades; ii) partida da licitação com orçamento referencial paramétrico sem amparo legal no caso concreto; iii) divulgação das Oportunidades sem detalhamento de quantitativos, sem o Modelo de Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) e sem demais documentos necessários à elaboração das propostas; iv) decisão de antecipação da licitação para a Fase III em projeto com maturidade e detalhamento insuficientes para uma decisão informada; e v) devolução de prazos para elaboração de propostas em desconformidade com os preceitos legais.

14. A **primeira irregularidade** (utilização de estimativas de custos de baixa precisão para a elaboração de orçamentos referenciais que balizaram a divulgação de oportunidades) registrada pela auditoria consistiu na constatação de que os orçamentos referenciais utilizados para divulgação das oportunidades licitatórias do escopo on-site foram elaborados com base em estimativas de custos de Fase II classificadas como Classe 4 da AACE (*Association for the Advancement of Cost Engineering*), cuja faixa de variabilidade situa-se entre -30% e +50%, caracterizando estimativas de baixa precisão e reduzido grau de maturidade técnica (nível de maturidade de 1 a 15%).

15. Tais estimativas foram produzidas ainda na Fase II do projeto, etapa destinada precipuamente à seleção da alternativa de investimento, e não à definição de parâmetros suficientemente amadurecidos para suportar a contratação de obras e serviços de elevada complexidade e vulto financeiro.

16. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a reduzida precisão dessas estimativas não constituiu mero risco teórico. Ao contrário, verificou-se evolução da ordem de 69,86% na Estrutura Analítica de Custos do empreendimento entre as Fases II e III, bem como incremento de aproximadamente 53,88% nos orçamentos relativos às oportunidades do escopo on-site. Tais números revelam substancial divergência entre os parâmetros que embasaram as decisões iniciais e aqueles posteriormente produzidos à medida que o projeto alcançou maior maturidade técnica

17. Considerou a auditoria que a relevância da questão extrapola a mera discussão metodológica acerca da classificação das estimativas de custos. O orçamento estimativo constitui elemento estruturante do procedimento licitatório regido pela Lei 13.303/2016, servindo como instrumento de aferição da efetividade das propostas, de negociação com os licitantes e de controle da vantajosidade da contratação. Não se trata, portanto, de peça meramente formal, mas de mecanismo destinado a assegurar a adequada alocação de recursos e a seleção da proposta mais vantajosa para a estatal.

18. Nesse contexto, a utilização de estimativas cuja própria metodologia admite margens tão expressivas de variação compromete a aptidão do orçamento para o desempenho de suas funções legais. Embora não exista disposição normativa impondo a adoção de determinada classificação da AACE, entendeu a unidade técnica ser inegável que a governança do empreendimento deve observar níveis de maturidade compatíveis com a relevância das decisões a serem tomadas. A autorização para o início de procedimentos licitatórios de elevada materialidade apoiados em estimativas reconhecidamente imprecisas expõe a companhia a riscos relevantes de sobrecustos, reequilíbrios contratuais, necessidade de aditivos e até mesmo descontinuidade da execução.

19. A jurisprudência desta Corte caminha nessa direção. O Acórdão 1.441/2015-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo) externou entendimento de que as estimativas de preços devem alcançar o maior nível de detalhamento possível, compatível com os elementos disponíveis do projeto, reservando-se as soluções paramétricas às parcelas insuficientemente detalhadas do empreendimento. De igual modo, os Acórdãos 1.344/2015 (Rel. Min. Subst. André de Carvalho) e 1.226/2018-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) enfatizaram a necessidade de constante aprimoramento das metodologias de orçamentação empregadas pela Petrobras. Por meio do Acórdão 3.059/2016-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), o Tribunal deu ciência à Petrobras que "*a divulgação de licitação sem a conclusão do orçamento estimativo do certame viola o item 5.2, subitem I, alínea "c", do Decreto 2.745/1998 e, no regime atual, os arts. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016*".

20. A **segunda irregularidade** (divulgação das oportunidades com orçamento referencial paramétrico sem amparo legal) diz respeito à decisão da Petrobras de divulgar os certames licitatórios apoiando-se em orçamentos referenciais elaborados mediante metodologia paramétrica, postergando a elaboração dos orçamentos detalhados para momento posterior à publicação dos editais. Tal providência foi adotada com o declarado propósito de antecipar o cronograma do empreendimento e produzir ganhos temporais estimados em quatro meses.

21. Considerou a equipe de fiscalização que a Lei 13.303/2016 admite, em determinadas hipóteses, a utilização de metodologias paramétricas para a estimativa dos custos do empreendimento. Todavia, a leitura sistemática dos arts. 42, § 1º, inciso II, e § 2º, incisos I e II, evidencia que essa possibilidade possui caráter

excepcional e está associada precisamente às parcelas do empreendimento que não disponham de grau suficiente de detalhamento técnico.

22. No caso concreto, entretanto, as licitações estavam estruturadas sob o regime de contratação semi-integrada, com disponibilização de projeto básico e, em grande parte dos casos, envolvendo unidades remanescentes de empreendimentos anteriormente executados. Havia, portanto, nível de informação substancialmente superior àquele normalmente encontrado nas hipóteses que justificam a utilização predominante de metodologias paramétricas.

23. A auditoria registra que se o legislador impôs, mesmo para as contratações integradas baseadas apenas em anteprojeto, a obrigação de elaborar orçamento tão detalhado quanto possível, maior rigor ainda deve ser exigido quando a estatal já dispõe de projeto básico capaz de caracterizar adequadamente o objeto licitado.

24. Além disso, os autos demonstram que a Petrobras não realizou mera revisão posterior dos orçamentos, mas efetiva elaboração do orçamento detalhado durante o curso da fase externa da licitação. Em resposta a requisição da equipe de fiscalização, a própria companhia informou que os orçamentos detalhados se encontravam em elaboração. No entender da unidade, tal circunstância conduz à inevitável conclusão de que a fase de divulgação foi iniciada sem que o orçamento referencial estivesse concluído, em afronta à sequência procedimental prevista no art. 51 da Lei 13.303/2016.

25. A matéria já foi enfrentada por esta Corte no Acórdão 3.059/2016-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), ocasião em que se assentou que a elaboração do orçamento constitui atividade própria da fase preparatória da licitação e deve ser concluída antes da divulgação do certame, independentemente de seu caráter sigiloso ou público.

26. A **terceira irregularidade** (Divulgação das Oportunidades dos EPC 03, 04, 05, 06 e 07 sem a disponibilização do detalhamento de quantitativos, do Modelo do Demonstrativo de Formação de Preço e documentos necessários à elaboração de propostas) consiste na divulgação das oportunidades licitatórias sem que fossem disponibilizados aos interessados os quantitativos detalhados do objeto, o modelo do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) e diversos documentos técnicos indispensáveis à correta elaboração das propostas. Tais informações somente vieram a ser disponibilizadas meses após a publicação dos editais, por meio de sucessivas circulares e revisões documentais.

27. A documentação reunida pela auditoria demonstra que a insuficiência informacional produziu reflexos concretos na dinâmica do certame. Diversas licitantes registraram dúvidas acerca da delimitação do escopo, dos quantitativos de serviços e bens, dos critérios de medição e da própria metodologia de formação dos preços. A quantidade de esclarecimentos e documentos complementares posteriormente emitidos confirma o reduzido grau de maturidade das informações originalmente disponibilizadas.

28. A situação afronta diretamente a parte final do art. 34 da Lei 13.303/2016, segundo a qual o sigilo do valor estimado não dispensa a divulgação dos quantitativos e das demais informações necessárias à formulação das propostas. A norma busca assegurar a isonomia entre os licitantes e permitir que a competição ocorra em bases objetivas e transparentes.

29. Merece destaque o entendimento registrado no Voto Condutor do Ministro Benjamin Zymler no âmbito do Acórdão 1.359/2024-Plenário, segundo o qual não basta fornecer documentação que permita aos interessados realizar, por conta própria, levantamento dos quantitativos. Quando tais quantitativos já foram produzidos pela estatal contratante, devem ser disponibilizados aos licitantes no mesmo nível de detalhamento utilizado internamente.

30. A **quarta irregularidade** (decisão de autorização de antecipação da Licitação para a Fase III em projeto com grau de detalhamento e maturidade insuficiente para uma decisão informada) refere-se à decisão da Diretoria Executiva da Petrobras de autorizar o início dos procedimentos licitatórios ainda na Fase III do empreendimento, em contexto caracterizado por elevado grau de incerteza técnica, significativa imaturidade orçamentária e existência de diversas pendências relevantes relacionadas à engenharia e ao desenvolvimento do projeto.

31. A Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento estabelece, como regra geral, que o início dos procedimentos licitatórios deve ocorrer apenas após a aprovação do Portão 3. Embora admita exceção para antecipação da contratação durante a Fase III, condiciona expressamente tal medida à explicitação dos riscos envolvidos, à conclusão dos elementos essenciais de engenharia e à demonstração do grau de maturidade do empreendimento.

32. Contudo, os elementos constantes dos autos evidenciam que a decisão foi tomada quando ainda persistiam projetos básicos em desenvolvimento, dezenas de recomendações pendentes do grupo revisor, estimativas de custos classificadas como Classe 4 e incertezas relevantes quanto ao escopo do empreendimento. Ademais, a auditoria não identificou análise específica dos riscos inerentes à própria antecipação da licitação.

33. Mais uma vez, observou a unidade técnica que a questão transcende o mero descumprimento de normativos internos. A Sistemática corporativa constitui instrumento de operacionalização dos deveres fiduciários impostos aos administradores pelas Leis 6.404/1976 e 13.303/2016. Por essa razão, a tomada de decisão dissociada dos pressupostos mínimos de maturidade previstos pelo modelo de governança enfraquece a observância do dever de diligência estabelecido no art. 153 da Lei das Sociedades por Ações.

34. Os efeitos da decisão não permaneceram em plano meramente potencial. Ainda durante a condução da auditoria verificou-se materialização de diversos riscos previamente apontados, tais como sucessivas revisões editalícias, necessidade de disponibilização tardia de quantitativos, profunda alteração de documentos de contratação e relevante evolução dos custos do empreendimento.

35. A **quinta irregularidade** (devolução do prazo para elaboração das propostas em desconformidade com os preceitos legais), última desse bloco, refere-se ao tratamento conferido pela Petrobras à reabertura dos prazos para apresentação das propostas após alterações substanciais promovidas nos documentos licitatórios.

36. A auditoria demonstrou que modificações relevantes foram realizadas posteriormente à publicação dos editais, incluindo disponibilização de quantitativos, alterações na matriz de riscos, revisão de planilhas de preços e ajustes em critérios de medição. Apesar disso, em determinadas revisões a companhia concedeu prazo inferior ao originalmente disponibilizado aos licitantes para preparação das propostas.

37. A interpretação adotada pela companhia amparava-se em normativo interno que admitia, excepcionalmente, a devolução dos prazos mínimos previstos no art. 39 da Lei 13.303/2016. Todavia, o parágrafo único do referido dispositivo legal estabelece solução diversa ao determinar que as modificações do instrumento convocatório sejam divulgadas nos mesmos termos e prazos dos atos e procedimentos originais sempre que afetarem a preparação das propostas.

38. A jurisprudência desta Corte segue nesse sentido. O já citado Acórdão 3.059/2016-Plenário consignou expressamente que alterações relacionadas aos quantitativos e demais informações necessárias à formulação das propostas impõem reabertura do prazo originalmente concedido. Idêntica orientação pode ser identificada em precedentes posteriores que enfatizam a necessidade de preservação da competitividade e da isonomia entre os interessados.

39. Embora a auditoria reconheça que o vício foi posteriormente saneado mediante novas prorrogações e republicação dos editais, a equipe de fiscalização entendeu originalmente ser o caso de expedir determinação no sentido de que o padrão seja revisado para que a competência normativa seja exercida nos limites legais, sem extrapolações.

40. Em sua conclusão, a auditoria considerou que os problemas encontrados, descritos no Achado 1, seriam decorrentes, principalmente, da pretensão de melhor do resultado econômico ao antecipar o procedimento da contratação, conforme se denota a partir do relatório de otimização do prazo. Tal antecipação ocorreu sem a devida análise de riscos correspondente e com base em informações de custo de baixa precisão, assim como sem informações mais completas para tal decisão.

41. Em conjunto, as irregularidades registradas no Achado 1 revelam que a busca por ganhos temporais na implantação do Projeto Refino Boaventura conduziu à flexibilização indevida de mecanismos essenciais de governança, planejamento e controle concebidos precisamente para assegurar maturidade técnica, racionalidade econômica e segurança decisória em empreendimentos de elevada materialidade. A sucessão de falhas identificadas evidencia comprometimento da efetividade do processo licitatório e da qualidade das informações submetidas às instâncias decisórias, justificando a adoção das medidas corretivas e das ciências propostas pela unidade técnica.

42. A despeito da gravidade dos fatos relatados, a auditoria não propôs a responsabilização de nenhum agente da Petrobras, tendo considerado mais efetivo e razoável, dar ciência das constatações e, no caso específico da quinta irregularidade, expedir determinação à Petrobras "no sentido de que o padrão seja revisado para que a competência normativa, *interna corporis*, seja exercida nos limites legais, sem extrapolações".

***

43. Passando ao exame do **Achado 2 – Falhas na Atuação das Instâncias Consultivas de Governança do Projeto**, a auditoria verificou a ocorrência de falhas na atuação dessas instâncias consultivas de governança sob o aspecto formal e material, impactando diretamente a qualidade e a segurança das decisões tomadas pela organização. Os fatores que contribuíram para a materialização do achado foram: tomadas de decisão orientadas a prazo em detrimentos dos riscos envolvidos, falhas nos controles internos e utilização de estruturas de governança como mera etapa formal no processo de decisão.

44. As falhas na atuação das instâncias consultivas de governança do projeto foram caracterizadas: i) pela emissão de parecer de conformidade (CNF0004674) que atestou a adequação da proposição sem análise de riscos específica para a antecipação da licitação e sem apontar o uso inadequado de orçamento paramétrico; e ii)

pela ausência de manifestação completa do Grupo de Revisão de Fase II sobre todos os aspectos exigidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, comprometendo o suporte à tomada de decisão.

45. A **primeira constatação** (falha na atuação da Conformidade no suporte à tomada de decisão) consistiu em falha na atuação da área de Conformidade da Petrobras no suporte a tomada de decisão. Conforme registrado nos autos, a unidade técnica identificou a emissão de pareceres favoráveis à submissão de matérias à Diretoria Executiva sem que fossem adequadamente enfrentadas relevantes desconformidades relacionadas ao processo decisório do Projeto Refino Boaventura.

46. A relevância da questão decorre do papel institucional atribuído à área de Conformidade na estrutura de governança da companhia. Os normativos internos da estatal conferem a essa instância a responsabilidade de avaliar a aderência das proposições aos procedimentos corporativos, identificar riscos de conformidade e assegurar que as matérias submetidas aos órgãos deliberativos observem os requisitos definidos pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento. Em determinadas hipóteses, inclusive, a ausência de conformidade deveria constituir óbice à tramitação da pauta.

47. Nesse contexto, a primeira deficiência apontada pela auditoria refere-se ao parecer favorável emitido em relação à antecipação do procedimento licitatório para a Fase III sem que houvesse demonstração de análise específica dos riscos associados a tal antecipação, exigência expressamente prevista no item 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento. Embora a companhia alegue que os riscos teriam sido contemplados em documentos gerais do projeto, a instrução demonstrou que os riscos identificados correspondiam a ameaças ordinárias do empreendimento, não refletindo avaliação específica acerca dos efeitos decorrentes da antecipação da licitação.

48. Destacou a unidade técnica a postura adotada pela área de Conformidade diante da estratégia aprovada pela Diretoria Executiva de iniciar os processos licitatórios com orçamentos referenciais paramétricos que seriam posteriormente substituídos por orçamentos detalhados. Os pareceres emitidos reconheceram a existência da prática e mencionaram o normativo corporativo pertinente, mas deixaram de apontar a incompatibilidade entre a proposição submetida e a regra corporativa que exige a conclusão e aprovação do orçamento referencial antes da instauração do processo de contratação.

49. No entendimento da equipe de fiscalização, a situação revela fragilidade especialmente relevante porque os pareceres da Conformidade constituem camada essencial do modelo de governança concebido para assegurar a tomada de decisão informada, refletida e aderente aos normativos internos. Quando a instância encarregada de verificar a conformidade deixa de apontar desconformidades relevantes, compromete-se a própria efetividade dos mecanismos de controle concebidos para reduzir riscos institucionais.

50. A questão assume particular relevância porque a governança corporativa da companhia não pode ser compreendida como simples conjunto de formalidades procedimentais. Os controles internos estruturados pela empresa constituem instrumentos destinados à concretização dos deveres fiduciários impostos aos administradores pelas Leis 6.404/1976 e 13.303/2016. Em especial, a exigência de análises técnicas robustas visa assegurar o cumprimento do dever de diligência previsto no art. 153 da Lei das Sociedades por Ações, segundo o qual os administradores devem empregar, na condução dos negócios sociais, o cuidado e a diligência que todo gestor ativo e probo costuma empregar na administração de seus próprios negócios.

51. A **segunda irregularidade** (manifestação do Grupo de Revisão de Fase II sem abordar todos os aspectos de avaliação preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento) integrante do Achado 2 refere-se à atuação do Grupo de Revisão de Fase II, instância consultiva cuja finalidade consiste em fornecer avaliação independente e multidisciplinar acerca da maturidade do projeto e da suficiência dos elementos que compõem o respectivo Pacote de Suporte à Decisão.

52. Segundo revelou a auditoria, embora o Grupo de Revisão tenha emitido manifestação favorável à continuidade do empreendimento, diversos pareceres corporativos deixaram de abordar explicitamente aspectos cuja análise era exigida pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento vigente à época. Foram identificadas lacunas relevantes em manifestações das áreas tributária, de riscos, suprimentos, segurança, meio ambiente e responsabilidade social.

53. A área tributária, por exemplo, limitou-se a informar a realização de revisão do EVTE, sem explicitar avaliação quanto à aderência das premissas tributárias à legislação aplicável, à existência de riscos tributários relevantes ou ao aproveitamento de incentivos fiscais. A área de riscos, por sua vez, restringiu seu parecer a observações genéricas acerca da viabilidade do empreendimento, sem expor avaliação das metodologias, premissas e planos de resposta aos riscos identificados. Situação semelhante foi observada nos pareceres das áreas de suprimentos, SMS e responsabilidade social.

54. Embora a companhia tenha sustentado que tais avaliações são realizadas por meio de listas de verificação internas e que os pareceres corporativos possuem caráter naturalmente sintético, defendeu a equipe

de fiscalização que a questão deve ser examinada sob a perspectiva da finalidade institucional atribuída ao Grupo de Revisão.

55. A função primordial dessa instância consultiva consiste em fornecer elementos aptos a subsidiar a tomada de decisão dos órgãos de governança. Para que essa finalidade seja adequadamente cumprida, as conclusões submetidas aos tomadores de decisão devem refletir, de forma suficientemente clara, o exame dos assuntos que a Sistemática considera indispensáveis. Não basta que determinada avaliação tenha ocorrido em âmbito interno se seus resultados não integram efetivamente os documentos disponibilizados às autoridades responsáveis pela deliberação.

56. A Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento estabelece precisamente essa lógica ao prever um conjunto de avaliações especializadas destinadas a assegurar que os administradores recebam suporte técnico abrangente antes da aprovação de fases relevantes do empreendimento. Entendeu a equipe que a omissão de temas expressamente previstos na norma reduz a profundidade do processo de revisão e limita a qualidade das informações encaminhadas aos órgãos decisórios.

57. Com efeito, o processo decisório corporativo somente alcança seu propósito quando as instâncias consultivas fornecem avaliação completa dos temas sob sua responsabilidade. A governança deixa de cumprir sua função quando documentos formalmente destinados a apoiar decisões estratégicas omitem aspectos considerados relevantes pelo próprio modelo institucional concebido pela companhia.

58. A unidade técnica ressaltou que a deficiência identificada não decorre necessariamente da ausência de análise das matérias pelas áreas técnicas, mas da circunstância de que tais avaliações não se refletiram adequadamente nos documentos que integraram o Pacote de Suporte à Decisão submetido às instâncias deliberativas. Trata-se de distinção importante, pois o objetivo dos grupos revisores não é apenas realizar análises internas, mas assegurar que seus resultados sejam efetivamente disponibilizados aos responsáveis pela tomada de decisão.

59 Em conclusão do Achado 2, a auditoria considerou que uma série de fatores pode ter contribuído para as situações observadas, citando exemplificativamente um possível desconhecimento ou desconsideração das exigências da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento, juntamente com os procedimentos internos.

60. Frisou a equipe que, do Achado 2 e das situações que o compõem, decorrem uma série de consequências, destacando que: i) o suporte à decisão foi incompleto tanto por parte da Área de Conformidade quanto do Grupo de Revisão de Fase II, impactando a qualidade das decisões, em especial sob a perspectiva da tomada de decisão informada e refletida; e ii) a ausência de suporte adequado contribuiu para que as decisões fossem baseadas em informações incompletas, evidenciando fragilidades no processo de governança e na eficácia das instâncias consultivas.

61. Nesse sentido, a auditoria propôs dar ciência à Petrobras sobre as infrações aos normativos de governança que comprometeram a qualidade dos estudos apresentados para a deliberação da Diretoria Executiva, com ênfase na necessidade de aderência aos procedimentos estabelecidos na Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos e nos padrões corporativos, garantindo que as decisões sejam tomadas com base em análises completas e rigorosas, protegendo assim a integridade e a reputação da companhia.

****

62. Encontrando-se os autos aguardando apreciação pelo Relator, a Petrobras fez juntar aos autos memorial com novos elementos (peças 105, 108 e 109), o que motivou Despacho (peça 114) ordenando o exame da nova documentação.

63. Em exame da documentação acostada, bem como de outros expedientes acostados e de informações obtidas em novas reuniões realizadas com a Petrobras, a AudPetróleo (peças 128-130), ressaltou que a análise na presente auditoria se desenvolve sob duas perspectivas complementares, embora relacionadas a uma mesma situação fática.

64. A primeira refere-se à utilização de estimativas de custos de baixa precisão como base para a elaboração dos orçamentos referenciais, com enfoque na insuficiência de acurácia, na baixa maturidade das informações disponíveis e nos riscos decorrentes para a vantajosidade, a competitividade e a efetividade das propostas.

65. A segunda diz respeito, de forma mais específica, ao emprego de orçamento referencial paramétrico em licitações semi-integradas nas quais já havia projeto básico disponível, hipótese em que se discute a compatibilidade jurídica da metodologia adotada com as disposições da Lei 13.303/2016.

66. A instrução promoveu uma reanálise ampla dos achados, tendo concluído, em síntese, que os novos elementos apresentados pela Petrobras não se mostraram suficientes para alterar os fundamentos nem as conclusões que sustentam os dois achados de auditoria.

67. De outra sorte, a unidade opinou pelo acolhimento do pleito de não proposição de determinação para alteração do item 3.5.5 do padrão PP-1PBR-00490, uma vez que a redação do normativo interno é aderente à Lei 13.303/2016, residindo a irregularidade exclusivamente na sua interpretação e aplicação no caso concreto, conforme análise fundamentada no art. 21 da LINDB.

68. Adicionalmente, considerando o aprofundamento da análise promovido na instrução e da melhor delimitação das irregularidades, a unidade promoveu o aperfeiçoamento da fundamentação das propostas originais, tendo submetido proposta de expedição de ciência à Petrobras sobre as irregularidades identificadas, com vistas a reorientar a atuação administrativa da companhia e prevenir a reincidência das situações constatadas.

*****

69. Apresentado o relato resumido da matéria, declaro minha concordância com o posicionamento uniforme da unidade técnica (peças 99-101 e 128-130), cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo de breves considerações.

70. De início, registro meus elogios ao trabalho conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração – AudPetróleo, que abordou com competência a avaliação do Projeto de Refino Boaventura, empreendimento da Petrobras de alta relevância e de altíssima materialidade, com CAPEX total estimado em R$ 21,7 bilhões.

71. No que concerne ao primeiro achado, verifico que a unidade técnica demonstrou, de forma consistente, que a antecipação das licitações relativas ao Projeto de Refino Boaventura foi autorizada sem que estivessem presentes níveis adequados de maturidade orçamentária e de avaliação dos riscos envolvidos. Também restou evidenciado que a utilização de estimativas de custos de baixa precisão e a condução da fase externa dos certames antes da consolidação de elementos essenciais do planejamento comprometeram a qualidade das informações submetidas às instâncias decisórias da companhia, em desconformidade com os princípios da boa governança e com as disposições da Lei 13.303/2016.

72. Igualmente procedentes se mostram as conclusões relativas à ausência de disponibilização tempestiva dos quantitativos necessários à formulação das propostas e à devolução de prazos em extensão inferior à originalmente concedida, apesar de as alterações promovidas nos editais afetarem diretamente a preparação das ofertas. Tais ocorrências, além de contrariar comandos expressos da Lei das Estatais, evidenciam falhas capazes de comprometer a transparência, a competitividade e a adequada formação das propostas em procedimentos licitatórios de elevada relevância econômica.

73. Também acompanho o entendimento da unidade instrutiva quanto ao segundo achado de auditoria. As evidências reunidas nos autos demonstram que as instâncias consultivas encarregadas de subsidiar a tomada de decisão não exerceram integralmente as atribuições definidas nos normativos corporativos da Petrobras, seja pela ausência de análise específica de riscos relevantes no âmbito da função de conformidade, seja pela insuficiente cobertura, pelo Grupo de Revisão de Negócio, dos aspectos que deveriam ser obrigatoriamente apreciados antes da submissão do projeto às instâncias deliberativas superiores

74. Cumpre registrar que a proposta formulada pela unidade técnica se mostra consentânea com a natureza das falhas apuradas. Embora as impropriedades identificadas não recomendem, nas circunstâncias do caso concreto, a adoção de medidas sancionatórias ou determinações de caráter corretivo, revelam situações que demandam reorientação administrativa, especialmente para prevenir a repetição de práticas incompatíveis com os parâmetros legais e com os próprios mecanismos de governança instituídos pela companhia.

75. Diante desse quadro, acolho a instrução técnica e o pronunciamento de seus dirigentes, por considerar que os fundamentos neles expostos se mostram suficientes para justificar os encaminhamentos propostos.

76. Assim, reputo cabível a expedição das ciências sugeridas à Petrobras, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, por refletirem solução proporcional, juridicamente adequada e compatível com as conclusões alcançadas nesta fiscalização.

77. Todavia, faço apenas uma ressalva pontual em relação à ciência sugerida em relação a aspectos da antecipação da licitação da Fase IV para a Fase III (alínea "a" da proposta de encaminhamento à peça 128).

78. Reitero que acompanho as conclusões da auditoria quanto à situação encontrada. Por outro lado, observo que a unidade técnica registrou, na conclusão da análise do assunto (peça 128, p. 10), que a "*decisão de antecipação pode ser viável, desde que os riscos sejam claramente apresentados e fundamentados, garantindo que os responsáveis disponham de todas as informações necessárias*".

79. Nesse sentido, considero mais adequado à espécie, converter a ciência sugerida na alínea "a" do encaminhamento proposto na instrução à peça 128, por recomendação à Petrobras, para que, em futuros empreendimentos nos quais venha a adotar estratégia de antecipação do processo licitatório para fases anteriores à contratação, promova a formalização específica e tempestiva dos riscos, oportunidades, premissas e

condicionantes que fundamentem a decisão, bem como busque assegurar que as informações orçamentárias submetidas às instâncias deliberativas apresentem grau de maturidade compatível com a relevância e a materialidade dos investimentos envolvidos.

80. Feitas essas considerações, acolho, com ajustes de forma, o encaminhamento proposto pela unidade técnica.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2549/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.510/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.a..
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Julia de Oliveira Ruggi (51680/OAB-PR), Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a..

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria para avaliar o processo de tomada de decisão de investimento e dos procedimentos licitatórios relacionados ao Projeto de Refino Boaventura.

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

9.1 dar ciência à Petrobras, com fundamento no art. 9º, Inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em relação ao Projeto de Refino Boaventura:

9.1.1. a publicação de licitação tendo como base a utilização de estimativas de custos de baixa precisão para elaboração de orçamentos referenciais em situação na qual já se dispunha de projeto básico e, portanto, de nível de detalhamento que permitiria maior acurácia nas estimativas, infringe o art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.1.2. a divulgação das Oportunidades 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503 sem a disponibilização do detalhamento dos quantitativos e das informações necessárias para a elaboração das propostas infringiu o art. 34 da Lei 13.303/2016, parte final;

9.1.3. a divulgação das Oportunidades nº 7004269219, 7004269429, 7004269577 e 7004269503, com orçamento referencial elaborado com metodologia paramétrica e sujeito a posterior consolidação, não se coaduna com a sistemática estabelecida no art. 51, incisos I e II, da Lei 13.303/2016, na medida em que a decisão de autorizar a divulgação do certame foi adotada antes da consolidação de pressuposto técnico essencial à sua adequada fundamentação;

9.1.4. a prorrogação dos prazos para apresentação das propostas nos termos da Revisão D dos Editais das Oportunidades 7004269429 e 7004269503 e Revisão E dos Editais das Oportunidades 7004269219 e 7004269577, em prazo inferior ao estabelecido na Revisão 0 dos referidos documentos, em situações que afetaram a elaboração das propostas, infringe o parágrafo único do art. 39 da Lei 13.303/2016;

9.1.5. a área de Conformidade manifestou-se em sede de revisão do projeto, para submissão ao Portão 2, sem abordar todos os aspectos preconizados pela Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12), bem com como sem óbice à antecipação da licitação sem análise específica dos seus riscos, conforme exigido nos itens 3.7.3 e 3.7.8 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimentos (Revisão 12), respectivamente;

9.1.6. o Relatório do Grupo de Revisão Técnica e de Negócio de Fase II (GIRP/GPP/GRP) apresenta manifestação incompleta do Grupo de Revisão de Negócio, na medida em que os pareceres individuais registrados na Seção 6.4 do referido documento não cobrem a integralidade dos subitens cuja avaliação é obrigatória para as áreas corporativas participantes, configurando descumprimento ao item 3.7.3 da Sistemática Corporativa de Projetos de Investimento (Rev. 12) e aos itens 3.2.4 e 3.2.5.3 do padrão PE-1PBR-00701 (Versão E).

9.2. recomendar à Petrobras, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, para que, em futuros

empreendimentos nos quais venha a adotar estratégia de antecipação do processo licitatório para fases anteriores à contratação, promova a formalização específica e tempestiva dos riscos, oportunidades, premissas e condicionantes que fundamentem a decisão, bem como busque assegurar que as informações orçamentárias submetidas às instâncias deliberativas apresentem grau de maturidade compatível com a relevância e a materialidade dos investimentos envolvidos;
9.3. manter o sigilo do Relatório Preliminar, acostado à peça 25, bem como das demais peças destes autos classificadas originalmente como sigilosas, de modo que a concessão de vistas e cópias seja feita de acordo com as restrições ou permissões ali constantes;
9.4. encaminhar cópia de inteiro teor do presente acórdão à Petróleo Brasileiro S.A;
9.5. encerrar o presente processo, nos termos do inciso V do art. 169 do RITCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2549-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 014.609/2026-6 [Apenso: TC 014.961/2026-1]
Natureza(s): Relatório de Acompanhamento
Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Fazenda; Ministerio da Previdencia Social; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Controle Interno da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social; Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DAS PROJEÇÕES E EXECUÇÕES ATUALIZADAS DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO REFERENTES AO 3º BIMESTRE DE 2026. RISCO DE FRUSTRAÇÃO DA PROJEÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS SOBRE LUCROS E DIVIDENDOS, DEFINIDAS NA LEI 15.270/2025, COMO COMPENSAÇÃO À REDUÇÃO DE RECEITAS DECORRENTE DO AUMENTO DO LIMITE DE ISENÇÃO DO IRPF (ATÉ R$ 5 MIL), ESTABELECIDO NA MESMA LEI. EMISSÃO DO ALERTA PREVISTO NO ART. 59, § 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000. CIÊNCIA AOS ENTES INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento fiscal da União referentes ao 3º bimestre de 2026, com enfoque nas projeções constantes do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) para o mesmo período e na aderência da programação orçamentária às regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2. O feito decorre das disposições do art. 3º, inciso IV, alínea "a", c/c 3º-A, da Resolução-TCU 142/2001, do art. 59, §1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), *verbis*:

Resolução-TCU 142/2001:

Art. 3º (...)

IV - acompanhar, *bimestralmente:*

a) a execução orçamentária e financeira da União, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, do Relatório do Resultado do Tesouro Nacional, da Nota para a Imprensa de Política Fiscal do Banco Central e de outros demonstrativos e documentos, com vistas a avaliar a compatibilidade dos resultados fiscais alcançados com as respectivas metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e o desempenho de outros indicadores orçamentários e financeiros frente às respectivas projeções, bem como a necessidade e a conformidade da efetivação da limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Art. 3º-A No âmbito do acompanhamento *de que trata o inciso IV do art. 3º, a unidade técnica responsável encaminhará ao relator, em até vinte dias após o decurso do prazo previsto no art. 165, § 3º, da Constituição Federal, de publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União referente ao primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto* bimestres *de cada exercício, relatório conclusivo acerca:*

I - das receitas e despesas primárias realizadas até o bimestre *e da adequação desses montantes em relação às metas de resultado primário e nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;*

II - da realização da necessária e obrigatória limitação de empenho e movimentação financeira por parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública, em caso de possibilidade de não serem alcançadas as metas de que trata o inciso I;

III - da redução da limitação de empenho e movimentação financeira, no caso de restabelecimento da receita prevista ou de outras situações que ensejem tal redução;

IV - do cumprimento das demais disposições relativas à limitação orçamentária e financeira constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

*§ 1º Para subsidiar as análises contidas no relatório de que trata o **caput**, a unidade técnica responsável examinará as informações oficiais divulgadas, assim como aquelas constantes dos sistemas estruturantes de planejamento e orçamento e de administração financeira ou obtidas junto às unidades jurisdicionadas.*

*§ 2º Constituem informações essenciais a serem objeto de análise circunstanciada no relatório de que trata o **caput**:*

a) as metas fiscais vigentes e as eventuais propostas de alteração dessas metas;

b) os resultados fiscais apurados pelo Banco Central;

c) os parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções constantes dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual e dos decretos de programação orçamentária e financeira, bem como as respectivas memórias de cálculo das estimativas de receitas primárias e de despesas obrigatórias;

d) as ações orçamentárias e respectivas dotações sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira;

e) a evolução da programação orçamentária e financeira, os cronogramas de desembolso, os limites de empenho e de pagamento definidos ao longo do exercício e os respectivos atos expedidos pelas autoridades competentes;

f) as justificativas da limitação de empenho e da frustração de receitas;

g) as avaliações do cumprimento das metas fiscais, as justificativas de eventuais desvios e as medidas corretivas adotadas;

h) os resultados fiscais primário e nominal de que trata o art. 30, §1º, IV, da LRF;

i) os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e as respectivas providências informadas no Anexo de Riscos Fiscais de que trata o §3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

j) eventos com potencial impacto fiscal relevante no exercício e o comportamento de variáveis fiscais capazes de afetar a sustentabilidade da dívida pública.

Lei Complementar 101/2000 (LRF):

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar,

consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (...)
§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º; (...)
Lei 15.321/2025 (LDO para 2026):
Art. 157. Para fins de atendimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [alerta de risco fiscal, especialmente sobre não cumprimento de metas de resultado primário ou nominal], *o Tribunal de Contas da União enviará subsídios à Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e a consecução das metas fiscais previstas nesta Lei, em especial a necessidade de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar.*

3. A instrução em análise enfoca mais precisamente a projeção e a arrecadação de receitas com a tributação, no imposto de renda de pessoas físicas (IRPF), sobre lucros e dividendos recebidos de pessoas jurídicas, estabelecido na Lei 15.270/2025, para compensar a redução de receitas com o aumento do limite de isenção do mesmo imposto definida na mesma lei.

4. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório conclusivo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 225 a 227):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de acompanhamento realizado por esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) sobre os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, em cumprimento ao art. 3º, inciso IV, alínea "a", e ao art. 3º-A da Resolução-TCU 142/2001.

2. A presente instrução examina o risco de frustração das receitas estimadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para compensar o impacto da redução do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) instituída pela Lei 15.270/2025. Essas receitas, decorrentes da retenção na fonte sobre lucros e dividendos pagos a residentes no País e sobre dividendos remetidos ao exterior, foram inicialmente estimadas em R$ 29,94 bilhões e reestimadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º bimestre de 2026 em R$ 17,20 bilhões, diante de arrecadação de R$ 2,24 bilhões no primeiro semestre.

3. No RARDP do 3º bimestre, o Poder Executivo incorporou a arrecadação efetivamente realizada até junho, mas manteve as projeções relativas aos meses subsequentes. A instrução busca avaliar se a baixa realização observada, as incertezas quanto ao perfil temporal da receita e os elementos técnicos até então disponibilizados caracterizam risco relevante para o cumprimento da meta de resultado primário de 2026, sem antecipar conclusão definitiva sobre a arrecadação anual.

4. Sob a perspectiva da análise econômica do direito, a assimetria entre a vigência imediata da redução do IRPF e a realização futura das receitas compensatórias não é neutra, pois a norma tributária, ao onerar a distribuição, altera a estrutura de incentivos dos agentes e pode induzir respostas comportamentais capazes de reduzir a própria base sobre a qual se assenta a compensação, comprometendo a neutralidade fiscal inicialmente estimada.

5. Caso projeções excessivamente otimistas ampliem imediatamente o espaço fiscal e eventual frustração arrecadatória somente seja reconhecida em períodos posteriores, cria-se assimetria entre os benefícios presentes e os custos fiscais futuros. A atuação preventiva do Tribunal de Contas da União (TCU) reduz essa assimetria ao aumentar a probabilidade de identificação e correção tempestiva de estimativas.

6. A questão central pode ser assim delimitada: a compensação arrecadatória foi apresentada ex ante, no momento da instituição do benefício, como mecanismo destinado a preservar a neutralidade fiscal da medida; sua efetividade, todavia, há de ser aferida ex post, ao longo da execução orçamentária.

7. Se a arrecadação projetada não se materializar e a estimativa não for tempestivamente reestimada com fundamentação técnica suficiente e verificável, a compensação poderá se revelar apenas nominal, e não efetiva. Nessa hipótese, o resultado primário e a programação orçamentária e financeira poderão permanecer apoiados em receita cuja realização não esteja suficientemente demonstrada, com risco de subestimação do déficit primário e da necessidade de financiamento e, por consequência, de deterioração da trajetória da dívida pública.

HISTÓRICO

8. A Lei 15.270/2025 instituiu, com efeitos a partir de janeiro de 2026, redução do Imposto de Renda de Pessoa Física incidente sobre rendimentos tributáveis mensais de até R$ 5.000,00, de modo a zerar o imposto devido nessa faixa, bem como redução linearmente decrescente para rendimentos de até R$ 7.350,00. De acordo com a Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025, a RFB estimou impacto orçamentário-financeiro

negativo de R$ 28,04 bilhões no exercício de 2026, correspondente à perda projetada de arrecadação decorrente da alteração legislativa.

9. Segundo a exposição de motivos do projeto que deu origem à referida lei, esse impacto seria neutralizado por medidas de incremento de receita. A Lei 15.270/2025 passou a sujeitar à retenção do imposto sobre a renda na fonte (IRRF), à alíquota de 10%, os lucros e dividendos pagos, creditados, empregados ou entregues por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no País, quando o montante mensal exceder R$ 50.000,00. A norma estabeleceu, ainda, incidência de IRRF, também à alíquota de 10%, sobre lucros e dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior.

10. Ademais, a lei instituiu tributação mínima anual aplicável às pessoas físicas de altas rendas a partir do exercício de 2027, relativamente ao ano-calendário de 2026. No que se refere ao fluxo de caixa da União em 2026, contudo, a Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 atribuiu a maior parcela do impacto arrecadatório do denominado "Imposto Mínimo" à sistemática de retenção na fonte sobre dividendos pagos a pessoas físicas residentes no País. Nessa hipótese, o IRRF possui natureza de antecipação do imposto mínimo anual, podendo ser compensado com o tributo apurado na declaração de ajuste ou, conforme a situação fiscal do contribuinte, resultar em restituição posterior.

11. Em reunião técnica realizada em 30/7/2026, a RFB esclareceu que os valores estimados para 2026 correspondem à arrecadação decorrente das antecipações do imposto mínimo efetuadas por retenção na fonte, enquanto a apuração definitiva ocorrerá por ocasião do ajuste anual, em 2027. Eventual saldo adicional de imposto apurado nessa etapa posterior não comporá o fluxo de caixa nem o resultado primário de 2026.

12. As estimativas elaboradas pela RFB para 2026 estão sintetizadas na Tabela 1. O incremento de arrecadação associado às novas regras foi estimado em R$ 29,94 bilhões, R$ 1,90 bilhão superior ao impacto negativo de R$ 28,04 bilhões decorrente da redução do IRPF. Segundo a avaliação ex ante, portanto, as medidas mais do que neutralizariam esse impacto, ao produzir saldo arrecadatório líquido positivo no exercício.

Tabela 1 - Impacto fiscal estimado pela RFB para a Lei 15.270/2025 em 2026 – R$ bilhão

Componente	*Impacto em 2026*	*Natureza*
Redução do IRPF até R$ 5.000,00 e faixa decrescente até R$ 7.350,00	*- R$ 28,04*	*Renúncia*
Imposto Mínimo Pessoa Física, com retenção na fonte em 2026 [inclui a tributação de lucros e dividendos a residentes do Brasil]	*+ R$ 23,76*	*Aumento de receita*
Tributação de dividendos remetidos ao exterior	*+ R$ 6,18*	*Aumento de receita*
TOTAL DAS RECEITAS COMPENSATÓRIAS	*+ R$ 29,94*	*Aumento de receita*
Impacto líquido estimado	*+ R$ 1,90*	*Saldo positivo*

Fonte: Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 (peça 59 do TC 004.887/2026-3; peça 5 destes autos) (valores nominais).

13. Para operacionalizar o recolhimento, o Ato Declaratório Executivo Codar 30/2025 instituiu o código de receita 1841 – IRRF – Lucros ou Dividendos, com efeitos a partir de 1/1/2026. Segundo as orientações expedidas pela RFB, os recolhimentos foram associados aos desdobramentos 1841-01, relativo a beneficiários residentes no País, e 1841-02, aplicável a beneficiários não residentes.

14. Em razão da elevada materialidade financeira da medida e da função compensatória que lhe foi atribuída no processo legislativo, a equipe desta Corte solicitou à RFB, mediante o ofício constante da peça 18 do TC 004.887/2026-3, a memória de cálculo mensal das estimativas para 2026, em nível de desagregação suficiente para evidenciar "as premissas e a consistência dos cálculos e permita a reprodutibilidade das projeções". A solicitação teve por objetivo aferir a consistência, a rastreabilidade, a integridade e a auditabilidade das projeções, inclusive mediante reprodução independente dos cálculos, observadas as restrições decorrentes do sigilo fiscal.

15. As informações encaminhadas pela RFB, constantes da peça 59 do TC 004.887/2026-3, descrevem a arquitetura conceitual dos modelos de microssimulação e do método dos indicadores. Não apresentaram em nível suficiente, contudo, o encadeamento numérico integral entre as bases de dados, os tratamentos estatísticos realizados, os parâmetros adotados, as hipóteses de resposta comportamental dos contribuintes, nem o perfil mensal projetado de arrecadação.

16. Essa ausência de memória de cálculo reprodutível aprofunda a assimetria informacional entre o órgão produtor da estimativa (RFB) e os órgãos de controle e a sociedade, elevando os custos de agência e de monitoramento (agency costs) e transferindo ao controle externo o ônus de verificar estimativa cuja base informacional somente o órgão produtor detém.

17. Houve, portanto, exposição metodológica em nível conceitual, mas não memória de cálculo suficientemente detalhada, conciliável e reprodutível para permitir a validação independente da estimativa com base nos elementos constantes da peça 59 do TC 004.887/2026-3. A necessidade de esclarecimento dessas lacunas foi reiterada no ofício constante da peça 40 do TC 012.513/2026-1, por meio do qual se solicitaram justificativas específicas para os questionamentos identificados no primeiro acompanhamento de 2026.

18. No RARDP do 3º bimestre, o Poder Executivo reestimou a arrecadação anual para R$ 17,20 bilhões. Segundo esclarecimentos prestados pela RFB, o critério adotado consistiu em incorporar os resultados efetivamente arrecadados até junho e reproduzir, para os meses subsequentes, as estimativas anteriormente elaboradas, sob o fundamento de que "não houve mudanças nos parâmetros e nas premissas que embasaram a estimativa e, por isso, não havia fundamento técnico para revisar a projeção" (peça 191).

19. Informou-se, ainda, que as estimativas "estão sujeitas a intercorrências de outros fatores" e que, se esses fatores puderem ser quantificados, serão incorporados à metodologia. Acrescentou-se que, enquanto os fatores não puderem ser identificados ou seus efeitos mensurados, não seria tecnicamente possível modificar as projeções. A arrecadação acumulada nos primeiros seis meses do ano alcançou apenas R$ 2,24 bilhões. Ademais, em consulta aos dados relativos a julho, a equipe desta Corte identificou ingresso adicional de R$ 0,91 bilhão, elevando a arrecadação acumulada no exercício até julho para aproximadamente R$ 3,15 bilhões. Por fim, observados os primeiros dez dias de agosto, a equipe constatou que a arrecadação foi de R$ 0,05 bilhão, totalizando R$ 3,20 bilhões.

EXAME TÉCNICO

Da arrecadação realizada e do esforço necessário nos meses remanescentes

20. A Tabela 2 confronta a estimativa anual com a arrecadação realizada até julho. A comparação não pressupõe distribuição linear ou uniforme da receita ao longo do exercício, tampouco desconsidera a possibilidade de sazonalidade no calendário de distribuição de lucros e dividendos. Sua finalidade é dimensionar a magnitude do esforço arrecadatório requerido no período remanescente do exercício e explicitar o grau de dependência da projeção em relação a ingressos futuros ainda não realizados.

Tabela 2 - Execução das receitas associadas ao código 1841 em 2026 – R$ bilhões

Indicador	*Projeção original*	*Projeção reestimada*
Estimativa anual de receitas compensatórias	*29,94*	*17,20*
Arrecadação de janeiro a julho	*3,15*	*3,15*
Realização frente à estimativa de receita	*10,52%*	*18,31%*
Saldo para atingir a estimativa anual	*26,79*	*14,05*
Média mensal necessária de agosto a dezembro	*5,36*	*2,81*
Média mensal observada até julho	*0,45*	*0,45*
Aceleração média necessária de agosto a dezembro	*11,91 vezes*	*6,24 vezes*

Fonte: Elaboração com base na Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 e nos dados de arrecadação, código 1841, evento BRT. Valores arredondados.

21. Até julho, a arrecadação acumulada correspondia a aproximadamente 18,31% da projeção reestimada de R$ 17,20 bilhões. Para que a projeção reavaliada se confirme, remanesce a arrecadação de R$ 14,05 bilhões até o encerramento do exercício. Esse montante equivale a uma média mensal de R$ 2,81 bilhões entre agosto e dezembro: cerca de 6,24 vezes a média mensal efetivamente observada até julho.

22. Esse cálculo, isoladamente, não demonstra que a receita anual esteja definitivamente frustrada. A distribuição de lucros e dividendos depende de decisão voluntária dos agentes e pode apresentar concentração sazonal nos meses remanescentes. A RFB esclareceu, ainda, que a apuração definitiva do imposto mínimo ocorrerá no ajuste anual de 2027, de modo que eventual arrecadação apurada nessa etapa não contribuirá para o resultado de 2026.

23. Por outro lado, a mesma possibilidade de deslocamento temporal que pode concentrar a arrecadação em meses futuros também opera em sentido desfavorável à estimativa, visto que a instituição do IRRF de 10% pode ter criado incentivos econômicos à antecipação da distribuição de lucros para período

anterior à vigência da norma (efeito-anúncio), à retenção de lucros na pessoa jurídica em substituição à distribuição tributada (efeito lock-in) e ao possível fracionamento dos pagamentos entre meses, de modo a manter o montante mensal abaixo do limite de incidência. Esses comportamentos podem reduzir a base efetivamente tributada e arrecadada em 2026.

24. A baixa realização observada é compatível, neste momento, tanto com a hipótese de mera sazonalidade quanto com a hipótese de erosão comportamental da base. A discriminação entre essas hipóteses exige memória de cálculo mensal que explicite o perfil temporal esperado e a forma pela qual o modelo incorpora o efeito-anúncio, o efeito lock-in, o fracionamento de pagamentos e as demais respostas dos agentes econômicos.

25. Caso esses comportamentos não estejam adequadamente refletidos nos parâmetros do modelo, a base efetiva poderá ficar abaixo daquela originalmente projetada. A ausência de decomposição mensal impede verificar se o perfil de arrecadação estimado já incorporava a concentração nos meses remanescentes e as possíveis respostas comportamentais dos contribuintes.

26. Assim, uma trajetória arrecadatória que pressupõe aceleração média de aproximadamente 6,24 vezes exige que a manutenção da projeção reestimada seja amparada por memória de cálculo mensal verificável, por evidências robustas de sazonalidade e pela demonstração de que os parâmetros comportamentais, em especial a elasticidade da base tributável à nova alíquota, permanecem aderentes aos dados realizados.

27. A Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 identifica variáveis relevantes e reconhece que o resultado fiscal é sensível a parâmetros futuros e incertos. A estabilidade dos parâmetros macroeconômicos exógenos não é, por si só, fundamento suficiente para manter inalterada a projeção, visto que a arrecadação realizada amplia o conjunto de informações disponível e pode revelar inadequação na calibração do modelo, nas premissas de sazonalidade, nas elasticidades utilizadas ou nas hipóteses de comportamento dos contribuintes.

28. De igual modo, a impossibilidade momentânea de identificar ou quantificar integralmente os fatores explicativos do desvio não conduz, automaticamente, ao zeramento da projeção, mas tampouco constitui fundamento técnico suficiente para sua reprodução mecânica.

29. A equipe desta Corte reconhece a complexidade inerente à projeção dessa espécie de receita. O problema não reside na mera discrepância entre o projetado e o realizado, variação esperável em toda estimativa, mas no fato de essa projeção ter sido utilizada como pressuposto de neutralidade fiscal para sustentar política de renúncia de receita de caráter permanente. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não se satisfaz com o cumprimento meramente formal de seus dispositivos, pois subjaz-lhe uma racionalidade material de sustentabilidade intertemporal das contas públicas.

30. A situação revela típico problema de agente-principal, em que o gestor (agente), incumbido de executar a política fiscal em nome da coletividade (principal), detém informações e parâmetros não integralmente acessíveis ao principal e opera em situação análoga à restrição orçamentária branda (soft budget constraint), porquanto a possibilidade de absorver os efeitos da superestimação por meio de maior déficit e necessidade de financiamento atenua a disciplina que uma restrição rígida imporia à estimativa de receitas.

31. A distinção é economicamente relevante, pois, se a União apresentasse superávit primário efetivo, a frustração de uma receita compensatória apenas reduziria a poupança pública. Entretanto, em contexto de resultado primário deficitário, toda receita superestimada que não seja compensada por maior arrecadação ou por redução de despesas converte-se, na prática, em déficit primário projetado subestimado e amplia a necessidade de financiamento e, consequentemente, o estoque da dívida.

32. Quando a taxa implícita da dívida pública, como no caso brasileiro, supera o crescimento nominal do Produto Interno Bruto (PIB), a estabilização da relação dívida/PIB requer, mantidos os demais fatores constantes, a geração de superávit primário em magnitude suficiente para compensar o diferencial entre juros e crescimento. A persistência de déficits primários, ou mesmo a obtenção de superávits inferiores ao nível estabilizador, intensifica o efeito bola de neve da dívida, pois os encargos de juros incidentes sobre o estoque superam o efeito diluidor do crescimento do PIB, ampliando a necessidade de financiamento e a própria relação dívida/PIB.

33. A dinâmica também se aproxima do common-pool problem, pelo qual a subestimação do desequilíbrio corrente equivale à sobre-exploração de um recurso comum (o espaço fiscal e a capacidade de endividamento), cujo custo é socializado e diferido, ao passo que o benefício da manutenção da despesa é consumido no presente. Nesse cenário, uma receita compensatória superestimada e mantida na programação fiscal produz efeito duplamente adverso: a) subestima o déficit primário corrente e, com ele, a necessidade de financiamento do setor público; e b) posterga o reconhecimento do desequilíbrio para exercícios seguintes, quando a correção tende a ocorrer sobre base de dívida ampliada e a custo de rolagem potencialmente

superior. A exigência de reestimativa tempestiva não é, portanto, mero formalismo procedimental, mas instrumento de preservação da âncora fiscal e da credibilidade da política fiscal, cuja deterioração tende a se refletir em elevação do prêmio de risco e do custo de financiamento do governo central.

34. A dimensão material da responsabilidade na gestão fiscal não se exaure na demonstração formal da compensação realizada no momento da aprovação da lei. Juridicamente implementada a medida compensatória, eventual insuficiência arrecadatória superveniente não invalida automaticamente o benefício, mas deve ser reconhecida e tratada durante a execução orçamentária. Em contexto de resultado primário deficitário, a execução de despesas com suporte em receitas cuja perspectiva de realização não esteja suficientemente demonstrada amplia, ceteris paribus, as necessidades de financiamento do Governo Central e pode repercutir sobre a emissão de dívida, os encargos financeiros, a percepção de risco fiscal e a transferência intertemporal do custo das políticas públicas.

<u>Da repercussão sobre a programação fiscal de 2026</u>

35. O RARDP do 3º bimestre de 2026, elaborado predominantemente com dados realizados até junho, projetou resultado primário negativo de R$ 52,01 bilhões antes das deduções autorizadas pelo regime jurídico da meta. Após a consideração de R$ 62,78 bilhões em deduções, o resultado projetado para fins de aferição da meta foi superavitário em R$ 10,77 bilhões. Esse valor corresponde à margem então existente em relação ao limite inferior do intervalo de tolerância, fixado em R$ 0,00 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei 15.321/2025). Embora suficiente para afastar, naquele momento, a necessidade de limitação de empenho com base no limite inferior, o resultado permaneceu R$ 23,49 bilhões abaixo do centro da meta, estabelecido em R$ 34,26 bilhões.

36. Para fins de avaliação de risco, importa observar que a redução da estimativa de R$ 29,94 bilhões para R$ 17,20 bilhões, equivalente a R$ 12,74 bilhões, já foi incorporada ao RARDP do 3º bimestre. O risco prospectivo para a margem em relação ao limite inferior e para o alcance do centro da meta decorre, portanto, de eventual frustração adicional em relação à projeção reestimada de R$ 17,20 bilhões, e não da repetição do desvio que já foi parcialmente reconhecido pelo Poder Executivo.

37. A materialidade da projeção remanescente recomenda monitoramento específico. Eventual insuficiência adicional, em sua repercussão líquida sobre o resultado primário, tem potencial de reduzir parcela da margem existente. Se conjugada com outros desvios de receita ou despesa, há risco relevante de eliminar o espaço em relação ao limite inferior da meta e ensejar a limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da LRF.

38. O RARDP do 3º bimestre manteve, ainda, bloqueio de R$ 17,94 bilhões para observância dos limites individualizados de despesas primárias estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável. Esse bloqueio possui fundamento, finalidade e metodologia distintos da limitação de empenho voltada ao cumprimento da meta de resultado primário. A coexistência do bloqueio com a possibilidade de futura limitação de empenho evidencia, contudo, reduzida flexibilidade da programação fiscal e maior risco de compressão das despesas discricionárias diante de novos desvios adversos.

<u>Do alerta previsto na LRF</u>

39. O art. 59, § 1º, inciso I, da LRF, combinado com o art. 1º, inciso II, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001, atribui aos Tribunais de Contas o dever de alertar os Poderes ou órgãos competentes quando constatarem a possibilidade de ocorrência das situações previstas no art. 9º da mesma Lei Complementar. No caso em análise, o risco se relaciona à hipótese de, ao final de um bimestre, verificar-se que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas.

40. O alerta possui natureza preventiva, informacional, indutora e prudencial. Sua emissão não pressupõe certeza quanto ao descumprimento da meta, não configura sanção e não se confunde com a determinação de limitação de empenho e movimentação financeira, cuja adoção depende da verificação dos pressupostos e do rito do art. 9º da LRF. Exige, contudo, elementos objetivos que revelem risco fiscal relevante e apto a repercutir sobre o resultado agregado. No caso, o alerta busca registrar o risco e induzir a atualização tempestiva da projeção, sem substituir a análise posterior dos dados realizados.

41. Sob a perspectiva da análise econômica do direito, o alerta desempenha função dissuasória, pois ao explicitar o risco e o dever de correção antes da materialização do desvio, altera ex ante a estrutura de incentivos do gestor, tornando mais custosa a manutenção deliberada de estimativa superestimada e reforçando a observância das normas de responsabilidade fiscal.

42. No caso em análise, o risco decorre da conjugação de três fatores: a) baixa realização da receita até julho, correspondente a 18,31% da projeção reestimada; b) ausência de memória de cálculo mensal reprodutível; e c) função compensatória atribuída à arrecadação no contexto da renúncia de receita instituída pela Lei 15.270/2025.

43. Considerados em conjunto, esses elementos justificam, em juízo preventivo e sem antecipação de

conclusão definitiva sobre a arrecadação anual, a proposta de emissão de alerta ao Poder Executivo federal de que a manutenção da trajetória projetada para os meses remanescentes, sem fundamentação técnico-empírica verificável e sem reavaliação aderente aos dados realizados, eleva o risco de superestimação das receitas primárias e pode comprometer a adequada aferição da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. O risco poderá ser expressamente considerado no RARDP do 4º bimestre, mediante atualização da estimativa, explicitação da memória de cálculo, demonstração da sazonalidade esperada, conciliação entre os valores realizados e projetados e quantificação dos efeitos sobre o resultado primário.

Da tempestividade e do rito do alerta

44. A emissão do alerta previsto no art. 59, § 1º, da LRF observa o rito específico disciplinado pelo art. 5º da Resolução-TCU 142/2001. Na hipótese de o relatório conclusivo da unidade técnica conter proposta de alerta, poderá ser concedido prazo improrrogável de cinco dias para manifestação facultativa dos gestores envolvidos. Apresentada ou não a manifestação, a unidade técnica deverá concluir a análise em até cinco dias após o decurso desse prazo e submeter a proposta ao relator, a quem compete decidir quanto ao acolhimento do alerta.

45. Destarte, ao se considerar a complexidade técnica da matéria e a necessidade de conhecer os fundamentos que embasam a manutenção das projeções de arrecadação para os meses vincendos, mostrou-se adequado conceder aos gestores responsáveis pela elaboração da estimativa e por sua incorporação à programação fiscal prazo improrrogável de cinco dias para manifestação facultativa sobre a proposta de emissão do alerta, com fundamento no art. 5º, § 2º, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001, a fim de que apresentassem elementos técnicos adicionais que demonstrem a factibilidade das estimativas mantidas para os meses remanescentes.

Do comentário dos gestores

46. Nos termos do art. 5º, § 2º, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001, foi oportunizada manifestação facultativa aos gestores envolvidos sobre a proposta de alerta. Embora a proposta de alerta não esteja sujeita à obrigatoriedade de encaminhamento prévio aos gestores para comentários, a AudFiscal entendeu pertinente oportunizar a manifestação dos órgãos centrais diretamente relacionados à programação orçamentária e financeira da União. Na mesma linha, o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 estabelece a colheita de comentários dos destinatários das deliberações, com vistas a subsidiar o Tribunal quanto às consequências práticas das medidas aventadas e a eventuais alternativas. No mesmo sentido, os parágrafos 145 a 147 das Normas de Auditoria do TCU (NAT) disciplinam a remessa do relatório preliminar e esclarecem que a manifestação assim oportunizada não constitui etapa de defesa.

47. Em atenção a esses dispositivos, o relatório preliminar desta fiscalização (peça 203) foi encaminhado ao Ministério do Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal, e à Secretaria do Tesouro Nacional, com prazo de cinco dias para manifestação. A SOF informou que optou por não apresentar comentários sobre o mérito da projeção, por entender que as estimativas de receitas objeto da análise se situam sob a competência da RFB, conforme o item A.II.1 da Matriz de Responsabilidades aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 13/2025. A STN, por sua vez, informou que os temas abordados no relatório e as demandas dele decorrentes não se inserem no âmbito de suas competências. Assim, as manifestações não apresentaram elementos técnicos adicionais acerca da factibilidade das estimativas capazes de alterar a análise ou a proposta de alerta.

48. A definição dos destinatários observou o objeto da manifestação oportunizada, quais sejam, a proposta de alerta e os potenciais reflexos do risco identificado sobre a programação orçamentária e financeira. O Ministério do Planejamento e Orçamento é o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (art. 4º, inciso I, da Lei 10.180/2001), cabendo à SOF várias atividades de orçamento em seu âmbito; a STN é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (art. 11, inciso I, do mesmo diploma).

49. Compete a esses órgãos elaborar e consolidar a avaliação bimestral que subsidia a decisão quanto à necessidade e à extensão da limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar 101/2000. Ademais, cabe à SOF, na forma do art. 2º da Resolução JEO 13/2025, consolidar as informações que compõem o RARDP.

50. Embora a responsabilidade pela elaboração da estimativa específica examinada seja da RFB, não se promoveu nova remessa à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil porque os aspectos técnicos das projeções (metodologia, premissas e suficiência dos parâmetros) haviam sido submetidos àquele órgão no curso desta mesma fiscalização, nos exames do 1º e do 2º RARDP de 2026 e na reunião realizada com os jurisdicionados no âmbito do 3º bimestre.

51. Os esclarecimentos então prestados pela RFB integram a base probatória deste relatório e foram considerados na análise. A proposta de alerta não decorre de fato novo ou de premissa técnica que não tenha

sido anteriormente submetida à Receita, mas da avaliação, pela unidade técnica, dos dados de arrecadação realizados em confronto com as projeções mantidas para os meses remanescentes e com os próprios esclarecimentos prestados pelo órgão. Nesse contexto, não se mostrou necessária nova manifestação da RFB nesta etapa.

CONCLUSÃO

52. A Lei 15.270/2025 instituiu, a partir de janeiro de 2026, redução do IRPF incidente sobre rendas mensais de até R$ 5.000,00, com redução decrescente para rendimentos de até R$ 7.350,00. A RFB estimou, na Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025, impacto fiscal negativo de R$ 28,04 bilhões no exercício de 2026.

53. Segundo a exposição de motivos do projeto que deu origem à norma supracitada, houve uma contrapartida arrecadatória: a mesma lei passou a sujeitar à retenção na fonte, à alíquota de 10%, os lucros e dividendos pagos, creditados, empregados ou entregues por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no País, quando o montante superar R$ 50.000,00 no mês. Também estabeleceu IRRF de 10% sobre lucros e dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior.

54. A execução observada, entretanto, exige reavaliação tempestiva. A arrecadação acumulada até julho alcançou R$ 3,15 bilhões, diante de projeção anual reestimada em R$ 17,20 bilhões. A confirmação desse valor exigirá a arrecadação adicional de R$ 14,05 bilhões até o encerramento do exercício. Isso equivale à média mensal de R$ 2,81 bilhões entre agosto e dezembro, aproximadamente 6,24 vezes a média de R$ 0,45 bilhão observada até julho.

55. A equipe não dispõe de memória mensal reprodutível que permita verificar se a concentração esperada nos meses remanescentes do exercício estava incorporada à projeção. Por isso, não é possível concluir que a receita anual esteja definitivamente frustrada, mas também não há suporte suficiente para manter automaticamente a projeção reestimada na programação fiscal.

56. O risco é agravado pela margem de apenas R$ 10,77 bilhões em relação ao limite inferior da meta no RARDP do 3º bimestre. Na ausência de compensações, eventual frustração adicional da projeção reestimada tem potencial de reduzir ou eliminar essa margem, elevando o risco de que se torne necessária a limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da LRF.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 e o art. 1º, inciso II, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001, de que, considerando a arrecadação de aproximadamente R$ 3,15 bilhões até julho, a manutenção das estimativas de receitas provenientes da tributação de lucros e dividendos — pagos a pessoas físicas residentes no País ou remetidos a beneficiários no exterior — para os meses remanescentes, sem fundamentação técnico-empírica verificável e sem reavaliação aderente aos dados realizados, eleva o risco de superestimação das receitas primárias e pode comprometer a adequada aferição da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, uma vez que essas receitas foram projetadas para compensar a redução do Imposto de Renda da Pessoa Física instituída pela Lei 15.270/2025.

b) após a apreciação da presente proposta, restituir os autos à AudFiscal para prosseguimento do acompanhamento.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento fiscal da União referente ao 3º bimestre de 2026, com enfoque na projeção e na arrecadação de receitas decorrentes das novas hipóteses de incidência do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) estabelecidas na Lei 15.270/2025, para compensar a redução de receitas com o aumento do limite de isenção do referido imposto definida na mesma lei.

2. O acompanhamento em análise encontra fundamento nas disposições do art. 3º, inciso IV, alínea "a", c/c 3º-A, da Resolução-TCU 142/2001, do art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), descritos no Relatório.

3. Com o advento da Lei 15.270/2025, o limite de isenção do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) foi ampliado para R$ 5.000,00, com vigência a partir de janeiro de 2026 (inclusão do art. 3º-A na Lei 9.250/1995).

4. Para compensar essa redução de receitas, a mesma lei instituiu a tributação de pessoas físicas residentes no Brasil devida sobre lucros e dividendos recebidos de pessoas jurídicas, na proporção de 10% sobre os

recebimentos mensais que superarem R$ 50.000,00 (inclusão do art. 6-A na Lei 9.250/1995); o IRPF mínimo, até 10%, para quem aufere rendimentos anuais acima de R$ 600.000,00 (art. 16-A, idem); e a tributação de lucros e dividendos remetidos ao exterior (art. 10, idem). Essas medidas de compensação fiscal estão sintetizadas na tabela a seguir, extraída do Relatório:

Impacto fiscal estimado pela RFB para a Lei 15.270/2025 em 2026 – R$ bilhão

Redução do IRPF até R$ 5.000,00 e faixa decrescente até R$ 7.350,00	*- R$ 28,04*	*Renúncia*
Imposto Mínimo Pessoa Física, com retenção na fonte em 2026 (inclui a tributação de lucros e dividendos pagos a residentes no Brasil)	*+ R$ 23,76*	*Aumento de receita*
Tributação de dividendos remetidos ao exterior	*+ R$ 6,18*	*Aumento de receita*
TOTAL DAS RECEITAS COMPENSATÓRIAS	*+ R$ 29,94*	*Aumento de receita*
Impacto líquido estimado	*+ R$ 1,90*	*Saldo positivo*

Fonte: Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 (peça 59 do TC 004.887/2026-3; peça 5 destes autos) (valores nominais).

5. Nesse contexto, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), responsável pelo presente acompanhamento, identificou risco de frustração das receitas estimadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) para compensar o impacto da redução do IRPF decorrente da nova lei, conforme os achados resumidos a seguir:

- a redução de receitas com o novo limite de isenção foi estimada em R$ 28,04 bilhões para o exercício de 2026;
- em contrapartida, a estimativa inicial de receitas com as novas tributações foi de R$ 29,94 bilhões para o mesmo período;
- contudo; a arrecadação dos novos tributos ao longo do primeiro semestre (até junho/2026) foi apenas R$ 2,24 bilhões, o que ensejou nova estimativa anual dessa receita no RARDP do 3º bimestre, para R$ 17,20 bilhões;
- até julho de 2026, essa arrecadação alcançou apenas R$ 3,15 bilhões, ou 18,31% da projeção reestimada de R$ 17,20 bilhões;
- a média mensal necessária para atingir a estimativa reavaliada é de R$ 2,81 bilhões entre agosto e dezembro, aproximadamente **6,24 vezes a média mensal observada até julho**;
- a ausência de memória de cálculo mensal detalhada e reprodutível dificulta a validação independente das estimativas;
- assim, há risco de superestimação das receitas primárias, com potencial impacto sobre o cumprimento da meta fiscal e eventual necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

6. Quanto à avaliação geral do resultado fiscal primário, com base no RARDP do 3º bimestre/2026, a AudFiscal pontua que:

- até junho/2026, o RARDP projeta um "resultado primário negativo de R$ 52,01 bilhões antes das deduções autorizadas pelo regime jurídico da meta"; com o desconto de "R$ 62,78 bilhões em deduções, o resultado projetado para fins de aferição da meta foi superavitário em R$ 10,77 bilhões";
- esse resultado permanece R$ 23,49 bilhões abaixo do centro da meta de superávit primário no valor de R$ 34,26 bilhões, estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei 15.321/2025), destacando-se que o art. 2º, §1º, inciso II da mesma lei veda resultado primário deficitário, pois define um limite inferior ao intervalo de tolerância de resultado primário igual a "R$ 0,00 (zero real)";
- assim, a atual margem positiva de R$ 10,77 bilhões em relação ao limite inferior da meta fiscal não é, neste momento, suficiente para absorver frustrações adicionais na arrecadação de receitas.

7. Em suas análises, a unidade técnica anota, como provável causa da frustração de receitas, a possibilidade de oscilações periódicas na distribuição de lucros e dividendos, motivada, por exemplo, pela retenção de lucros na pessoa jurídica. Esclarece, nesse sentido, que a "distribuição de lucros e dividendos depende de decisão voluntária dos agentes e pode apresentar concentração sazonal nos meses remanescentes".

8. Aduz, também, que a ausência de memória de cálculo detalhada das projeções de receitas impede verificar sua adequação às variáveis econômicas e comportamentais. Registra que as informações encaminhadas pela RFB (peça 59 do TC 004.887/2026-3) descrevem a "arquitetura conceitual dos modelos" e "do método dos indicadores", mas não trazem "o encadeamento numérico integral entre as bases de dados, os tratamentos

estatísticos realizados, os parâmetros adotados, as hipóteses de resposta comportamental dos contribuintes, nem o perfil mensal projetado de arrecadação".

9. A unidade instrutiva ressalva, ainda, que os dados obtidos e respectivas análises não autorizam concluir, desde já, que haverá frustração da receita anual, mas evidenciam suficientemente o risco fiscal para motivar o alerta previsto ao Poder Executivo previsto no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, de forma a induzir reavaliações tempestivas das estimativas de receitas.

10. Assim, propõe o referido alerta, especificamente quanto ao risco de superestimação das receitas primárias provenientes da tributação de lucros e dividendos prevista na Lei 15.270/2025, com o subsequente retorno dos autos para prosseguimento de instrução.

11. Assentado esse necessário histórico, endosso as conclusões da AudFiscal.

12. O fato motivador do alerta está bem evidenciado nos autos.

13. A redução de receitas tributárias decorrente do aumento do limite de isenção do IRPF para pessoas físicas, decorrente da Lei 15.270/2025, foi estimada em R$ 28,04 bilhões para o exercício de 2026. Essa previsão já se concretiza mês a mês, pois é uma isenção com efeitos imediatos na retenção do imposto de renda nas folhas de pagamento.

14. Por outro lado, a estimativa de receitas com as novas hipóteses de tributação criadas na mesma lei, como medida compensatória em busca da neutralidade fiscal, no valor de R$ 29,94 bilhões, não vem se confirmando ao longo do exercício. Até junho/2026, arrecadaram-se apenas R$ 2,24 bilhões, ou seja, aproximadamente 15% do previsto para seis meses. Mesmo que se considere também a arrecadação apurada até julho (R$ 3,15 bilhões em 7 meses), essa proporção ainda se mantém baixa (18% do previsto). A tabela a seguir, adaptada da versão contida no Relatório, demonstra com mais clareza a distorção em análise:

Tabela 2 - Execução das receitas associadas ao código 1841 em 2026 – R$ bilhões

Estimativa anual de receitas compensatórias	*29,94*	*17,20*
Arrecadação de janeiro a julho	*3,15*	*3,15*
Realização proporcional frente à estimativa de receita	*15%*	*18%*
Saldo para atingir a estimativa anual	*26,79*	*14,05*
Média mensal necessária de agosto a dezembro	*5,36*	*2,81*
Média mensal observada até julho	*0,45*	*0,45*
Aceleração média necessária de agosto a dezembro	***11,91 vezes***	***6,24 vezes***

Fonte: Elaboração com base na Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 e nos dados de arrecadação, código 1841, evento BRT. Valores arredondados.

15. A AudFiscal pondera que o verificado descompasso entre projeções de receitas e arrecadação efetiva não implica, necessariamente, a consumação de desequilíbrio fiscal entre a perda de receitas com o aumento da faixa de isenção tributária e o acréscimo de arrecadação com as novas hipóteses de tributação.

16. Isso se explica, por exemplo, pelo fato de a arrecadação mensal com a tributação sobre lucros e dividendos não possuir distribuição uniforme ao longo do ano. Como visto, isso depende de decisões empresariais relacionadas ao planejamento tributário, como a alteração do fluxo na distribuição de lucros e dividendos, podendo ensejar concentração nos últimos meses do exercício.

17. Porém, essa possibilidade foi considerada na Nota Cetad/Coest 134/2025 (peça 5, p. 18-19, §§ 24 a 29), que expõe a metologia utilizada para a estimativa de receitas advindas dessa nova hipótese de tributação, *verbis*:

25. O modelo de microssimulação ***adotou como premissa*** *que* ***a tributação dos lucros e dividendos provocará uma redução no volume distribuído na ordem de 24% para as empresas do Lucro Real e Lucro Presumido*** *e* ***de 38% para empresas do Simples Nacional****, como forma de* ***considerar a alteração no comportamento dos contribuintes induzido por tal incidência****. Frente a uma majoração de suas obrigações tributárias****, os contribuintes buscarão ativamente minimizar esse aumento de carga****, seja por meios legais, como questionamentos judiciais e reformulação de estratégias tributárias, ou até ilegais, como o aumento da evasão fiscal.* (Grifei).

18. Mesmo considerado esse efeito redutor de arrecadação nas projeções da RFB, as verificações procedidas no presente acompanhamento, com base no RARDP do 3º bimestre, denotam, até o momento, que a estimativa de receitas com as novas tributações não está sendo alcançada. Tal evidência caracteriza a situação de risco

fiscal, relacionado a provável superestimativa de receitas, a justificar o alerta proposto pela unidade instrutiva.

19. Com base nos dados referentes ao 3º bimestre do ano corrente, a estimativa de superávit está prevista em R$ 10,77 bilhões, já incluída a nova projeção de receitas com tributação de lucros e dividendos, de R$ 17,20 bilhões. Nessas bases, será necessária uma aceleração correspondente a 6,24 vezes a arrecadação média mensal contabilizada até julho para a manutenção do superávit atualmente previsto.

20. E para evitar resultado primário negativo – vedado pela LDO de 2026 –, será necessário que o fluxo de arrecadação mensal das novas receitas previstas na Lei 15.270/2025 mais que triplique. Isso porque, para não zerar a estimativa atual de superávit, de R$ 10,77 bilhões, é preciso que a arrecadação média mensal do IRPF sobre lucros e dividendos aumente 3,38 vezes (de R$ 0,45 bilhão para R$ 1,52 bilhão) ou surjam novos incrementos de receitas a partir de outras fontes.

21. Restam demonstradas, portanto, as circunstâncias de risco fiscal suficientes para justificar o alerta previsto no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000. Embora não se ignore a imprevisibilidade das variáveis que afetam o fluxo de receitas tributárias e, portanto, o desafio de estabelecer estimativas seguras de arrecadação, o alerta proposto constitui medida prudencial incumbida à Corte de Contas, para indução dos ajustes necessários à preservação da higidez fiscal.

22. Sem prejuízo dessa conclusão, a AudFiscal registra não ter obtido informações suficientes para auditar os cálculos que embasaram a projeção do acréscimo arrecadatório original de R$ 29,94 bilhões, atualizado para R$ 17,20 bilhões. A precitada nota técnica da Receita Federal detalha as premissas e a metodologia dos cálculos, mas não traz os respectivos dados numéricos.

23. Observo, porém, que a presente detecção de risco fiscal decorre do significativo descompasso, até o presente momento, entre a receita projetada e a arrecadação efetiva com a tributação adicional definida na Lei 15.270/2025, com base nas evidências contidas no RARDP do 3º bimestre, sem contestar a metodologia adotada nem impugnar os respectivos cálculos, ainda que, porventura, venham a ser detectadas falhas quanto a esses dois aspectos.

24. Em vista disso, considero não haver elementos que justifiquem a inclusão, no alerta proposto, da menção à ausência de "fundamentação técnico-empírica verificável" e de "reavaliação aderente aos dados realizados", o que não afasta o poder-dever de reanálise desses aspectos no âmbito do Poder Executivo diante da situação de risco fiscal.

25. A par disso, o relatório de acompanhamento também apresenta informações sobre o panorama geral dos resultados primários efetivo e formal para o exercício, já considerada a reestimativa das novas receitas tributárias definidas na Lei 15.270/2025 (de R$ 29,94 bilhões para R$ 17,20 bilhões), conforme sintetizado no quadro a seguir:

Projeções de resultado primário efetivo e formal para 2026 (até o 3º bimestre)

RESULTADO PRIMÁRIO EFETIVO (sem exclusões da meta de resultado)	**DÉFICIT R$ 52,01 bilhões**
RESULTADO PRIMÁRIO FORMAL (com exclusões legais e constitucionais da meta de resultado: R$ 62,78 bilhões)	**SUPERÁVIT R$ 10,77 bilhões**

Fonte: RARDP do 3º bimestre (§§ 35 e 36 da instrução contida no Relatório).

26. Embora a nova previsão de resultados primários (real e formal), atualizada para o 3º bimestre, apresente números mais favoráveis em comparação com o apurado até o 2º bimestre, quando a previsão anual estava em R$ 60 bilhões de déficit real e R$ 4 bilhões de superávit formal, ainda é preocupante o descompasso entre as duas formas de apuração.

27. Conforme pontuei ao relatar os acompanhamentos anteriores, a avaliação do resultado primário da União por meio desses dois critérios (real e formal) subsidia a elaboração orçamentária e o controle da gestão fiscal com informações realistas.

28. Segundo a AudFiscal, mesmo sob o critério do resultado primário formal, o superávit de apenas R$ 10,77 bilhões, previsto para o exercício, poderá ser anulado, caso a nova projeção de receitas com as tributações criadas na Lei 15.270/2025 (R$ 17,20 bilhões) permaneça no patamar atualmente verificado (18% de arrecadação da arrecadação projetada).

29. O acompanhamento também anota que o RARDP do 3º bimestre manteve o bloqueio de R$ 17,94 bilhões para observância dos limites individualizados de despesas primárias estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023.

30. Com essas ponderações, acolho, com ajustes de forma, a proposta de encaminhamento da AudFiscal, no sentido de emitir o alerta previsto do art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sem prejuízo de enviar cópia da presente deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional e aos demais órgãos interessados.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2550/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.609/2026-6.
1.1. Apenso: 014.961/2026-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Previdência Social; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (00.394.411/0097-50); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda Secretaria-executiva do Ministério da Previdência Social Secretaria-executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Fazenda; Ministerio da Previdencia Social; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento dos resultados fiscais da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 3º bimestre de 2026, com enfoque na projeção e na arrecadação de receitas do imposto de renda de pessoas físicas (IRPF) sobre lucros e dividendos recebidos de pessoas jurídicas, estabelecido na Lei 15.270/2025, para compensar a redução de receitas com o aumento do limite de isenção do mesmo imposto definida na mesma lei.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. nos termos do art. 59, § 1º, inciso I, c/c art. 1º, inciso II, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, alertar o Poder Executivo Federal que, em relação às projeções de receitas adicionais decorrentes das novas hipóteses de incidência do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) em compensação à despesa tributária decorrente do aumento da faixa de isenção desse imposto, nos termos da Lei 15.270/2025, a manutenção, para os meses remanescentes deste exercício, das atuais estimativas de receitas com a tributação de lucros e dividendos pagos a pessoas físicas residentes no País ou remetidos a beneficiários no exterior, que, até julho de 2026, alcançaram R$ 3,15 bilhões (apenas 18% do valor estimado), constitui risco de superestimação de receitas primárias, com prejuízo à adequada aferição da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira;
9.2. dar ciência deste Acórdão e do Relatório e Voto que o integram ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
9.3. restituir os autos à AudFiscal para continuidade do presente acompanhamento.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio

Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC-017.867/2025-8
Natureza: Auditoria Operacional com Aspectos de Conformidade
Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE. PETROBRAS. OPERAÇÕES DE TRADING DE PETRÓLEO E DERIVADOS NO MERCADO EXTERNO. GOVERNANÇA E CONTROLES INTERNOS. AUSÊNCIA DE EXECUÇÃO DE CLÁUSULAS DE AUDITORIA EM CONTRATOS COM ALTO RISCO DE INTEGRIDADE (GRI). FRAGILIDADES NA RASTREABILIDADE DO RACIONAL ECONÔMICO DAS NEGOCIAÇÕES. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DOS SISTEMAS DE GESTÃO E REGISTRO DE DADOS. CONFORMIDADE COM LIMITES DE RISCO FINANCEIRO (VAR E STOP LOSS). CIÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Estes autos cuidam de auditoria operacional que integra aspectos de conformidade e tem por objeto os processos e procedimentos relacionados às operações de *trading* de petróleo e derivados claros promovidas pela Petrobras e suas subsidiárias no mercado externo. O seu objetivo principal foi avaliar a estrutura de governança e os controles internos da companhia nesse setor, analisando em que medida seus mecanismos de integridade, gestão de riscos financeiros e processos de negociação comercial protegem eficazmente a estatal contra perdas financeiras, fraudes e falhas de mercado.

2. Reproduzo a seguir o Relatório de Auditoria omitidas as informações confidenciais indicadas pela Petrobras, conforme documento elaborado por equipe da AudPetróleo (peça 62):

"*APRESENTAÇÃO*

1. *Trata-se de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade cujo objeto consiste nos processos relacionados às operações de trading da Petrobras. O objetivo da fiscalização é avaliar a estrutura atual de governança do setor responsável pelas operações de trading de óleo e gás da Petrobras*
2. *Para a realização da fiscalização, foram analisados os principais processos institucionais relacionados à comercialização no mercado externo, incluindo fluxos decisórios, mecanismos de controle e instrumentos normativos internos, com apoio em critérios de avaliação baseados em normas da própria companhia e em referências de mercado aplicáveis às operações de trading.*
3. *Em razão da complexidade e da natureza integrada das operações analisadas, foram estruturadas questões de auditoria voltadas à avaliação da governança e integridade do processo de*

negociação, do poder de negociação frente à concentração de contrapartes e da gestão de riscos associados às operações, com foco na capacidade dos mecanismos existentes de assegurar transparência, rastreabilidade e adequada segregação de funções.

4. *A definição do escopo considerou abordagem baseada em risco, materialidade e relevância, tendo sido priorizados aspectos relacionados à governança do processo decisório, à integridade das negociações e à gestão de riscos em operações comerciais, de forma a concentrar a atuação nos pontos com maior potencial de impacto para os resultados e para a conformidade das operações.*
5. *No primeiro achado de auditoria, constatou-se que, embora os contratos celebrados com contrapartes classificadas com Grau de Risco de Integridade (GRI) alto contenham cláusulas de direito de auditoria, não houve execução de auditorias de compliance no período de 2023 a 2022, mesmo diante de elevada materialidade dessas operações.*
6. *No segundo achado de auditoria, foram identificadas fragilidades na completude, na padronização e na rastreabilidade das informações registradas no sistema corporativo, especialmente quanto à análise de todas as alternativas consideradas, à vinculação das fontes de dados utilizadas e à integração com registros externos de negociação.*
7. *Como resultado da fiscalização, foi elaborado pela Audpetróleo o relatório completo da auditoria, que contém a íntegra das análises e conclusões formuladas. Contudo, a Petrobras requereu tratamento sigiloso para documentos e dados encaminhados à equipe de fiscalização, com base nos artigos 17 da Resolução-TCU 294/2018 e 85, § 2º, da Lei 13.303/2016. Dessa forma, o relatório completo da fiscalização também se encontra classificado como sigiloso, pois transmite parcialmente os fatos e os dados disponibilizados pela Petrobras e classificados como confidenciais.*
8. *Nesse contexto, a presente Ficha-Síntese não substitui o relatório completo da auditoria e apresenta apenas informações de caráter não sigiloso, com o objetivo de permitir a apreciação da matéria pelo Tribunal, garantindo o máximo de transparência possível sem prejuízo à proteção de dados sensíveis relacionados às operações comerciais da companhia.*
9. *Por fim, ressalta-se que a divulgação da Ficha-Síntese se encontra fundamentada na alínea "b" do inc. VII do art. 7º da Lei 12.527/2011, segundo o qual o acesso à informação compreende o direito de obter informação relativa "ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores".*

INTRODUÇÃO

Deliberação que originou o trabalho

10. *A presente auditoria decorre de deliberação do Tribunal de Contas da União consubstanciada no Acórdão 1.931/2025-TCU-Plenário, o qual autorizou a realização de ação de controle voltada à avaliação da estrutura de governança das operações de trading de empresa estatal.*
11. *A atuação do Tribunal fundamentou-se na identificação de riscos relevantes relacionados ao histórico de atos lesivos envolvendo operações de trading, notadamente esquemas que possibilitaram o acesso indevido a informações comerciais e potencial favorecimento de contrapartes em processos negociais.*
12. *Outro aspecto que sustentou a proposta de fiscalização foi a materialidade do objeto de análise. Tomando-se como parâmetro o total da receia proveniente de vendas realizadas no exterior pela Petrobras no ano de 2024, incluindo trading e excluídas exportações, obtém-se o montante de R$ 4,77 bilhões.*
13. *Por fim, a relevância do tema foi reforçada em razão da inserção da Petrobras no mercado global de petróleo e gás natural, bem como do impacto estratégico dessas operações no atendimento ao interesse público e aos objetivos institucionais da companhia.*
14. *Nesse contexto, a ação de controle proposta por esta unidade técnica foi aprovada pelo Acórdão 1.931/2025-TCU-Plenário (Rel. Ministro Jhonatan de Jesus), de 20/8/2025, nos seguintes termos:*

9.3.1. que a AudPetróleo autue processo de acompanhamento para monitorar, em momento que entender

pertinente, os indicadores contábeis e econômico-financeiros da Petrobras e sua evolução, sobretudo, quanto à dinâmica de trade offs entre as variáveis de remuneração aos acionistas, dívida e investimentos e com o objetivo de identificar eventuais riscos que possam ser evidenciados caso descolamentos dos indicadores venham a se mostrar técnica ou economicamente injustificáveis ou incompatíveis com o Planejamento Estratégico da companhia;

Objeto, objetivos e questões de auditoria

15. Constituem objeto desta ação de controle os processos relacionados às operações de trading da Petrobras.

16. Os objetivos do objeto estão relacionados ao propósito específico que o objeto deve cumprir, ou seja, representam a razão de existência do objeto fiscalizado. Resumem-se a seguir os objetivos desse objeto, sob os aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e conformidade:

i. Eficácia: assegurar que as operações de trading estejam alinhadas à política de comercialização da Petrobras;

ii. Eficiência: maximizar o resultado econômico, observando as principais restrições (demanda do mercado interno, capacidade de refino e transporte, qualidade);

iii. Efetividade: assegurar que as operações de trading reforcem a posição da Petrobras no mercado global;

iv. Conformidade: atender leis, regulamentos e políticas internas e externas.

17. Por sua vez, o objetivo da fiscalização é avaliar a estrutura de governança das operações de trading da Petrobras, bem como seus controles internos.

18. Para este trabalho foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

***Q1** - O processo de gestão de relacionamentos, pré-negociação e negociação comercial, conduzido pela sede e subsidiárias internacionais da Petrobras, assegura integridade, de modo a garantir transparência, rastreabilidade e segregação adequada de funções?*

***Q2** - Em que medida a concentração de operações com determinadas contrapartes impacta no poder de negociação da Petrobras?*

***Q3** - Em que medida as operações de trading complementares observam os limites de tolerância estabelecidos pela Petrobras (VaR, stop loss e exposição líquida)?*

Metodologia

19. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011) e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18, de 12/12/2020), tendo sido utilizado, subsidiariamente, o documento "Técnica de Entrevista para Auditorias" (Portaria-Segecex 11, de 13/4/2010).

20. Tanto na fase de planejamento quanto nas fases de execução e de elaboração do relatório, foram adotados procedimentos de requisição de informações e documentos, realização de reuniões técnicas e entrevistas, análise documental, análise de dados e revisão analítica, com base em informações provenientes de documentos internos da companhia, normativos institucionais, legislação aplicável e literatura técnica relacionada ao tema.

21. O presente documento contém um resumo da versão final do relatório de fiscalização, elaborado após a coleta e análise dos comentários dos gestores, nos termos dos itens 144 a 148 das Normas de Auditoria do TCU (NAT). Para esta Ficha-Síntese foram suprimidas as informações classificadas como sigilosas pela Petrobras.

Achados de Auditoria

22. Os achados desta fiscalização decorrem da aplicação de procedimentos voltados à avaliação da governança e dos controles internos das operações de trading, tendo sido identificadas fragilidades relevantes nos mecanismos de mitigação de riscos de integridade e no registro do racional econômico das decisões comerciais, com impacto sobre a transparência, a rastreabilidade e a capacidade de geração de valor da companhia.

AC01 – Ausência de execução de auditoria em contratos com contrapartes classificadas com GRI alto

entre 2023 e 2025

23. *Verificou-se que, apesar da exigência normativa de inclusão de direito de auditoria em contratos com contrapartes classificadas com Grau de Risco de Integridade (GRI) alto, não houve a execução de auditorias de compliance no período de 2023 a 2025, ainda boa parte das operações analisadas tenha sido realizada com contrapartes nessa condição.*

24. *Como consequência, tem-se o comprometimento dos mecanismos de mitigação de riscos de integridade, uma vez que a ausência de execução de auditorias reduz o efeito dissuasório da cláusula e fragiliza a capacidade da companhia de prevenir irregularidades e assegurar a conformidade das contrapartes.*

Procedimentos

25. *Os procedimentos de auditoria que, em conjunto, permitiram que se chegasse ao Achado 01 foram:*

PA18: Analisar o percentual de operações com contrapartes com GRI alto ou sem GRI. Selecionar uma amostra de contratos e verificar se as cláusulas de auditoria foram inseridas.

PA23: Quanto às cláusulas de direito de auditoria incluídas nos contratos com contrapartes classificadas com GRI alto, verificar quais são os critérios adotados para a seleção daqueles que serão efetivamente auditados.

Situação Encontrada

26. *No exame de amostra representativa de contratos vinculados a essas operações, constatou-se que todos continham cláusula de direito de auditoria, inserida como requisito normativo para mitigação de riscos de integridade. Tal cláusula permite a solicitação de informações e documentos comprobatórios relativos às obrigações assumidas pela contraparte no contrato.*

27. *Não obstante a presença formal desse mecanismo nos contratos analisados, a companhia informou que não houve execução de auditorias de compliance com base nessas cláusulas no período avaliado, inexistindo, por conseguinte, relatórios ou evidências decorrentes de sua utilização.*

28. *Os resultados da análise realizada que suportam este achado foram indicados como informação sensível pela Petrobras, razão pela qual serão apresentados apenas no relatório final sigiloso.*

Proposta de encaminhamento

29. *De forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, propõe-se, nos termos do art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Petrobras que aprimore seus normativos internos que regem as operações realizadas com contrapartes classificadas com Grau de Risco de Integridade (GRI) alto, com a formalização de critérios objetivos aptos a justificarem a execução da cláusula de direito de auditoria.*

Benefícios esperados associados

30. *Com o aprimoramento dos normativos que regem as operações realizadas com contrapartes classificadas com GRI alto, espera-se a mitigação dos riscos a elas associados.*

31. *Nesse sentido, reforça-se o atendimento aos princípios e às diretrizes da "Política de Gestão de Riscos Empresariais" da companhia (PL-0SPB-00007; Versão B; peça 27)*

AC02 – Fragilidades no registro da análise do racional econômico no Sistema CRM – SalesForce, com ausência de observância integral do PE-2CME-00011

32. *Devido à elevada autonomia dos traders na completude do registro das operações e à pulverização das negociações em diferentes plataformas, ocorreram fragilidades no registro da análise do racional econômico no CRM – SalesForce, não observando integralmente o PE-2CME-00011, o que levou à redução da disponibilidade da informação pela sede, impactando no nível governança das operações de trading e na geração de valor para a companhia.*

Procedimentos

33. *Os procedimentos de auditoria que, em conjunto, permitiram que se chegasse ao Achado 02 foram:*

PA10 - Realizar verificação de racional econômico em conformidade com o PP-2CME-00011.

PA11 - Analisar se os traders usaram as informações de mercado e de outras áreas da companhia para o levantamento das alternativas.

PA12 - Analisar se o racional econômico evidencia que a alternativa indicada é superior as demais descartadas.

Situação encontrada

34. *Com base nos normativos elencados da companhia, foram selecionadas amostras das operações de contrapartes com elevada concentração em valor monetário e na quantidade de operações para a verificação no atendimento dos critérios elencados.*

35. *As amostras analisadas compreenderam operações de compra e venda de petróleo, segregadas no relatório final entre operações spot e operações a termo. Devido à extensão das informações classificadas como sigilosas pelo gestor, não foi possível à equipe de auditoria elaborar uma versão pública que contemplasse as operações a termo. Dessa forma, o presente relatório restringiu-se à apresentação das análises referentes às operações spot.*

Operações spot

36. *Com relação ao conteúdo das informações descritas, elas foram analisadas em conformidade com o item 3.2.4. "Registrar a análise e racional econômico das decisões comerciais" do PE-2CME-00011. Parte das informações descritas fazem referências a anexos que corroboram o descrito. Há também informações sem referências que fundamentem o contexto para confirmá-las.*

37. *A estrutura do relatório é flexível de modo que cada trader, nas amostras analisadas, preenche os campos (i) oportunidade, (ii) justificativa, (iii) histórico, (iv) negociação e fechamento e (v) econômicos de acordo com seu próprio julgamento profissional. Estes campos não seguem os títulos estritamente dos tópicos descritos no item 3.2.4 do PE-2CME-00011.*

38. *Analisando-se a estrutura dos relatórios dos traders, não se verifica inconformidade com os normativos internos. A norma define o que registrar, mas não estabelece que a forma apresentada deve, necessariamente, seguir com os mesmos títulos dos tópicos listados em "o que registrar".*

39. *Entretanto, quanto ao conteúdo registrado nos relatórios dos traders, verificou-se insuficiência de contextualização de parte dos tópicos em "o que registrar" do item 3.2.4 do PE-2CME-00011. A motivação do negócio e a análise do cenário/mercado são expostas por meio de um descritivo histórico que varia em profundidade de detalhes em função do perfil do preenchimento de cada autor da operação.*

40. *Na sequência, serão analisados os conteúdos de cada tópico do "o que registrar" do PE-2CME-00011 em função da quantidade e da qualidade das informações registradas e, assim, subsidiar as evidências apropriadas e suficientes.*

41. *As operações constantes da amostra são devidamente fundamentadas tanto em compras quanto em venda de petróleo.*

42. *Na análise do cenário/mercado das vendas de petróleo das amostras selecionadas, as descrições são registradas internamente e se concentram na negociação com a contraparte selecionada, com breve justificativa para sua escolha.*

43. *Parte das informações não possuía as fontes dos dados. Devido à lacuna de documentações, a equipe de auditoria solicitou documentação que corroborasse os textos dos traders nestas operações. Os documentos enviados evidenciaram que a companhia realiza uma análise meticulosa dos custos envolvidos, o que atende a fundamentação das descrições do trader nos relatórios analisados.*

44. *Em função da evidenciação da ausência de referências cruzadas com integral indicação das fontes de dados, é relevante que haja um aprimoramento no processo de registro das informações, de modo que todos os documentos basilares utilizados na tomada de decisão de cada operação sejam devidamente rastreáveis.*

45. *Observou-se que as análises de mercado incorporam informações sobre negociações entre a contraparte e seus concorrentes, o que contribui para o robustecimento da fundamentação das operações. Contudo, a análise da amostra selecionada revelou significativa heterogeneidade no preenchimento dos relatórios, evidenciando níveis de detalhamento inconsistentes entre as operações. Em reunião com os gestores da companhia, foi esclarecido que essa limitação decorre da diretriz de*

conferir maior flexibilidade aos traders no preenchimento dos relatórios.

46. *Com relação à análise geopolítica do momento da operação, identificou-se o registro do contexto em 78% das vendas analisadas, a depender do autor do relatório. Ao longo da execução de auditoria, verificou-se que a companhia realiza frequentes reuniões sobre as mudanças geopolíticas do mundo, em que são analisados mercados futuros e os cenários econômicos. Porém, não há referência a estas análises nos relatórios registrados.*

47. *Foram encontradas descrições das negociações alternativas em 33% de vendas e em todas as compras das amostras analisadas. Diante da ausência, em parte das amostras analisadas, de descrições de outras negociações nos registros do relatório dos traders, verifica-se inconformidade quanto a letra que trata do tema no item 3.2.4 do PE-2CME-00011.*

48. *A ausência de análise de parte das propostas recebidas e enviadas registradas internamente pode vir a comprometer a supervisão gerencial e, fundamentalmente, a capacidade de maximizar o valor agregado para a companhia, que é o objetivo central da estratégia comercial da Gerência de Comercialização no Mercado Externo.*

49. *Adicionalmente, embora as comunicações via ICE Chat entre os traders da Petrobras e as contrapartes tenham sido disponibilizadas à equipe de auditoria, evidenciando a existência do registro, constatou-se que a recuperação dessas informações demanda pesquisa manual e segmentada, o que limita a rastreabilidade imediata dos dados. Não obstante o armazenamento estruturado das conversas, conforme transcrição na sequência, verificou-se que tal estrutura não tem sido plenamente aproveitada para vincular as comunicações às respectivas operações. Diante desse cenário, a equipe de auditoria aponta oportunidades de melhoria, notadamente: (i) a implementação de mecanismos que assegurem a rastreabilidade integral das comunicações, vinculando-as de forma inequívoca às operações subjacentes; e (ii) o emprego de ferramentas de inteligência artificial e machine learning para a geração de inteligência de mercado que contribua para a maximização dos resultados da companhia nas negociações com as contrapartes.*

50. *No que tange à rastreabilidade das comunicações, constatou-se a inexistência de um mecanismo que vincule, de forma integral, as mensagens de texto e os registros de áudio às respectivas operações, independentemente do desfecho da negociação. O cenário ideal pressupõe que todas as interações sejam devidamente armazenadas nas pastas correspondentes a cada operação no sistema interno destinado a este fim, com ferramentas que permitam a vinculação direta aos respectivos relatórios, assegurando a completa reconstituição do histórico negocial.*

<u>Boas práticas na análise do racional econômico</u>

51. *Destaca-se que o processo de compra e venda de produtos da indústria petrolífera e de refino no mercado externo é caracterizado por elevada complexidade e por uma dinâmica própria, exigindo constante atualização sobre as condições de mercado, agilidade na tomada de decisões, experiência técnica e flexibilidade para adaptação às mudanças do cenário externo e interno.*

52. *Nesse contexto, verifica-se que a CME dispõe de uma estrutura alinhada a essas exigências. São realizadas reuniões periódicas, ao menos semanais, que promovem a atualização dos traders distribuídos globalmente e da equipe da sede quanto a aspectos geopolíticos e de mercado. Nas entrevistas realizadas, representantes das subsidiárias e da sede evidenciaram domínio técnico e conhecimento adequado sobre os temas tratados. Observa-se, ainda, intensa interação com outras áreas da companhia, visando ao alinhamento de demandas e à adequada atuação da CME. A estrutura de trading demonstra foco eminentemente econômico nas transações, em consonância com o racional esperado para esse tipo de atividade.*

<u>Proposta de encaminhamento</u>

53. *De forma a reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição de irregularidade propõe-se, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Petrobras de que a ausência de registro completo das negociações com as contrapartes configura desalinhamento do item 3.2.4 do PE-2CME-00011, o qual estabelece a obrigatoriedade de análise e registro de todas as alternativas e propostas recebidas ou enviadas.*

54. *De forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, propõe-se, nos termos do art. 11*

da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Petrobras que aprimore: (i) os processos de armazenamento e de referência cruzada de fontes de dados, visando assegurar a rastreabilidade integral, a eficiência operacional e a plena auditabilidade das negociações, e (ii) os seus sistemas de informação, visando maior vantajosidade das negociações e ampliação da capacidade analítica das informações.

Benefícios esperados associados

55. *As recomendações propostas convergem para dois objetivos centrais: (i) o fortalecimento do registro dos documentos e dos cálculos que embasam cada operação; e (ii) a adoção de mecanismos de tratamento dos dados estruturados das negociações por meio de IA ou machine learning. No que se refere ao primeiro aspecto, espera-se promover maior aderência às normas internas, bem como assegurar que as operações estejam devidamente fundamentadas, com registros completos, consistentes e passíveis de verificação. Quanto ao segundo, a estruturação e o adequado tratamento dos dados tendem a ampliar significativamente sua utilidade analítica, possibilitando à equipe da CME a realização de análises mais aprofundadas que contribuam para o aprimoramento contínuo das estratégias comerciais.*

Conclusão

56. *A presente fiscalização teve por objetivo avaliar a estrutura de governança e os controles internos incidentes sobre as operações de trading de petróleo e derivados realizadas pela Petrobras e suas subsidiárias no mercado externo, na esteira do Acórdão 1.931/2025-TCU-Plenário. O trabalho concentrou-se na análise dos processos de gestão de relacionamentos, pré-negociação e negociação comercial, na concentração de operações com contrapartes e na observância aos limites de tolerância ao risco estabelecidos pela companhia, abrangendo o período de 2023 até 2025.*

57. *Para o alcance dos objetivos propostos, a metodologia adotada pautou-se pelas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e pelo Manual de Auditoria Operacional do TCU (MAO). O desenvolvimento dos trabalhos compreendeu a combinação de técnicas de auditoria, incluindo a requisição de informações e documentos, a realização de reuniões técnicas e entrevistas com traders da sede e das quatro subsidiárias, além da execução de análise documental e revisão analítica de dados. O arcabouço regulamentar fundamentou-se em normativos internos, legislação correlata e documentos corporativos da Petrobras, não tendo sido registradas restrições durante a condução das atividades.*

58. *A primeira questão - "O processo de gestão de relacionamentos, pré-negociação e negociação comercial, conduzido pela sede e subsidiárias internacionais da Petrobras, assegura integridade, de modo a garantir transparência, rastreabilidade e segregação adequada de funções?" - tratou da análise do processo de gestão de relacionamentos, pré-negociação e negociação comercial. Esse processo indica que, embora existam normativos e mecanismos de controle estabelecidos, ele não assegura plenamente a integridade, a transparência e a rastreabilidade necessárias para mitigar os riscos de conformidade identificados, o que resultou nos achados um e dois, fundamentados nos pontos críticos apresentados a seguir.*

59. *Constatou-se que, apesar da inclusão formal de cláusulas de direito de auditoria em contratos com contrapartes de GRI alto - medida exigida pelos normativos internos -, não houve a execução efetiva de nenhuma auditoria de compliance no período de 2023 a 2025. A ausência de critérios objetivos, formalizados e normatizados para o acionamento dessas cláusulas transformou um mecanismo de controle essencial em uma faculdade contratual inerte. Essa inércia compromete o efeito dissuasório da medida e enfraquece o arcabouço de governança da companhia. Devido a essa inexecução (Achado 01), foi elaborada proposta de recomendação para o aprimoramento dos normativos internos, com a formalização de critérios aptos a justificarem a execução da cláusula de direito de auditoria.*

60. *A segunda questão - "Em que medida a concentração de operações com determinadas contrapartes impacta no poder de negociação da Petrobras?" - tratou do processo de gestão de relacionamentos e negociação comercial. Embora a equipe de trading demonstre domínio técnico e foco econômico, a análise identificou a ausência da completude de registros estruturados e rastreáveis. Em função do exposto (Achado 02), foi elaborada proposta de recomendação para o*

aprimoramento dos processos de registros das operações e dos sistemas de informação. Também foi proposta a ciência à Petrobras de que a ausência de registro completo das negociações configura descumprimento de normativo interno, que estabelece a obrigatoriedade de análise e registro de todas as alternativas e propostas recebidas ou enviadas em sistema destinado a este fim na companhia.

61. *Identificou-se que o registro das decisões comerciais apresenta insuficiências quanto à contextualização e fundamentação. A flexibilidade excessiva concedida aos traders resulta em relatórios heterogêneos, em que a análise de alternativas, as propostas recebidas/enviadas e as fontes de dados (como fretes e cotações) não são devidamente vinculadas ou armazenadas de forma estruturada. Essa lacuna impede que a sede tenha uma visão clara e imediata de como as negociações são conduzidas, dificultando a avaliação de se a concentração de operações com determinadas contrapartes está sendo utilizada de forma estratégica para maximizar o valor para a companhia.*

62. *A ineficácia dos controles internos voltados ao registro de propostas, reconhecida pela própria gestão em autoavaliações, limita a supervisão gerencial. Sem o registro integral e estruturado das alternativas descartadas e das condições de mercado consideradas.*

63. *A última questão - "Em que medida as operações de trading complementares observam os limites de tolerância estabelecidos pela Petrobras?" - tratou da análise do gerenciamento de riscos das operações de trading complementares. A análise demonstrou que a companhia possui um arcabouço normativo e operacional estruturado para o monitoramento de sua exposição financeira.*

64. *Para tanto, a companhia estabeleceu métricas claras e quantificáveis para o controle de suas operações complementares. O monitoramento diário dessas métricas, conforme verificado nos registros analisados, demonstra uma governança ativa sobre os riscos assumidos.*

65. *A verificação dos dados diários referentes ao período de 2023 a 2025 confirmou que a Petrobras manteve suas operações dentro dos limites de tolerância estabelecidos em sua diretriz interna (DI-1PBR-00330). Não foram identificadas extrapolações dos limites, e a análise de proximidade das métricas em relação aos tetos permitidos indicou que a companhia operou com margens de segurança adequadas, não atingindo, em nenhum momento do período auditado, patamares críticos de exposição.*

66. *A estratégia de preferência pela exposição ao ciclo de preços mostrou-se coerente com os limites de risco definidos pela governança da companhia. A reavaliação periódica desses limites pela equipe de riscos reforça a capacidade da companhia de ajustar sua tolerância ao risco conforme as mudanças no ambiente de negócios.*

67. *Por fim, como resultado desta ação de auditoria, espera-se que a Petrobras fortaleça sua governança e a integridade de suas operações de trading. O aprimoramento dos normativos que regem as operações realizadas com contrapartes de alto GRI permitirá uma mitigação mais eficaz dos riscos associados, assegurando que os mecanismos de controle, como a due diligence de integridade e as cláusulas de auditoria, sejam aplicados de forma robusta e consistente. Tais medidas reforçam o atendimento aos princípios da Política de Gestão de Riscos Empresariais da companhia, orientando as respostas aos riscos para a preservação de valor, a continuidade dos negócios e a antecipação a ameaças que possam impactar os objetivos estratégicos e de conformidade da Petrobras.*

68. *Adicionalmente, a implementação das recomendações voltadas ao fortalecimento do registro documental e ao tratamento de dados estruturados das negociações visa conferir maior transparência, eficiência e rastreabilidade ao processo. Em última análise, essas ações convergem para a otimização da tomada de decisão, contribuindo para que a Petrobras capture oportunidades de mercado de forma mais eficiente e segura, contribuindo para a geração de valor sustentável para a organização.*

Propostas de Encaminhamento

69. *Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:*

a) *nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, **dar ciência** à Petrobras de que a ausência de registro completo das negociações com as contrapartes configura desalinhamento do item 3.2.4 do PE-2CME-00011, o qual estabelece a obrigatoriedade de análise e registro de todas*

as alternativas e propostas recebidas ou enviadas em sistema de CRM ou estrutura equivalente de armazenamento de dados (AC03);

*b) nos termos do art. 11 da Resolução-TCU315/2020, **recomendar** à Petrobras o aprimoramento:*

i. dos seus normativos internos que regem as operações realizadas com contrapartes classificadas com Grau de Risco de Integridade (GRI) alto, com a formalização de critérios objetivos para a efetiva execução da cláusula de direito de auditoria (AC01);

ii. dos seus sistemas de informação para que o armazenamento das informações relativas às negociações seja realizado em formato estruturado, contemplando mecanismos de referência cruzada entre as fontes de dados, de modo a possibilitar maior rastreabilidade, auditabilidade, eficiência operacional e capacidade analítica dos dados, inclusive para subsidiar eventual aplicação de mecanismos de inteligência artificial ou machine learning voltados à ampliação da vantajosidade das negociações."

VOTO

Estes autos cuidam de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, que teve por objeto os processos e procedimentos relacionados às operações de *trading* de petróleo e derivados claros promovidas pela Petrobras e suas subsidiárias no mercado externo. O objetivo principal foi avaliar a estrutura de governança e os controles internos da companhia nesse setor, analisando em que medida seus mecanismos de integridade, gestão de riscos financeiros e processos de negociação comercial protegem eficazmente a estatal contra perdas financeiras, fraudes e falhas de mercado.

2. O objeto da fiscalização compreendeu a análise das operações de compra e venda de óleo cru e derivados realizadas pelas subsidiárias da Petrobras em Houston, Roterdã, Singapura e Argentina. Essas operações, que movimentaram cerca de US$ 21,1 bilhões no escopo auditado, possuem uma dinâmica complexa e descentralizada. Em contraste com os processos de aquisição de bens e serviços padronizados, o comércio de petróleo exige que os *traders* operem em um mercado de alta volatilidade, onde a tomada de decisão é baseada em variáveis técnicas e logísticas, tais como o *FOB Netback* (cálculo que desconta os custos de transporte e logística do preço final para determinar a rentabilidade na origem), diferenciais de qualidade do produto, custos de frete e janelas de carregamento (*laycans*, que definem o período em que o navio deve estar disponível para o embarque). Nesse contexto, a fiscalização distinguiu o *trading* de escoamento da produção própria do *trading* complementar, sendo este último o foco da análise de riscos financeiros, visto que a comercialização de produtos de terceiros para otimização logística demanda maior exposição a oscilações de mercado.

3. A governança desse setor é regida por normativos internos que buscam equilibrar a agilidade comercial com o controle de riscos. Nesse ambiente, o *trader*, integrante dos quadros da Petrobras ou de suas subsidiárias, representa a companhia com a autonomia para negociar grandes volumes em nome da estatal, tomando decisões críticas de compra e venda baseadas na leitura constante das flutuações do mercado internacional. Uma das principais finalidades específicas da auditoria deste Tribunal foi verificar se essa margem de autonomia conferida aos *traders* é acompanhada de mecanismos de controle capazes de mitigar riscos de corrupção, favorecimento ou perdas financeiras injustificadas.

4. Assim, a equipe de fiscalização buscou identificar se a Petrobras possui meios de garantir a rastreabilidade das decisões e a efetividade dos instrumentos de compliance contratual, elementos essenciais para a preservação do patrimônio público em um ambiente de negócios internacional, muitas vezes opaco e suscetível a riscos de integridade.

5. Passo a analisar os achados apontados pela equipe de fiscalização.

6. O primeiro ponto de atenção refere-se à ausência de exercício do direito de auditoria em contratos com contrapartes classificadas como de alto risco de integridade (GRI Alto). A equipe constatou que, embora a Petrobras tenha inserido cláusulas de auditoria em 100% dos contratos analisados, esses dispositivos não foram acionados em nenhuma oportunidade entre 2023 e 2025.

7. Dessa forma, manifesto-me favoravelmente à proposta de recomendação para que a Petrobras estabeleça critérios objetivos e gatilhos de risco para a realização dessas auditorias. A existência de uma cláusula contratual sem a devida regulamentação de seu uso torna o mecanismo inócuo, transformando uma ferramenta de controle em mera formalidade. De fato, essa medida é adequada e suficiente, pois confere efetividade ao sistema de *compliance* da estatal, criando um efeito dissuasório real perante o mercado e garantindo que a empresa possa efetivamente verificar a integridade de seus parceiros comerciais quando o risco assim o exigir.

8. O segundo achado diz respeito a fragilidades quanto ao registro do racional econômico das negociações no sistema de gestão comercial (*SalesForce*) da companhia. A equipe de fiscalização identificou que, em diversas operações, o histórico das propostas recebidas, as contrapropostas enviadas e os fundamentos da decisão final não foram devidamente documentados conforme exigido pelo normativo interno PE-2CME-00011.

9. Observou-se que a autonomia dos *traders* tem levado à pulverização de informações em sistemas paralelos ou conversas informais, o que prejudica a rastreabilidade e a supervisão gerencial pela sede. Concordo com a unidade técnica: a autonomia comercial não pode se sobrepor ao dever de transparência. A proposta de dar ciência à estatal acerca da falha identificada, aliada à recomendação de aprimoramento dos sistemas de informação para que armazenem dados de forma estruturada, mostra-se medida necessária. Reconheço, contudo, que esse aprimoramento deve considerar as limitações dos sistemas legados atuais, sem prejuízo da observância imediata aos normativos internos vigentes, buscando a evolução para ferramentas de gestão de *trading* (*ETRM*) que suportem a complexidade das operações internacionais.

10. Esse encaminhamento é fundamental para que a Petrobras possa, no futuro, utilizar ferramentas de análise de dados e inteligência artificial para otimizar suas margens, garantindo que a alternativa escolhida tenha sido, comprovadamente, a que melhor atendeu aos interesses da companhia.

11. Registro, por fim, que a auditoria também avaliou a gestão de riscos financeiros, constatando, positivamente, que a Petrobras tem mantido suas operações dentro dos limites de tolerância ao risco (*VaR* e *Stop Loss*) estabelecidos em suas diretrizes internas, o que demonstra a maturidade da companhia nesse aspecto específico.

12. Em conclusão, este trabalho reafirma a importância da atuação do TCU na verificação da vulnerabilidade da companhia a riscos de integridade em mercados internacionais. A auditoria demonstrou que, embora a Petrobras possua uma estrutura de controle financeiro robusta, ainda há espaço para o aprimoramento da governança documental e da efetividade dos mecanismos de compliance contratual.

13. Diante do exposto, acolho integralmente as propostas formuladas pela AudPetróleo, as quais refletem o entendimento consolidado após o contraditório da entidade auditada, por estarem alinhadas aos princípios da eficiência e da transparência que devem nortear a gestão das empresas estatais.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2551/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.867/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional com Aspectos de Conformidade
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudPetróleo
8. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ) e outros, representando a Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria operacional com aspectos de conformidade com o objetivo de avaliar a estrutura de governança e os controles internos das operações de *trading* de petróleo e derivados claros promovidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e suas subsidiárias no mercado externo, no período de 2023 a 2025,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, II, e 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 9º, I, e 11 da Resolução TCU 315/2020, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Petrobras de que a ausência de registro completo e padronizado de todas as propostas recebidas, contrapropostas enviadas e fundamentos das decisões finais no sistema de gestão (SalesForce) configura descumprimento do item 3.2.4 do normativo interno PE-2CME-00011, prejudicando a rastreabilidade, a auditabilidade e a supervisão gerencial das operações de *trading*;

9.2. recomendar à Petrobras que:

9.2.1. formalize, em seus normativos internos, critérios objetivos e gatilhos de risco para a efetiva execução da cláusula de direito de auditoria em contratos com contrapartes classificadas com Alto Grau de Risco de Integridade (GRI Alto), garantindo a eficácia dos mecanismos de compliance contratual;

9.2.2. aprimore seus sistemas de informação e bases de dados, buscando a evolução para ferramentas de gestão de *trading* (ETRM) que suportem a complexidade das operações internacionais, de modo a garantir que as informações de negociação sejam armazenadas de forma estruturada, com referência cruzada e rastreabilidade plena, viabilizando a aplicação de técnicas de análise de dados e inteligência artificial para a otimização das margens comerciais, sem prejuízo da observância imediata aos normativos internos vigentes;

9.3. notificar a Petrobras a respeito desta deliberação.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2551-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 020.614/2025-0
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal
Interessados: Soergo Segurança Ltda (37.749.758/0001-37); Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal (00.394.460/0078-20)
Representação legal: Ricardo Sarquis Melo (10633/OAB-CE), representando Soergo Segurança Ltda; Joao Marcos Sales (28252/OAB-CE), representando Sindesp-Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado do Ceara.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA RECEITA FEDERAL – 3ª REGIÃO FISCAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE VIGILÂNCIA ARMADA. ADOÇÃO DE ÍNDICE CONTÁBIL NÃO USUAL COMO CRITÉRIO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE NÃO PRORROGAÇÃO DO CONTRATO ATUAL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90011/2025 sob a responsabilidade da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal (SRRF03), com valor estimado de R$ 2.483.078,88, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de vigilância orgânica armada, com dedicação exclusiva de mão de obra, para a unidade da Receita Federal em Juazeiro do Norte/CE e para a Alfândega de Fortaleza/CE, durante o período de 24 meses.

2. Reproduzo a seguir a instrução de mérito produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peça 106), a qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peça 107):

"INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90011/2025 sob a responsabilidade da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal (SRRF03), com valor estimado de R$ 2.483.078,88, cujo objeto é: serviços continuados de vigilância orgânica armada, com dedicação exclusiva de mão de obra para a unidade da Receita Federal em Juazeiro do Norte/CE e para a Alfândega de Fortaleza/CE, durante o período de 24 (vinte e quatro) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos (peça 6, p. 2-3).*

2. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) Situação: homologado.

b) Valor homologado: R$ 2.377.214,64 (peça 35).

c) A licitação em tela não envolve registro de preço.

d) Foi celebrado em 29/10/2025 o Contrato SRRF03 46/2025 em decorrência do certame, já em execução (peça 30, p. 8).

e) Houve pedido de impugnação do edital (peça 4), sobre a irregularidade desta representação.

f) Em cumprimento ao item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, verificou-se, nas bases públicas disponíveis neste Tribunal, que o agente de contratação responsável pela condução do certame é empregado público dos quadros permanentes da administração pública, em conformidade com os arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021.

HISTÓRICO

3. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*

a) exigência indevida de índice contábil não usual para qualificação econômico-financeira.

4. *Após a análise técnica das alegações apresentadas pela representante, o auditor instrutor dos autos propôs (peça 16), além de outros pontos acessórios:*

4.1. ***conhecer*** *da representação;*

4.2. *realizar a* ***oitiva prévia*** *da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal, para que, se pronunciasse acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca do seguinte indício de irregularidade:*

a) adoção do índice de "Liquidez Imediata" de valor mínimo de 0,8 como critério de

qualificação econômico-financeira;

5. *Tal proposta foi acolhida por esta Unidade Técnica (peça 17), tendo o Relator, Min. Antonio Anastasia, acompanhado a proposta (peça 18).*

6. *Em análise da oitiva prévia (peça 75), o auditor instrutor manteve entendimento pela plausibilidade jurídica das alegações apresentadas pelo representante, contudo, verificou estar afastado o perigo da demora, e presente o perigo da demora reverso, razão pela qual propôs, entre outras medidas acessórias:*

6.1. ***indeferir*** *o pedido de concessão de medida cautelar;*

6.2. *realizar a* ***oitiva*** *da Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal, para que se pronunciasse sobre o seguinte ponto:*

b) exigência indevida de índice contábil não usual de "Liquidez Imediata", com valor mínimo de 0,8, para fins de qualificação econômico-financeira, sem a devida comprovação de sua necessidade e adequação, em desacordo com o elenco restritivo de exigências de qualificação técnica imposto pelo art. 69 da Lei 14.133/2021 e pela jurisprudência do TCU (Súmula - TCU 289, Acórdão 2227/2023-TCU-Plenário, Acórdão 1712/2015-TCU-Plenário, Acórdão 2135/2013-TCU-Plenário, Acórdão 6130/2012-TCU-Segunda Câmara);

6.3 ***construção participativa de deliberações****;*

6.4 realizar a ***oitiva*** *da sociedade empresária Soergo Segurança Ltda. (CNPJ nº 37.749.758/0001-37), para manifestar-se sobre os fatos constantes no subitem 6.2, retro.*

7. *Tal proposta foi novamente acolhida por esta Unidade Técnica (peça 77), tendo o Min. Relator acompanhado a proposta (peça 78).*

8. *Promovida a oitiva, quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.*

EXAME TÉCNICO

I.5. Exame das oitivas realizadas:

9. *Foram encaminhados em 24/02/2026 e 25/02/2026 ofícios de oitiva e comentários do gestor à Unidade Jurisdicionada (80 e 81) e de oitiva à sociedade empresarial Soergo Segurança Ltda (peça 84) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 85 a 91, e a sociedade empresarial Soergo Segurança Ltda os documentos acostados às peças 99 a 101. Segue a análise dos pontos questionados.*

Item 1: Exigência indevida de índice contábil não usual para qualificação econômico-financeira

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 69, § 5º, da Lei 14.133/2021; Súmula - TCU 289; Acórdão 2.227/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; Acórdão 1.712/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 2.135/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Min. André de Carvalho; Acórdão 6130/2012-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Min. Marcos Bemquerer.

Contextualização:

10. *O representante alegou que, para além dos índices de qualificação econômico-financeira comumente exigidos nos editais de licitação para serviços contínuos de dedicação exclusiva de mão de obra, foi exigido um índice econômico não usual, o índice de "Liquidez Imediata" (LI), conforme disposto no item 9.24.1 do edital (peça 6, p. 55), restringindo a competitividade e violando os termos do art. 69 da Lei 14.133/2021, e o entendimento do Tribunal de Contas da União.*

11. *Em primeira análise realizada pela área técnica do TCU (peças 16 e 17), entendeu-se, com base no art. 69 da Lei 14.133/2021, e na jurisprudência do TCU, que a Administração deve utilizar índices e valores mínimos para a aferição da capacidade econômico-financeira necessária para o adequado adimplemento do objeto licitado, tecnicamente justificados, sob pena de restringir indevidamente a competitividade do certame.*

12. *Nesse contexto, observou-se que o índice de Liquidez Imediata, exigido no edital, não integra o conjunto de indicadores tradicionalmente utilizados para contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, previstos na Instrução Normativa Seges 5/2017 (IN Seges 5/2017). Assim, sua adoção demandaria justificativa técnica específica que demonstrasse sua necessidade e adequação em relação ao objeto.*

13. *Adicionalmente, verificou-se que a exigência desse índice teve impacto concreto na competitividade e no resultado do certame, com a desclassificação de três empresas com propostas mais vantajosas e uma diferença relevante de R$ 405.825,84 entre a melhor proposta e a proposta adjudicada. Portanto, diante da ausência, nos autos, de documentação técnica suficiente para fundamentar a adoção do índice de Liquidez Imediata, concluiu-se que não era possível, naquele momento, concluir sobre a*

plausibilidade jurídica das irregularidades apontadas, razão pela qual se propôs a oitiva prévia da UJ.

14. *Em resposta à oitiva prévia, a UJ dispôs (peça 30) que o índice de Liquidez Imediata (LI) seria um instrumento adequado para avaliar a capacidade da empresa de cumprir obrigações de curtíssimo prazo em contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, sendo que a exigência de LI ≥ 0,8 seria um parâmetro razoável, menos rigoroso que o índice unitário, mas suficiente para mitigar riscos recorrentes de atrasos, paralisações e inadimplência trabalhista, dispondo que esse indicador já vem sendo adotado por outros órgãos da Administração Pública.*

15. *Nesse sentido, apresentou um relatório técnico contábil (peça 31), afirmando que a literatura especializada reconhece que a liquidez baseada em caixa é mais resistente a manipulações contábeis, representando melhor a solvência operacional cotidiana. Ademais, alegou um crescente número de descumprimento contratuais, trazendo ainda um quadro resumo, contendo as notificações e penalidades aplicadas (peça 30, p. 6), além dos referidos contratos, termos de notificação e penalidades aplicadas (peças 38 a 72).*

16. *Ademais, quanto ao perigo da demora e ao perigo da demora reverso, a UJ informou que a execução contratual teve início em 31/10/2025, e que a continuidade dos serviços é essencial para segurança dos bens armazenados nos Depósitos de Mercadorias Apreendidas (DMA), cujos bens são avaliados em aproximadamente R$ 63.054.134,65 no DMA de Fortaleza/CE e R$ 5.266.094,95 no DMA de Juazeiro do Norte/CE.*

17. *Contudo, em análise da oitiva previa (peça 75), reforçou-se que a legislação e jurisprudência majoritária atual é de que a Administração só responde subsidiariamente por inadimplências da contratada quando age de forma culposa, falhando no seu dever de fiscalização dos contratos, conforme traz o § 2º, do art. 121 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (Súmula TST 331).*

18. *Destacou-se, ainda, que a literatura especializada não é pacífica sobre a utilidade deste indicador, sendo citados por alguns autores como um dos menos importantes, visto que a permanência de valores em caixa pode decorrer da política de disponibilidade de caixa. Corroborando com essa prática, apresentou-se ainda contratações realizadas pelo TCU, STJ, AGU, DPU e JFCE para objeto similar, em que nenhuma empresa contratada tinha LI maior que 0,5 (peças 74, p. 23, 24, 73, 74, 278, 352, 480 e 481).*

19. *Dessa forma, se entendeu que estava afastado o perigo da demora, e presente o perigo da demora reverso. Contudo, considerou-se que havia plausibilidade jurídica nas alegações apresentadas pelo representante, razão pela qual propôs oitiva da UJ e da empresa contratada, além de construção participativa das deliberações deste Tribunal, inclusive, sobre possíveis impactos de determinação do TCU para que o Contrato SRRF03 46/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 90011/2025, não seja prorrogado.*

<u>Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:</u>

20. *Em resposta à oitiva (peça 87), a UJ reforçou o posicionamento de que o índice de LI é válido e importante para realizar a contratação de uma empresa que execute o serviço sem descontinuidade, dispondo que os indicadores atualmente previstos na IN Seges 5/2017 podem não capturar integralmente os riscos e custos associados a gestão desses contratos, quando a continuidade do objeto é essencial.*

21. *Apresentou também novo quadro detalhado dos contratos de serviços continuados da UJ que tiveram penalidade, notificações ou rescisões unilaterais (peça 87, p. 4 a 6), decorrente de infrações na execução contratual, no qual se verifica que, desde 2021 a 2025, houve cinco rescisões unilaterais, com três empresas.*

22. *Dispôs também que esse índice já vem sendo utilizado por outras UJs, apresentando um quadro de certames em que se fez a exigência desse índice (peça 87, p. 15), acrescentando que, como aperfeiçoamento, está analisando a calibração do valor do índice de LI para 0,5, que inclusive já foi utilizado no Pregão SRRF03 90001/2026.*

<u>Manifestação da Contratada sobre o indício de irregularidade:</u>

23. *A contratante, em resposta à oitiva (peça 99), defende que a exigência do LI ≥ 0,8 no Pregão Eletrônico SRRF03 90011/2025 não viola a legalidade estrita e encontra respaldo nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e interesse público que regem as contratações públicas.*

<u>Análise:</u>

24. *Pelo exposto, da apresentação de quadro mais detalhado das inexecuções contratuais, em que houve cinco rescisões unilaterais, com três empresas, entende-se pertinente as preocupações expostas com os embaraços e custos administrativos inerentes à fiscalização e apenação requisitados pela legislação, além dos riscos envolvidos na inexecução de um contrato de serviço essencial para o funcionamento da UJ.*

25. *Contudo, mantém-se as considerações já feitas em relação ao índice de LI da análise anterior (peça 75), de que ele é um índice com validade discutível para assegurar a saúde financeira de uma empresa; de que, em breve pesquisa realizada em outros contratos, as empresas que prestam serviços similares à*

Administração Federal não possuem IL ≥ 0,5, indicando que esse valor não é razoável nesse mercado; de que, independentemente de inadimplência da contratada, a legislação já impõe custos administrativos para o acompanhamento da execução contratual; de que a responsabilidade da administração é subsidiária, apenas quando age de forma culposa; e de que existem outros instrumentos mais adequados para lidar com inexecução contratual.

26. *Nesse sentido, pondera-se que os contratos com processo de penalidade ou notificação, listados na peça 87, p. 4 a 6, embora tenham objetos distintos, são todos enquadráveis no gênero de serviços de prestação continuada, se encaixando precisamente nos casos que a IN 5/2017 abrange. Assim, se estaria refutando grande parte da adequabilidade dos índices desta norma e dos índices normalmente considerados usuais por essa Corte para esse tipo de contratação, o que não se entende razoável, visto a ampla aplicação deste normativo.*

27. *Ademais, ressalta-se que a legislação e a jurisprudência dispõem sobre várias formas de assegurar a qualidade da contratação, como as exigências de qualificação técnica, fiscais e trabalhistas, como medidas "a priori", de curto prazo, mas também a possibilidade de penalização de contratados que descumprem os contratos, para que fiquem impedidos de realizar novas contratações com a Administração Pública, como medida de médio a longo prazo.*

28. *Quanto a este último procedimento, realizou-se busca das empresas que tiveram seus contratos rescindindo com a UJ no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), para verificar se essa medida vem sendo implementada, contudo, não se verificou nenhum apenação realizada pela UJ para essas empresas que tiveram seus contratos rescindidos (peça 103 a 105). Dessa forma, reforça-se a importância dessa medida para a qualidade das contratações públicas a médio prazo.*

29. *Ademais, destaca-se novamente que, no caso em questão, a exigência deste índice teve impacto concreto na competitividade e no resultado do certame, com a desclassificação de três empresas com propostas mais vantajosas e uma diferença relevante de R$ 405.825,84, em dois anos, entre a melhor proposta e a proposta adjudicada. Assim, dado que o contrato ainda pode ser prorrogado, e que não se pode assegurar que haveria inexecução contratual sem a exigência imposta, há potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de não ter sido selecionada a proposta mais vantajosa obtida no certame.*

30. *Todavia, não se vislumbra má-fé nas condutas dos agentes públicos envolvidos na contratação, que se guiaram, apenas, por uma preocupação excessiva com um possível inadimplemento contratual. Sendo assim, entende-se não ser o caso de punição dos envolvidos.*

31. *Ante o exposto, mantem-se o entendimento de que* ***há plausibilidade jurídica*** *da alegação da representante, razão pelo qual será proposto* ***determinar*** *à UJ que não prorrogue o contrato atual.*

I.6. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

32. *Quanto a possíveis impactos da não prorrogação do Contrato 46/2025, a UJ ressaltou que a atual contratada vem executando o serviço com postura colaborativa e comprometida com as obrigações assumidas com a Administração, observando as obrigações legais, contratuais e trabalhistas aplicáveis. Assim, eventual determinação para não prorrogar o contrato poderia gerar custos com a instauração de novo procedimento licitatório, além dos riscos inerentes ao processo de transição para nova prestadora de serviço.*

Análise:

33. *Verifica-se que o contrato atual tem vigência até 31/10/2027 (peça 36, p. 20). Dessa forma, se entende haver tempo suficiente para o planejamento de execução de novo procedimento licitatório, e uma transição segura para um possível novo contratado.*

34. *Por outro lado, permitir a prorrogação, que pode se dar por até dez anos, pode estender um potencial prejuízo à administração. Dessa forma, entende-se que a não prorrogação do contrato mitiga o potencial prejuízo ao erário, assegurando um baixo risco de descontinuidade do serviço.*

CONCLUSÃO

35. *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.*

36. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao* ***mérito*** *da presente representação como* ***procedente.***

37. *Será proposta, portanto, a realização de* ***determinação****, na forma descrita nesta instrução.*

38. *Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada uma vez que há prazo razoável para realização de nova licitação.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

39. *Não houve pedido de ingresso aos autos.*

40. *Quanto ao pedido de* ***vistas*** *do processo de representação, formulado por Soergo Segurança Ltda.*

*(peça 96), dispõe-se que ele já foi **deferido**, por Despacho do Min. Relator (peça 18, p. 3), e atendido (peça 97).*

41. *Não houve pedido de sustentação oral.*

42. *Não há processos conexos e apensos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

43.1. ***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;*

43.2. *no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

43.3. ***determinar** à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar o Contrato SRRF03 46/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 90011/2025, em razão da irregularidade abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:*

a) exigência indevida de índice contábil não usual de "Liquidez Imediata", com valor mínimo de 0,8, para fins de qualificação econômico-financeira, sem a devida comprovação de sua necessidade e adequação, em desacordo com o elenco restritivo de exigências de qualificação técnica imposto pelo art. 69 da Lei 14.133/2021 e pela jurisprudência do TCU (Súmula - TCU 289, Acórdão 2227/2023-TCU-Plenário, Acórdão 1712/2015-TCU-Plenário, Acórdão 2135/2013-TCU-Plenário, Acórdão 6130/2012-TCU-Segunda Câmara);

43.4. ***informar** à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal, à sociedade empresária Soergo Segurança Ltda. (CNPJ nº 37.749.758/0001-37) 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;*

43.5. ***arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra."*

3. É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação, formulada pelo Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado do Ceará (Sindesp), acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90011/2025, promovido pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal (SRRF03), destinado à contratação de serviços continuados de vigilância armada.

2. O representante alega, em resumo, que a SRRF03 previu indevidamente no edital do certame, índice contábil não usual para qualificação econômico-financeira das licitantes.

3. Após realizar a oitiva do órgão e da empresa contratada, Soergo Segurança Ltda., a unidade técnica concluiu pela procedência da representação, em razão da exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, do índice de Liquidez Imediata (LI) mínimo de 0,8, requisito não usual e cuja necessidade e adequação ao objeto não foram demonstradas de forma suficiente pela Administração (peça 106). As conclusões foram endossadas pelo diretor da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 107).

4. Passo a me manifestar, adiantando que acompanho a análise da área técnica.

5. A controvérsia cinge-se à compatibilidade da exigência do índice de Liquidez Imediata com o regime jurídico estabelecido pelo art. 69 da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência desta Corte de Contas.

6. Conforme registrado pela unidade instrutiva, a SRRF03 sustentou que o referido indicador seria importante para mitigar riscos de inadimplemento em contratos intensivos em mão de obra, especialmente diante de experiências anteriores de inexecução contratual. Todavia, também ficou demonstrado que o índice exigido não integra o conjunto de indicadores tradicionalmente adotados para esse tipo de contratação e que a justificativa apresentada não foi suficiente para evidenciar sua imprescindibilidade.

7. Com efeito, o Tribunal tem reiteradamente entendido que exigências de qualificação econômico-financeira devem restringir-se ao mínimo necessário para garantir a execução contratual, vedada a imposição de condições capazes de reduzir indevidamente a competitividade do certame. Nesse sentido, destaco a Súmula TCU 289 e os Acórdãos 2.227/2023-Plenário, 1.712/2015-Plenário, 2.135/2013-Plenário e 6.130/2012-2ª Câmara, todos mencionados na instrução, os quais assentam a necessidade de fundamentação técnica adequada para a adoção de índices econômico-financeiros não usuais.

8. É oportuno esclarecer que o índice de Liquidez Imediata apura os valores do ativo disponível da firma (caixa e equivalente-caixa) dividido pelo passivo circulante (todas as obrigações e dívidas da empresa a

serem quitadas no período de 12 meses). Esse índice contábil configura-se, portanto, mais restrito que os índices de Liquidez Corrente ou Corrente Seca, em razão da margem reduzida que compõe o numerador da fórmula.

9. Na prática, ao prever um LI mínimo de 0,8, o edital do Pregão Eletrônico 90011/2025 exigiu que as licitantes dispusessem, em caixa, de valores correspondentes a 80% de todas as despesas correntes a serem incorridas pela empresa no período de um ano, ou seja, as despesas de mais de 9 meses de plena atividade (pagamento de pessoal, recolhimento de impostos, despesas administrativas, dentre outras). Entendo que não ficou demonstrada nos autos a justificativa para imposição de tal condição restritiva, pois a empresa pode manter o capital distribuído em outras contas de ativo (estoque, investimentos, imobilizado, etc.), ter boa capacidade gerencial e saúde financeira para bem performar o contrato.

10. A relevância da irregularidade torna-se ainda mais evidente quando se observa que sua aplicação produziu efeitos concretos sobre a competitividade da disputa. Conforme consignado pela unidade técnica, três licitantes com propostas mais vantajosas foram desclassificadas em razão do requisito questionado, resultando em diferença de aproximadamente R$ 405 mil entre a proposta mais econômica e aquela efetivamente contratada.

11. Entendo, entretanto, que a solução a ser dada no presente processo deve observar os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

12. O contrato decorrente do certame já se encontra em execução e a instrução demonstrou a os riscos de solução de continuidade. Ademais, não foram identificados elementos indicativos de má-fé dos agentes responsáveis, os quais alegaram a busca de mecanismos para reduzir riscos de inadimplemento contratual. De toda forma, a imposição da restrição referente à Liquidez Imediata das licitantes não restou justificada.

13. Nesse sentido, não se mostra adequado permitir que os efeitos da irregularidade se projetem para futuras prorrogações contratuais. Como bem observou a unidade técnica, a vigência atual do contrato oferece prazo suficiente para que a Administração promova novo procedimento licitatório após encerramento do prazo incialmente previsto, preservando a regularidade dos serviços e afastando a perpetuação de contratação derivada de certame afetado por restrição indevida à competitividade.

14. Mostra-se igualmente pertinente expedir ciência à SRRF03, de modo a reforçar a orientação jurisprudencial desta Corte quanto à vedação de exigências econômico-financeiras não usuais, desacompanhadas de justificativa técnica robusta e específica.

15. Dessa forma, acompanho integralmente a proposta formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, acrescida de medida de ciência à unidade jurisdicionada.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2552/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.614/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Soergo Segurança Ltda (37.749.758/0001-37); Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal (00.394.460/0078-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil - 3ª Região Fiscal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ricardo Sarquis Melo (10633/OAB-CE), representando Soergo Segurança Ltda; Joao Marcos Sales (28252/OAB-CE), representando Sindesp-Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90011/2025, promovido pela Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal (SRRF03), destinado à contratação de serviços continuados de vigilância armada.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, em:

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

9.2. no mérito, considerá-la procedente;

9.3. determinar à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal (SRRF03), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de prorrogar o Contrato SRRF03 46/2025, decorrente do Pregão Eletrônico 90011/2025, informando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias após a adoção das providências cabíveis, os encaminhamentos realizados, em razão da seguinte irregularidade:

9.3.1. exigência indevida de índice contábil não usual de Liquidez Imediata (LI) mínimo de 0,8 para fins de qualificação econômico-financeira, sem demonstração suficiente de sua necessidade e adequação ao objeto contratado, em afronta ao art. 69 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada desta Corte;

9.4. dar ciência à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal (SRRF03) de que a inclusão, em procedimentos licitatórios destinados à contratação de serviços continuados, de índices econômico-financeiros não usuais, sem adequada justificativa técnica demonstrando sua necessidade, pertinência e proporcionalidade em relação ao objeto contratado, contraria o disposto no art. 69 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência pacífica do Tribunal, podendo resultar em restrição indevida à competitividade do certame e comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, devendo a falha ser evitada em futuras contratações;

9.5. dar ciência desta deliberação ao representante, à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal e à empresa Soergo Segurança Ltda.;

9.6. arquivar os autos, nos termos art. 169, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação constante do item 9.3 pela unidade técnica.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2552-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 022.752/2025-0
Natureza: Auditoria Operacional
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Ministério das Comunicações
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. ANATEL. CUSTO BRASIL NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES. IMPACTOS NO AMBIENTE DE NEGÓCIOS DAS PRESTADORAS DE PEQUENO PORTE DE SERVIÇOS DE BANDA LARGA NO PAÍS. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria operacional com o objetivo de identificar e analisar as principais barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o denominado "Custo Brasil" no setor de telecomunicações, com vistas a avaliar como esses encargos, burocracias e custos adicionais impactam o ambiente de negócios dos pequenos provedores de internet no país.

2. Reproduzo a seguir, na essência e com ajustes de forma, o relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), o qual obteve anuência do corpo diretivo da unidade (peças 33-35).

1. Introdução

1.1. Objeto

1. O objeto desta auditoria são as barreiras que afetam os pequenos provedores de internet e o seu ambiente de negócios e as políticas públicas. Consequentemente, haja vista que grande parte dos acessos à internet fixa são resultantes dos pequenos provedores de internet, principalmente em regiões com baixa oferta de acessibilidade, o seu ambiente de negócios também reflete na prestação do serviço para essa parcela da população. Portanto, considerou-se a Diretriz 1 "Cidadão no foco", no Plano de Gestão 2025-2027 do Tribunal de Contas da União (TCU).

1.2. Antecedentes

2. Considerou-se como escopo deste trabalho as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o Custo Brasil no setor de telecomunicações e que impactam diretamente os pequenos fornecedores de internet.

3. Este escopo foi definido por meio das ferramentas de auditoria: análise de stakeholders, entrevistas e análise SWOT/DVR para mapear os riscos e classificá-los conforme seu grau de impacto e probabilidade e atender ao objetivo estabelecido na autorização da presente fiscalização pelo Exmo. Ministro Antônio Anastasia (peça 4, do TC 022.539/2025-5).

4. O Acórdão 740/2023-TCU-Plenário discorre que a expansão do serviço de banda larga fixa, principalmente nos pequenos municípios e localidades remotas, tem sido feita basicamente pelas Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs) que, atualmente, segundo dados da Anatel de 2025, são responsáveis por 52,1% do mercado. Tais prestadores têm ampliado as redes de fibra óptica nas regiões do país consideradas menos atrativas economicamente.

5. O Acórdão 276/2026-TCU-Plenário analisou processo de privatização relativo ao leilão da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para conceder permissões de uso de faixas de radiofrequência para o serviço de telefonia móvel. A faixa de 700 MHz serve para cobrir grandes áreas, como zonas rurais, dado que o sinal consegue ir mais longe e atravessar obstáculos, como paredes, em comparação com outras faixas que têm frequências mais altas. O TCU recomendou que a Anatel remodelasse formas alternativas para ajuste dos preços mínimos de acordo com o perfil dos participantes, de modo que empresas de diferentes tamanhos e capacidades possam competir de forma mais justa. Também, em leilões futuros de faixas abaixo de 1 GHz, como a de 700 MHz, por exemplo, foi recomendado que a Anatel incluísse, nas condições de aquisição, compromissos para expansão da cobertura do 5G em áreas rurais, onde o acesso à internet ainda é limitado.

1.3. Objetivo e escopo

6. O objetivo é avaliar como os encargos, burocracias e custos adicionais impactam o ambiente de negócios dos pequenos provedores de internet no Brasil. Para tanto, propõe-se analisar as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas e a coordenação das ações do Estado para mitigar tais barreiras e melhorar o ambiente de negócios.

7. O escopo deste trabalho são as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o Custo Brasil no setor de telecomunicações e que impactam diretamente os pequenos provedores de internet banda larga.

8. Definiu-se esse escopo por meio das seguintes ferramentas de auditoria: análise de stakeholders, entrevistas e análise SWOT/DVR; esta última para mapear os riscos e classificá-los conforme seu grau de impacto e probabilidade e atender ao objetivo estabelecido na autorização da presente fiscalização pelo Relator, Min. Antônio Anastasia (peça 4, do TC 022.539/2025-5).

9. Considerou-se como não escopo:

a) barreiras que afetam os provedores com Poder de Mercado Significativo (PMS);

b) barreiras que estão fora da alçada do Governo Federal;

c) barreiras operacionais e de gestão;

d) barreiras ligadas às pequenas e médias empresas não relacionadas ao setor de telecomunicações;

e) atendimento aos compromissos dos leilões anteriores da Anatel; e
f) avaliações técnicas aprofundadas da infraestrutura de telecomunicações.

1.4. Questões de auditoria

10. Para o planejamento e a execução foram elaboradas duas questões de auditoria:
a) Quais são as principais barreiras que afetam os pequenos provedores de internet?
b) Os instrumentos de política pública existentes têm sido operacionalizados de forma a reduzir o Custo Brasil para os pequenos provedores e melhorar o ambiente de negócios?

1.5. Metodologia

11. A metodologia deste trabalho envolveu uma série reuniões com a Anatel, Ministério das Comunicações (MCom) e as entidades representantes dos pequenos provedores de banda larga de várias regiões do Brasil para conhecer as políticas públicas, a realidade e os principais problemas que afetam sua operação.
12. As entrevistas foram no formato semiestruturadas. Foi utilizado um roteiro de perguntas com base no escopo, e com base nas respostas dos entrevistados, novas perguntas eram feitas dentro do contexto.
13. Os principais tópicos das entrevistas foram: dificuldades com uso de postes e infraestrutura compartilhada; custos operacionais e assimetrias regulatórias; questões relacionadas ao acesso ao crédito, financiamento e garantias; desafios em áreas rurais ou de baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano); impacto de editais, obrigações regulatórias e políticas públicas; e percepções gerais sobre o ambiente competitivo dos pequenos provedores.
14. Em paralelo, realizou-se também uma pesquisa qualitativa e quantitativa nas primeiras semanas de março de 2026 com essa amostra de pequenos provedores de banda larga. Esta equipe enviou um questionário (survey) e contou com o apoio das associações para repassá-los aos seus associados e público pertinente.
15. O questionário abordou compartilhamento de postes; acesso às linhas de crédito; impactos tributários, custos de pessoal, administrativos e burocráticos; obrigações regulatórias; políticas públicas; melhorias necessárias para o ambiente de negócios.

1.6. Organização do relatório

16. O capítulo 1 apresenta o contexto geral da fiscalização, incluindo o objeto de análise, antecedentes históricos, objetivos, critérios e a metodologia geral adotados.
17. O capítulo 2 discute os aspectos do setor de telecomunicações e o papel das (PPPs) e os desafios relacionados ao Custo Brasil no setor de telecomunicações.
18. No capítulo 3 são apresentados os achados resultantes da fiscalização, trazendo aspectos relacionados à infraestrutura (regras de compartilhamento de postes), mercado e competição (concorrência desleal, insegurança pública), financiamento (linhas de crédito e acesso ao Fust) e caracterização das políticas públicas atuais (incipientes e não estruturadas).
19. O capítulo 4 sintetiza os principais pontos de análise e evidências coletadas.
20. Por fim, o capítulo 5 elenca as propostas de deliberação para promover melhorias nas práticas regulatórias e políticas que mitiguem as barreiras à atuação das PPPs.

2. Visão Geral

2.1. Panorama sobre o setor de telecomunicações e a inclusão digital

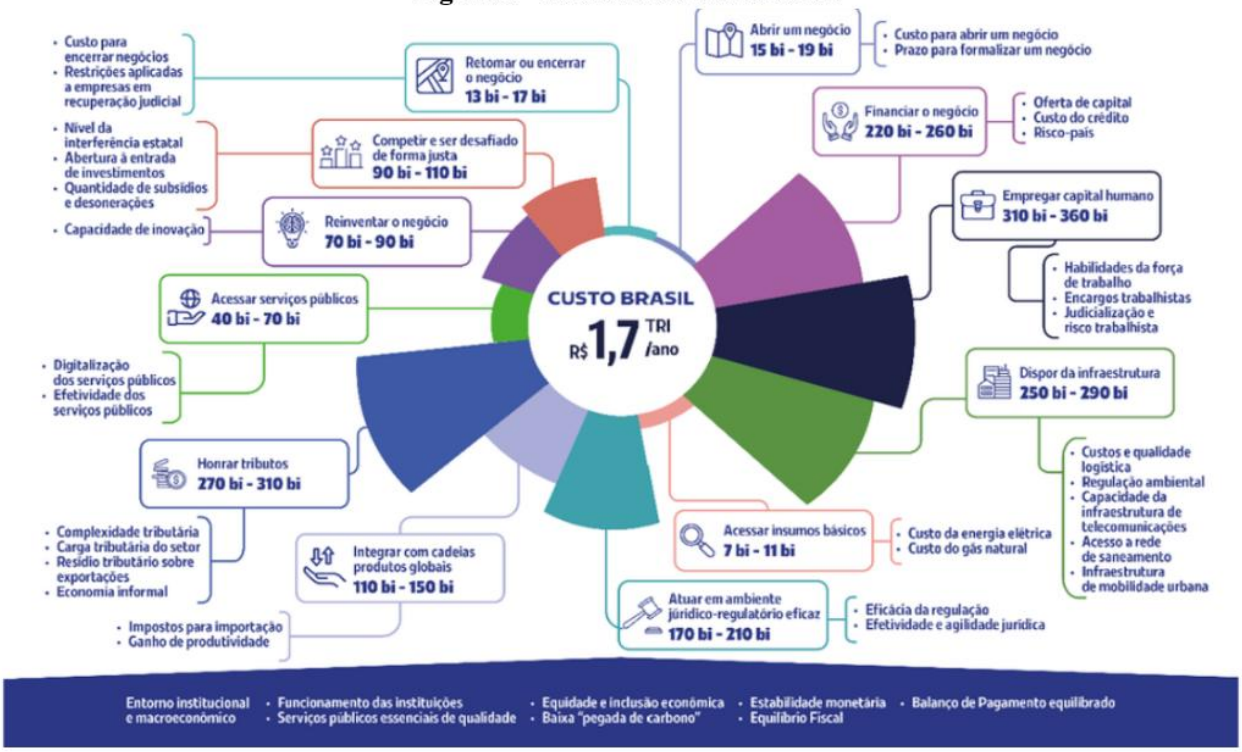
21. A relevância do setor de Telecomunicações no Brasil está na estratégia de prover a infraestrutura logística e econômica para o fornecimento de bens e serviços, tais como internet e conectividade, em especial para as camadas mais vulneráveis da população.
22. Trata-se de um mercado essencialmente privado sujeito à regulação por parte da Anatel e à supervisão ministerial pelo MCom que atua também como gestor das políticas públicas de telecomunicações.
23. No entanto, a expansão da infraestrutura de telecomunicações pode estar exposta às barreiras do Custo Brasil, enfrentando dificuldades para cumprir exigências logísticas, legais e regulatórias diante da complexidade do mercado e da pressão pela redução dos custos operacionais.

2.2. Custo Brasil

24. Custo Brasil é o termo que trata dos custos incidentes sobre a economia do país que oneram o produtor e o consumidor. Popularizado nos anos 90 pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), o termo possui diversas redações e interpretações, sendo a interpretação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) uma das utilizadas (https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdic-define-oito-eixos-de-atuacao-para-reduzir-custo-brasil/resultados_cp_custo-brasil.pdf, acesso em 1/4/2026):
Um conjunto de ineficiências expressas em legislações e regulamentações inadequadas e em deficiências no provimento de bens públicos. Em suma, são entraves que oneram o ambiente de negócios, afetam as empresas de diversos portes e setores, encarecem produtos e serviços, comprometem investimentos e limitam a geração de empregos e renda no país.

25. Outros conceitos importantes são os estabelecido pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC):
Custo excedente em fazer negócios no Brasil em comparação à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
Montante adicional que é gasto pelo setor produtivo na produção de bens e serviços no Brasil em relação ao custo médio para se chegar ao mesmo volume de produto observado nas economias dos países membros da OCDE
26. O termo é estudado por diversos organismos, incluindo o Banco Mundial, que possui o indicador "Business Ready" (B-READY) cujo objetivo é mensurar o ambiente de negócios e investimentos globalmente. Porém, ele ainda não foi estabelecido para o Brasil.
27. Conforme estudo realizado pelo MBC, com apoio técnico do Boston Consulting Group (BCG), concluiu-se que o Custo Brasil equivale a 1,7 trilhões de reais ao ano, distribuído da seguinte forma (https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/custo-brasil-atinge-o-patamar-de-r-1-7-trilhao-e-mdic-prepara-plano-para-reducao, acesso em 1/4/2026):

Figura 1 - Mandala do Custo Brasil



Fonte: MBC (2025).

28. A mandala criada pelo MBC distribui o Custo Brasil em doze eixos dentre os quais se encontra o eixo "Dispor da infraestrutura" com valores na ordem de 250 até 290 bilhões de reais e que abrange a capacidade da infraestrutura de telecomunicações. Esse eixo afeta diretamente os pequenos provedores de internet banda larga.
29. O relatório de produção de conhecimento conduzido pela AudSustentabilidade/TCU "Estratégia de Controle do Custo Brasil" de relatoria pelo Min. Aroldo Cedraz (TC 003.951/2025-1, peça 39) identificou a importância da dimensão de infraestrutura, pois envolve diversos setores que fornecem a base para o estabelecimento do ambiente de negócios das empresas, como transporte (rodovias, ferrovias e portos), telecomunicações, energia, saneamento e infraestrutura urbana. O documento atribuiu como causas mais frequentes e indutoras do Custo Brasil "Deficiências na Infraestrutura nacional", "Complexidade burocrática e administrativa" e "Custo Financeiro elevado ou crédito difícil".
30. O referido relatório mostrou, ainda, que os efeitos mais frequentes do Custo Brasil são "Aumento da informalidade", "Desindustrialização e reprimarização" e "Mortalidade e evasão das empresas". O TCU considerou como ponto de partida o desestímulo à formalização pelas empresas, as barreiras aos investimentos e produtividade e a dificuldade de acesso ao crédito. Esse custo impacta muito os cidadãos, em especial os mais vulneráveis. Nessa linha, os mais afetados são os cidadãos atuando enquanto consumidores, trabalhadores, pequenas empresas ou microempreendedores.

31. O TCU está examinando o Custo Brasil porque as barreiras que o compõem dificultam ou impedem o crescimento econômico do país em diversos setores. Conforme mencionado, essas barreiras abrangem desde a elevada carga tributária e o excesso de burocracia até as deficiências em infraestrutura, as restrições ao comércio exterior e os entraves no mercado de trabalho. Em conjunto, elas encarecem produtos e serviços, desestimulam investimentos produtivos e reduzem a geração de empregos, afetando diretamente a qualidade de vida da população. Busca-se, assim, subsidiar o debate público e avaliar as políticas públicas voltadas à melhoria do ambiente de negócios e ao aumento da competitividade da economia brasileira, com vistas a aprimorá-las.

32. Especificamente no setor de telecomunicações, a relevância para o setor produtivo e sociedade está relacionada com a prestação de vários serviços, com destaque para a o acesso à internet móvel e fixa. A internet permite a conexão entre pessoas, aquisição de bens e serviços, capacitação e aprendizagem, prestação de serviços públicos, publicidade, entretenimento e diversas outras utilidades. Também é estratégica dentro do ecossistema da produção de bens e serviços.

33. Trata-se de uma infraestrutura crítica para o desenvolvimento do país, pois faz parte das cadeias da logística produtiva e de prestação de serviços, em especial nas áreas rurais e remotas.

34. Segundo o relatório de 2023 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, "Conectados: Tecnologias digitais para a inclusão e o crescimento", há uma relação positiva entre a penetração das tecnologias digitais e o desenvolvimento econômico dos países. Foi constatado que taxas mais altas de penetração de banda larga fixa aumentam o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e que a magnitude dos efeitos está relacionada ao seu grau de adoção.

35. Para a região da América Latina e Caribe, as estimativas indicam que uma penetração de banda larga 10% maior, em média, está associada a um aumento de 3,19% no PIB e de 2,61% na produtividade, além de um acréscimo de mais de 67 mil empregos. Nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um aumento de 10% na penetração da banda larga resultou em um ganho de 0,9% a 1,5% no crescimento per capita anual (https://documents1.worldbank.org/curated/en/099041024190012614/pdf/P1812111c8c3e10191a43f1a3901f285cd9.pdf, acesso em 7/4/2026).

36. Estudo semelhante do Banco Mundial também indica correlação entre aumento da penetração da banda larga com o PIB (Qiang and Rossotto, 2009, https://thedocs.worldbank.org/en/doc/834151434649067733-0190022009/original/IC4DBroadband3550.pdf, acesso em 23/4/2026). O trabalho menciona que a banda larga contribui para o desenvolvimento do capital humano ao facilitar o acesso à informação e a aquisição de novas competências, promovendo a integração dos usuários à economia do conhecimento. No plano empresarial, sua adoção está associada a ganhos de produtividade e à redução de custos operacionais. No âmbito comunitário, a implantação de redes de conectividade estimula a geração de empregos e o fortalecimento de negócios locais. Para áreas rurais de países em desenvolvimento, em particular, a banda larga contribui para reduzir assimetrias de informação, elevar a renda e ampliar a diversidade de oportunidades econômicas.

2.3. A relevância das PPPs no mercado de telecomunicações

37. Prestadora de Pequeno Porte (PPP) é o nome que a regulamentação dá para as empresas menores que fornecem internet no Brasil, conhecidas como "provedores locais" ou "provedores regionais". Na prática, as PPPs são todas as empresas de telecomunicações que não pertencem ao grupo Claro, Vivo, Tim e Oi, que são classificadas como detentoras de Poder de Mercado Significativo (PMS).

38. Sua atuação se concentra em municípios de menor porte, zonas rurais e periferias urbanas, segmentos de mercado nos quais a presença das grandes operadoras é historicamente reduzida em razão do menor atrativo econômico.

39. Muitas são empresas geralmente familiares ou de empreendedores locais, com equipes enxutas, que conhecem muito bem a comunidade onde atuam. Hoje existem mais de 19 mil delas espalhadas pelo país, mas enfrentam desafios sérios relacionados a barreiras em seus ambientes de negócio.

40. O universo das PPPs é composto predominantemente por empresas de capital nacional, de menor porte organizacional, que operam sob autorização de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

41. De acordo com a Resolução Anatel 694/2018, é considerada Prestadora de Pequeno Porte (PPP) o grupo econômico detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% em cada mercado de varejo em que atua. O Ato da Anatel 6.539, de 18/10 2019, declarou que as prestadoras não pertencentes aos Grupos Econômicos da Telefônica (Vivo), Telecom Americas (Claro/América Móvil) e Telecom Italia (TIM) são consideradas Prestadoras de Pequeno Porte.

42. Posteriormente, o novo Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), instituído pela Resolução Anatel 783/2025, indicou em seu art. 7º que "a definição dos grupos Prestadores de Pequeno Porte considerará

os produtos dos mercados de varejo previstos no art. 35 e sua publicidade será dada por Ato do Conselho Diretor".

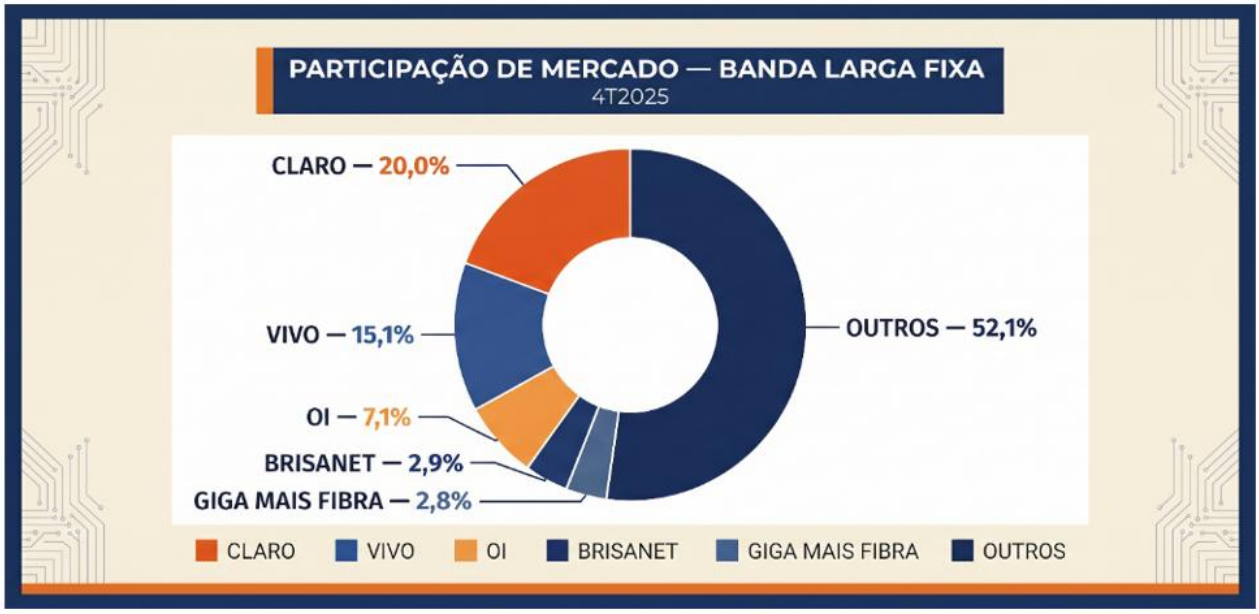
43. Segundo dados do final de 2025 do painel de dados da Anatel, o Brasil encerrou 2025 com 52,9 milhões de acessos de banda larga fixa. As PPPs detêm aproximadamente 52,1% do mercado, enquanto os grandes grupos respondem por 44,2% (https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao, acesso em 23/3/2026).

44. A liderança agregada das PPPs no mercado de banda larga fixa consolidou-se a partir de 2020 e tem se ampliado de forma contínua (https://mhemann.com.br/internet-fixa-2025/, acesso em 23/3/2026).

45. Entre as grandes operadoras, a Claro mantém a liderança individual com aproximadamente 20% do mercado, seguida pela Vivo (15,1%) e pela Oi (7,1%), cuja falência foi decretada em novembro de 2025. Entre as PPPs, os destaques são a Brisanet (2,9%) e a Giga Mais Fibra (2,8%). O restante do segmento (52,1%) permanece altamente pulverizado entre milhares de provedores regionais, resultando em um Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) de 0,0727 ao final de 2025 (https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao, acesso em 23/3/2026).

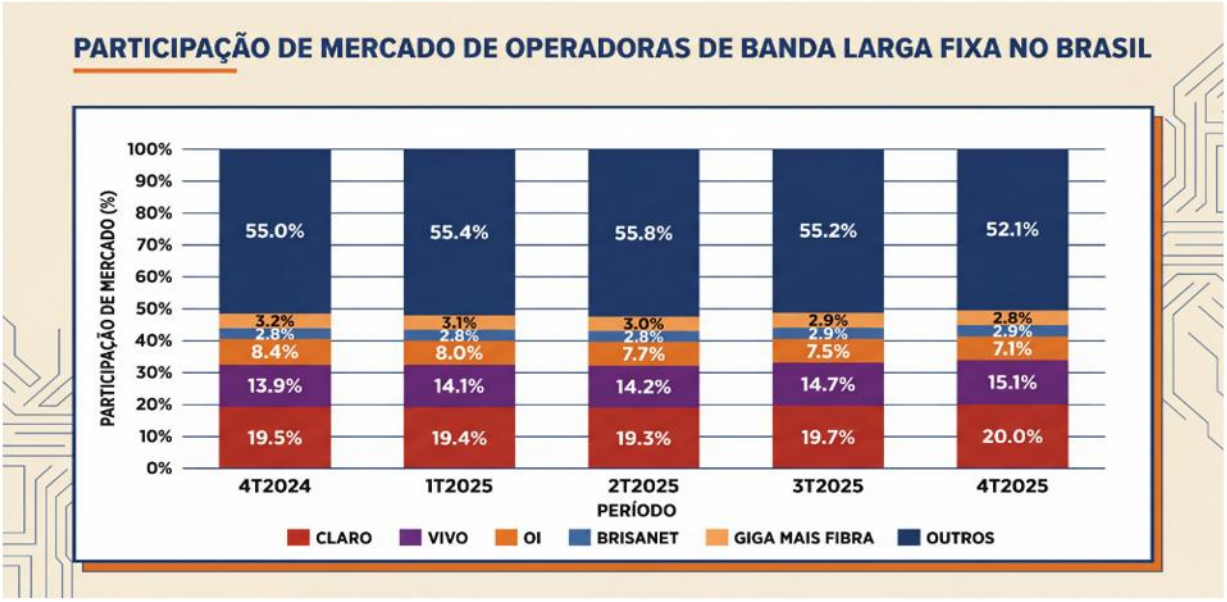
46. Vale explicar que o índice HHI serve para medir o quanto um mercado está concentrado e se existe competitividade. Quando esse índice é inferior a 0,15, o mercado é considerado competitivo ou pouco concentrado. Se for entre 0,15 e 0,25, será um mercado com concentração moderada. Se for acima de 0,25, será um mercado com concentração alta (https://www.conversion.com.br/blog/indice-herfindahl-hirschman-hhi/, acesso em 16/6/2026).

Figura 2 - Participação de mercado do 4º trimestre de 2025



Fonte: relatório de monitoramento de competição da Anatel 4T2025 (https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/1cfc42a043dff9acb4d65c912a2d7bdb, acesso em 23/3/2026).

Figura 3 - Market share de banda larga fixa



Fonte: relatório de monitoramento de competição da Anatel 4T2025 (https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/1cfc42a043dff9acb4d65c912a2d7bdb, acesso em 23/3/2026).

47. No dia 23/4/2026, o painel da Anatel (https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/outorga-e-licenciamento/panorama) indicava 19.637 prestadoras de serviço de banda larga fixa. Dessas, considerando três operadoras com PMS, o total de PPPs soma 19.634. O número formal diminuiu ao longo dos últimos anos, pois, o setor passou por processo de regularização.

48. Porém há uma grande disparidade de tamanho entre as PPPs, sendo algumas muito grandes e outras muito pequenas. Extraindo dados dos acessos realizados em 2026 até 24/4/2026, 839 prestadoras correspondem a 80% dos acessos e 6.330 correspondem a apenas 5%:

***Tabela 8** – Curva ABC das PPPs*

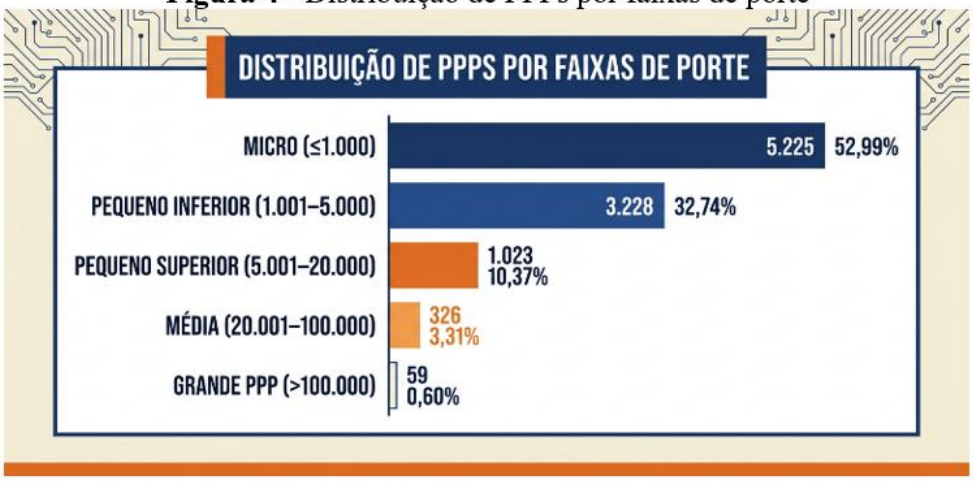
Classe	Nr Prestadoras	% do Total	Faixa Acumulada
A	839	8,51%	0% - 80%
B	2692	27,30%	80% - 95%
C	6330	64,19%	95% - 100%

** A soma é inferior ao total, pois há empresas que não declararam o seu número de acessos*

Fonte: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes , acesso em 24/4/2026

49. Distribuindo os PPPs em faixas, verifica-se a grande concentração em empresas com poucos acessos.

Figura 4 - Distribuição de PPPs por faixas de porte



*Classificação didática, apenas para retratar a diferença estabelecida entre as empresas

Fonte: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes , acesso em 24/4/2026

50. Entre as cinco maiores, tem-se as seguintes prestadoras:

***Tabela 2** – PPPs com maior quantidade de acessos em 2026*

Rank	*Prestadora*	*Acessos*	*% Acum.*	*Cls.*
1	*BRISANET*	*3.100.404*	*4,77%*	*A*
2	*VERO*	*2.682.795*	*8,89%*	*A*
3	*BRASIL TECPAR*	*2.490.930*	*12,72%*	*A*
4	*DESKTOP*	*2.416.836*	*16,44%*	*A*
5	*GIGA MAIS FIBRA*	*2.080.388*	*19,64%*	*A*

***Fonte**: https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes , acesso em 24/4/2026*

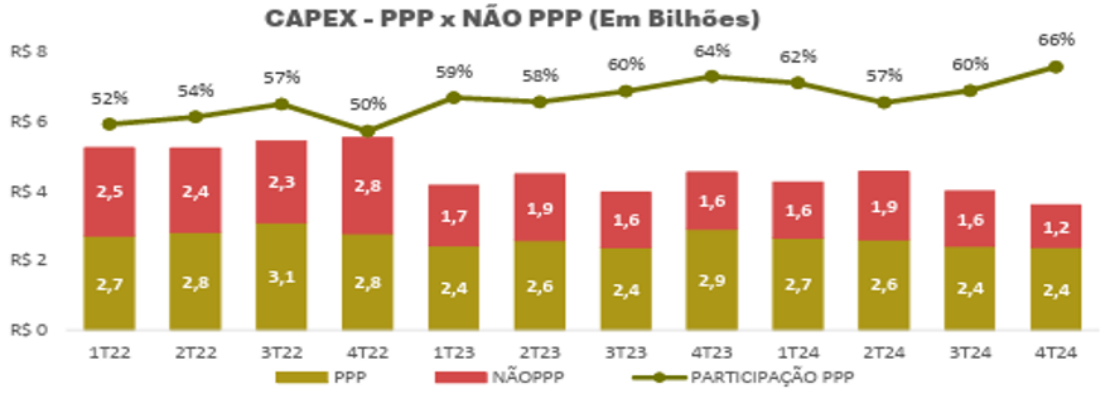
51. Esse aspecto será tratado especificamente no achado 3.2.2.

52. Os pequenos provedores de internet são responsáveis por 91% das conexões de fibra óptica em municípios com até 30 mil habitantes, evidenciando seu papel central na interiorização da banda larga de alta capacidade (https://tiinside.com.br/05/02/2025/expansao-da-fibra-optica-e-o-papel-dos-provedores-de-pequeno-porte-ppp-no-desenvolvimento-socioeconomico-brasileiro/, acesso em 23/3/2026).

53. Em estados do Nordeste como Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí, a participação das PPPs chega a 70–80% da receita operacional líquida local registrada pelos serviços de SCM nestas áreas (https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/8df2da0179c77f7e033ede80847de0b3, acesso em 23/4/2026).

54. O panorama econômico-financeiro da Anatel das PPPs do período entre 2022 e 2024 mostrou que 66% dos investimentos (R$ 2,4 bilhões) aportados pelas operadoras de SCM foram provenientes das PPPs durante o 4º trimestre de 2024, resultando quase o dobro da quantidade aportada pelas grandes operadoras conforme apresentado no seguinte gráfico (https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/9108dd867185f247ebf17fac3c1e6f81, acesso em 8/4/2026).

***Figura 14 -** Panorama de investimentos das PPPs*



Fonte: panorama econômico-financeiro da Anatel das PPPs 2022-2024 (https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/9108dd867185f247ebf17fac3c1e6f81, acesso em 31/3/2026).

Figura 6 - Participação das PPPs no mercado



Fonte: Anatel e Tiinside

55. As PPPs exercem um papel estrutural na promoção da concorrência no mercado de banda larga fixa. O HHI de 0,0727 registrado pela Anatel ao final de 2025 contrasta marcadamente com o mercado de telefonia móvel (HHI de 0,3140), em que três operadoras concentram 95,2% dos acessos (https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao, acesso em 23/3/2026).

56. A banda larga fixa é, portanto, o segmento de telecomunicações com maior desconcentração estrutural no Brasil, sustentada primordialmente pela atuação de milhares de pequenos provedores (https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/telecomunicacoes-fecham-2025-com-competicao-estavel-e-alerta-crescente-no-mercado-de-dispositivos, acesso em 23/3/2026).

57. A competição exercida pelas PPPs também gera benefícios diretos ao consumidor. A receita média por usuário (Average Revenue Per User – ARPU) das PPPs foi de R$ 90,52 no 4º trimestre de 2024, valor R$ 5,09 inferior ao das grandes operadoras (R$ 95,61), e o preço por gibabyte consumido convergiu para R$ 0,25 em ambos os segmentos (https://teletime.com.br/13/10/2025/ppps-investem-o-dobro-das-grandes-operadoras-em-banda-larga/, acesso em 23/3/2026).

58. Para o cidadão situado em municípios de menor porte, as PPPs frequentemente representam a única alternativa viável de acesso à banda larga fixa de qualidade, contribuindo para a redução de situações de monopólio ou duopólio local. O efeito multiplicador dos investimentos das PPPs é reconhecido pela Anatel como gerador de impactos positivos sobre produtividade, inovação e inclusão digital, especialmente em periferias urbanas e municípios do interior (https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao, acesso em 23/3/2026).

59. O Acórdão 740/2023-TCU-Plenário demonstrou que há uma significativa desigualdade na disponibilização do serviço de banda larga entre áreas urbanas, rurais e remotas, sendo que, mesmo dentro de

uma mesma cidade, há diferenças na oferta do serviço entre bairros mais centrais e de classes mais favorecidas economicamente, que contam com acesso de melhor qualidade, e os bairros mais afastados, em que reside a população mais carente. Evidenciou-se que a qualidade do acesso aos serviços de internet é bem mais limitada para os usuários das classes "D" e "E" de localidades mais remotas e afastadas, seja pelo tipo de conexão contratado, pela infraestrutura existente onde residem e/ou pelo tipo de hardware que utilizam para acessar a rede.

60. Seguindo na mesma linha, o Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário indicou que 12 milhões de lares brasileiros não têm acesso à internet (totalizando 20 milhões de pessoas que não usam serviços digitais) e que um dos principais motivos disso é o alto custo. Os dados mostraram que o excluído digital brasileiro pertence na maior parte às classes "D" e "E", vive predominantemente na área rural das regiões Nordeste e Norte e em municípios com até 50 mil habitantes.

61. Diante das informações e contexto apresentados, este trabalho definiu como foco identificar barreiras relacionadas ao Custo Brasil das empresas de Telecomunicações definidas como prestadas de Pequeno Porte (PPPs), considerando tanto o seu impacto social quanto econômico.

62. [EM BRANCO]

63. Conforme demonstrado, há grande diferença entre o tamanho das PPPs, sendo que as pequenas são compostas em grande parte por micro e pequenas empresas, as quais sofrem de maneira mais acentuada o impacto do Custo Brasil, devido a sua pequena estrutura. Com isso em consideração, nos estudos e entrevistas, este trabalho deu enfoque maior sobre o impacto das barreiras do custo brasil sobre essas empresas.

2.4. Análise dos resultados da pesquisa qualitativa junto às PPPs

64. No âmbito deste trabalho, foi realizada uma pesquisa qualitativa com as PPPs para compreender e quantificar as barreiras que mais afetam essas empresas no contexto de seu ambiente de negócios.

65. Esta equipe de auditoria realizou uma série de entrevistas online com associações e sindicatos para entender a visão deles sobre as principais barreiras e políticas públicas que afetam o mercado das PPPs.

66. Como o universo de PPPs é extenso (cerca de 20 mil empresas), realizou-se um questionário online do tipo survey. Ele usou a plataforma Microsoft Forms e foi compartilhado com as associações entrevistadas ao longo desta auditoria.

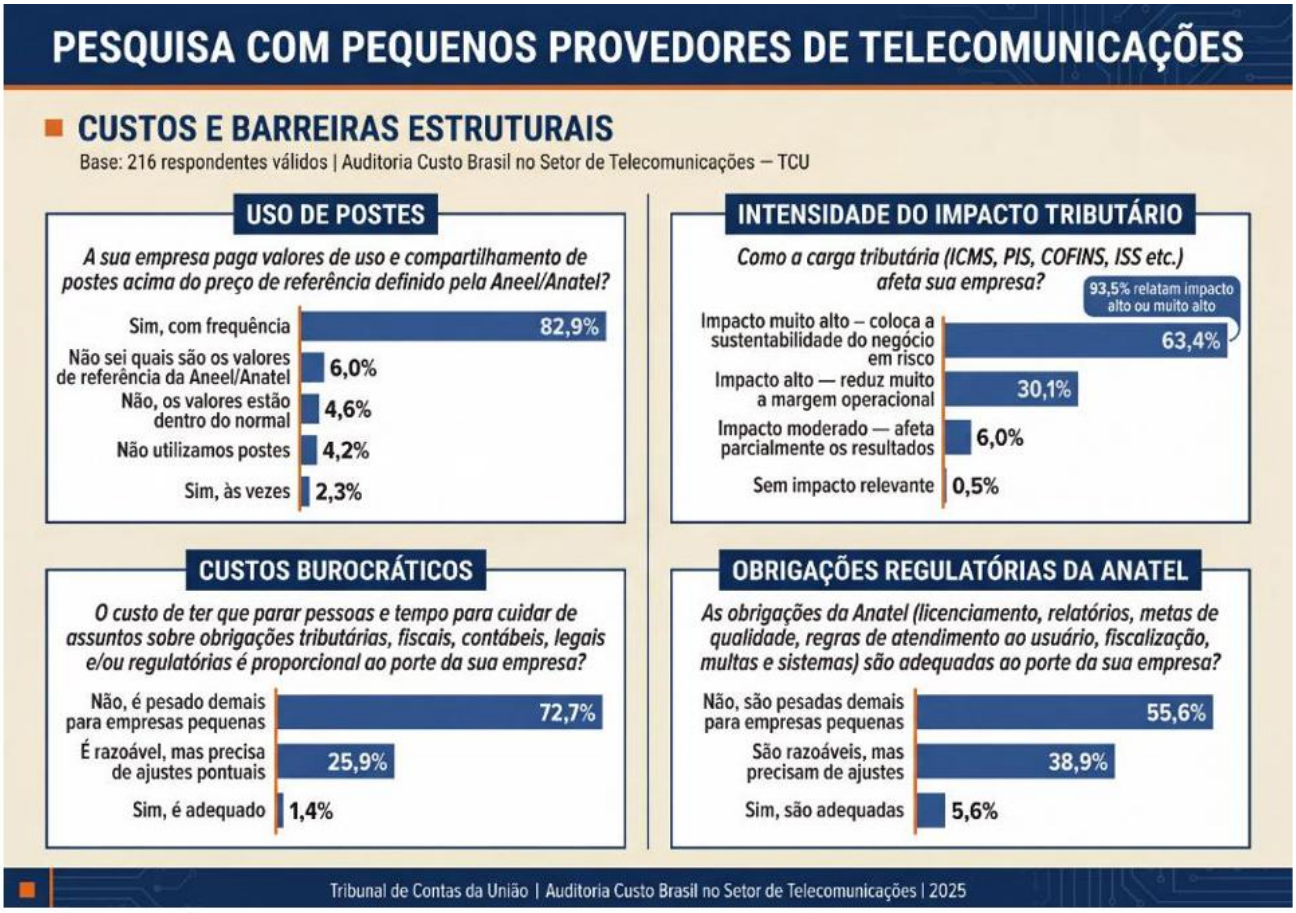
67. Também houve o compartilhamento via mailing desse questionário com outras empresas PPPs pesquisadas a partir de informações públicas da Anatel e da Teleco. A equipe de auditoria priorizou as PPPs das Unidades Federativas (UFs) com menor IDH das regiões Norte e Nordeste.

68. Foi reforçada, nas reuniões realizadas, a importância da divulgação e preenchimento do questionário. Foram obtidas 216 respostas, que foram consolidadas e incluídas ao longo deste relatório.

69. Em grande parte, as respostas corroboraram o que foi citado nas reuniões feitas com as prestadoras. Em suma, foi verificada a importância do tema de compartilhamento de postes, que foi alegadamente uma das maiores barreiras e tema de dois achados dentro deste relatório. O impacto tributário também foi mencionado como uma questão de grande impacto, tendo 93,5% das empresas relatando impacto alto ou muito alto.

70. Outro ponto relevante foi a avaliação das políticas públicas, em que 79% das respostas foram no sentido de que elas não atendem às necessidades das PPPs. Tal ponto foi objeto de análise de um dos achados.

***Figura 15 -** Custos e barreiras estruturais das PPPs*



Fonte: Pesquisa do TCU realizada com as PPPs.

Figura 16 - *Crédito, políticas públicas e prioridades das PPPs*



Fonte: Pesquisa do TCU realizada com as PPPs.

Figura 17 - *Resposta às perguntas abertas das PPPs*

MELHORIAS NECESSÁRIAS PARA O SETOR — CATEGORIZAÇÃO TEMÁTICA

Análise de 165 respostas abertas. Cada resposta pode pertencer a mais de uma categoria. Percentuais calculados sobre o total de respondentes.

CATEGORIA	MENÇÕES	% DAS RESPOSTAS
Carga Tributária	94	57,0%
Custo de Postes	76	46,1%
Burocracia e Regulação	44	26,7%
Concorrência Desleal	34	20,6%
Acesso ao Crédito	25	15,2%
Outros	15	9,1%
Políticas Públicas e Apoio Governamental	14	8,5%
Segurança Pública	7	4,2%
TOTAL DE RESPOSTAS	**165**	

** Análise de 165 respostas abertas. Cada resposta pode pertencer a mais de uma categoia.* ***Percentuais calculados*** *sobre o total de respondentes.*

Fonte: Pesquisa do TCU realizada com as PPPs.

3. Achados

3.1. Demora na atualização das regras de compartilhamento de postes

Situação encontrada

71. Verificou-se que a insegurança jurídica no compartilhamento de postes é alimentada pelo dissenso entre distribuidora de energia elétrica e provedores de internet quanto à aplicação do preço de referência

estabelecido pela Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014.

72. De acordo com o estudo executivo "Panorama Nacional da Jurisprudência: A Fragmentação Jurisprudencial na Aplicação do Preço de Referência Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014" (peça 18, p.3), elaborado pela TelComp, indica que há uma insegurança jurídica na aplicação dessas normas de compartilhamento de postes. A TelComp é uma organização nacional sem fins lucrativos fundada em janeiro de 2000 que representa mais de setenta empresas de telecomunicações perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com especial atenção para os Ministérios, Congresso, Governos Estaduais e Municipais, Anatel, Tribunais de Contas e Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade (https://www.telcomp.org.br/home/sobre-a-telcomp/, acesso em 1/4/2026).

73. Com base no item "f" do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.5), verificou-se que a Anatel e Aneel definiram tratativas em 2023 para mapear a motivação dos agentes e encontrar respostas regulatórias mais responsivas à conformação estrutural dos setores elétrico e de telecomunicações. Somaram-se a esse esforço da instrução conjunta pelas duas agências os formuladores de políticas públicas do MCom e MME. Diante dos problemas de discriminação arbitrária de ocupantes de postes, criou-se Política Nacional de Compartilhamento de Postes (Poste Legal) por meio da Portaria Interministerial 10.563/2023. A Anatel concluiu sua etapa deliberativa do processo revisional dessas regras em novembro de 2023 com uma proposta de atualização da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, contemplando uma nova modelagem para o uso da infraestrutura, meios de regularização e diretrizes para tratamento da exploração econômica dos pontos de fixação. A Anatel enfatizava o alinhamento da deliberação com o PRO-REG, previsto no Decreto Presidencial 11.738/2013, bem como com o Poste Legal.

74. Em julho de 2024, a Anatel recebeu a decisão da Aneel de arquivar esse processo de atualização da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014 e reiniciar as discussões normativas desse tema. Em dezembro de 2025, a Aneel decidiu aprovar uma versão diferente do texto regulamentar que já havia sido apreciado pela Anatel e isso adiou a pacificação normativa das condições de acesso aos postes. Esse texto aprovado foi objeto de questionamentos jurídicos por um possível desalinhamento com o Decreto 12.068/2024, que disciplina a política pública aplicável ao tema de compartilhamento de infraestrutura.

75. Assim, após publicação do Decreto 12.068/2024, elaboraram-se o Parecer 385/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI 12692743) e o Parecer 00210/2025/PFE-ANEEL/PGF/AGU. Os pareceres divergiram no reconhecimento da distinção jurídica e regulatória entre: (i) a cessão obrigatória do espaço físico em infraestrutura (postes, faixas de ocupação e pontos de fixação); e (ii) a cessão do direito de exploração comercial desse espaço com a transferência da gestão comercial para uma pessoa jurídica distinta e como uma atividade acessória ao serviço de distribuição de energia elétrica.

76. O parecer da PFE-Anatel analisou o art. 16 do Decreto 12.068/2024 e concluiu que a cessão ali disciplinada se refere à cessão a pessoa jurídica que explore o espaço, tornando-se exploradora de infraestrutura com os deveres de zelar pelo espaço, controlar os fios e equipamentos nele dispostos e, assim, disponibilizar esse espaço às empresas de telecomunicações por meio de pontos de fixação. O parecer sustenta que o Decreto 12.068/2024 regulamenta a cessão para uma pessoa jurídica distinta como obrigatória, onerosa e orientada a custos e que o meio de exploração comercial deve ser a oferta de referência de espaço em infraestrutura.

1. O parecer da PFE-Aneel aborda a cessão com um significado regulatório distinto do adotado pela PFE-Anatel e considera que a redação do Decreto 12.068/2024 não obriga a cessão em todos os casos e deixa uma margem discricionária para a regulação conjunta das agências. Para a PFE-Aneel, o Decreto permite diferenciar a cessão do espaço físico (compulsória) e a cessão da exploração comercial do espaço (condicionada aos termos regulatórios). Ele reconhece a natureza acessória dos dois tipos de cessão. Em razão dessas divergências de entendimento pelas procuradorias especializadas das agências, esse aspecto estava em discussão na AGU até o dia 22/5/2026 (peça 32) e o processo revisional estava pendente de conclusão.

77. Em fevereiro de 2026, houve a primeira reunião de conciliação organizada pela Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI) da AGU para pacificar as diferentes interpretações sobre o art. 16 do Decreto 12.068/2025 que trata da cessão do direito de exploração dos postes pelas concessionárias de energia para uma entidade terceira. A Anatel, MCom e MME defenderam que a cessão era obrigatória. Já a Aneel, com respaldo da PGR da AGU, entendeu que essa cessão era facultativa. Havia expectativas de uma segunda reunião da CONUNI após o carnaval (https://teletime.com.br/10/02/2026/primeira-reuniao-de-conciliacao-na-agu-sobre-postes-evolui-com-exposicao-de-posicoes/, acesso em 10/4/2026).

78. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado aprovou no dia 8/4/2026 o PL 3.220/2019, que cria regras para o compartilhamento de postes entre empresas de energia elétrica e de telecomunicações. O projeto aprovado define que a responsabilidade pela gestão dos postes será da empresa de energia elétrica, proprietária da estrutura. Outras empresas interessadas em usar os postes deverão firmar contrato com essa

empresa. Tal matéria seguiu para a Câmara. Caso aprovada, a nova lei entrará em vigor 180 dias após a sua publicação (https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/04/08/regras-para-uso-de-postes-por-empresas-de-energia-e-teles-vao-a-camara, acesso em 10/4/2026).

79. A AGU emitiu parecer para resolver a controvérsia jurídica sobre a compulsoriedade do compartilhamento de postes entre companhias elétricas e de telecomunicações. O documento, assinado em 22/5/2026 (peça 32) reforçou que o art. 16 do Decreto 12.068/2024 estabelece a obrigatoriedade — e não voluntariedade — da cessão de espaço para exploração comercial. Esse parecer foi produzido pela Consultoria-Geral da União (CGU), unidade da AGU, a pedido do MME para destravar políticas públicas para o setor (https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/companhias-eletricas-e-de-telecomunicacoes-estao-obrigadas-a-compartilhar-postes, acesso em 10/4/2026).

80. O art. 16 desse decreto presidencial prevê que "as concessionárias de distribuição de energia elétrica deverão ceder a pessoa jurídica distinta o espaço em infraestrutura de distribuição, as faixas de ocupação e os pontos de fixação dos postes das redes aéreas de distribuição destinados ao compartilhamento com o setor de telecomunicações". O ponto dessa divergência foi a interpretação da expressão "deverão ceder" na redação do artigo. Para o MME, MCom e Anatel, o dispositivo implicaria na obrigatoriedade da cessão, enquanto para a Aneel, na mera possibilidade. No parecer, a CGU expôs que o entendimento que defende a não obrigatoriedade decorre da distinção entre cessão do espaço físico e cessão da exploração comercial. Para a CGU, a expressão "deverão ceder" exprime um "comando imperativo, de literalidade inequívoca, que traz obrigação de fazer, sem que haja no texto qualquer condicionante que possa remeter a uma eventual discricionariedade da concessionária". A CGU afirmou ainda que o texto não "deixa margem para interpretações" e conduziu a uma "conclusão clara": "as concessionárias de distribuição de energia elétrica são obrigadas a ceder o espaço em infraestrutura de distribuição a pessoa jurídica distinta" (https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/companhias-eletricas-e-de-telecomunicacoes-estao-obrigadas-a-compartilhar-postes, acesso em 10/4/2026). Após essa decisão da AGU, as duas agências reguladoras devem juntar esforços para a atualização tempestiva da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014.

<u>Critério</u>

81. O art. 3°, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023 prevê como princípio da Política Nacional de Compartilhamento de Postes (Poste Legal) a gestão isonômica e não discriminatória do acesso aos postes pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, inclusive quanto à remuneração a ser paga. Já o art. 4°, inciso I, dessa mesma norma prevê como competência da Aneel e da Anatel a definição da metodologia e das regras sobre os valores a serem pagos pelo acesso aos postes.

82. O art. 4º, incisos III, IV, V, VI e VII, do Decreto 11.738/2023 prevê como competências do Comitê Gestor do PRO-REG no âmbito do MDIC: articular os órgãos e as entidades reguladores para o alcance dos objetivos do PRO-REG; coordenar a elaboração e a implementação de estratégia de melhores práticas regulatórias pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e autárquica; estabelecer orientações sobre as práticas regulatórias; solicitar a execução de estudos e pesquisas para implementação de boas práticas regulatórias; e aprovar os relatórios do monitoramento das ações do PRO-REG.

83. O art. 2º, § 1º, do Decreto 12.068/2024 dispõe que a prestação do serviço adequado de distribuição de energia elétrica levará em conta critérios de eficiência da gestão econômico-financeira. Já o art. 2º, § 3º e § 4º prevê a mensuração da eficiência da gestão econômico-financeira dessas concessionárias por meio de aferições individuais a cada ano civil. O art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas "d" e "e" prevê que o termo aditivo ao contrato de concessão deverá conter cláusulas para garantir modicidade tarifária; incentivos à gestão eficiente dos custos totais de operação e de capital; e aprimoramento das condições econômicas com diferenciação das tarifas homologadas pela Aneel para áreas de elevada inadimplência e em função de critérios técnicos, locacionais e de qualidade não discriminatórios e com transparência de cálculo e a publicidade dos valores aplicados em cada tipo tarifário. Já o art. 17, § 2º, instituiu Rede Nacional dos Consumidores de Energia Elétrica (Renacon) para incentivar a atuação em rede dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica e harmonizar a orientação, a análise e a avaliação das questões relativas à prestação do serviço público de energia elétrica. Ela atuará com estreita articulação com a Aneel e com a Secretaria Nacional do Consumidor do MJSP.

<u>Causa</u>

84. A principal causa dessa demora na atualização das regras de compartilhamento de postes é a falta de harmonização das regras regulatórias.

<u>Efeito</u>

85. Os principais efeitos dessa demora na atualização das regras de compartilhamento de postes são a judicialização da cobrança do preço de referência pelo compartilhamento de postes e o aumento do custo ou mesmo inviabilização da operação dos pequenos provedores do mercado.

Proposta de encaminhamento

86. Com base no art. 3°, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; e no art. 2º, § 1º, § 3º e § 4º, art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas "d" e "e", e art. 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, propõe-se:

a) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, estabelecendo o cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, como por exemplo:

(i) definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc);

(ii) definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades;

(iii) mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e

(iv) previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma e entrada em vigor de seus regramentos.

Benefícios esperados

87. Espera-se que essas recomendações possam induzir: preços do aluguel de postes compatíveis com a realidade do mercado dos pequenos provedores de banda larga, segurança jurídica e transparência quanto às regras e atuação do poder público.

3.2. Ausência de regras claras para os preços de compartilhamento de postes

Situação encontrada

88. Verificou-se que a não atualização da Resolução-Conjunta 4/2014 tem resultado na ausência de parâmetros precisos para a fixação dos preços praticados no compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e provedores de banda larga.

89. O Conselho Diretor da Anatel aprovou, na 945ª Reunião Ordinária em 2025, a proposta de representação ao Cade contra a Neoenergia Distribuição Brasília S.A. Tal decisão decorre da constatação de indícios de infração à ordem econômica, caracterizada por condutas discriminatórias na fixação de preços para o compartilhamento de postes utilizados por prestadoras de serviços de telecomunicações.

90. Tal proposta de representação foi elaborada a partir de um relatório técnico da Superintendência de Competição e fundamentada juridicamente em parecer da PFE junto à Anatel. Os documentos apontam que a variação dos preços cobrados pela Neoenergia não se justifica por critérios econômicos objetivos e que a "(...) Neoenergia teria adotado políticas tarifárias que impõem preços significativamente mais altos aos pequenos provedores" (https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-representacao-contra-a-neoenergia-por-discriminacao-de-precos-no-compartilhamento-de-postes, acesso em 26/3/2026).

91. O Acórdão-Anatel 185/2025 (peça 19) mostra que a Neonergia exerce uma posição dominante no mercado de compartilhamento de postes no Distrito Federal e que a variação expressiva de preços por ponto de fixação sem justificativas econômicas plausíveis evidencia indícios de discriminação de preços com efeitos excludentes, legitimando a representação da Anatel ao Cade, nos termos do art. 36, I, e § 3º, X, da Lei 12.529/2011.

92. A Resolução-Conjunta Aneel/Anatel/ANP 3/2020 recriou a Comissão de Resolução de Conflitos das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo, com caráter permanente, sendo composta por dois representantes de cada agência (https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/resolucao-de-conflitos/comissao-de-resolucao-de-conflitos-das-agencias-reguladoras-dos-setores-de-energia-eletrica-telecomunicacoes-e-petroleo, acesso em 13/4/2026).

93. A título de exemplificação, vale mencionar processos recentes de atuação no caso concreto de atuação da comissão acima mencionada. O processo SEI 53500.099463/2023-41 da Anatel, autuado em 3/11/2023, envolve os interessados: Associação Nacional das Empresas de Soluções de Internet e Telecomunicações - Redetelesul e Copel Distribuição S.A. Já o processo SEI 53500.095255/2024-53 de 21/11/2024 tem como interessados: Age Telecomunicações S.A e Neonergia Distribuição Brasília S.A. O processo SEI 53500.065344/2024-75 de 6/8/2024 tem como interessada a Idigitais Servicos de Internet Ltda. Esses processos envolvem discordâncias quanto aos preços praticados pelo compartilhamento de postes no âmbito da Comissão de Resolução de Conflitos das Agência Reguladoras.

94. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2023, sobre o compartilhamento de postes no Brasil discutiu dois modelos microeconômicos para ajudar a entender a ocupação clandestina, com base no Ato-Anatel 948/2018 e na Análise de Impacto Regulatório (AIR). No caso, mostrou-se que revisão da regulamentação de compartilhamento de infraestruturas entre os setores de energia elétrica e de telecomunicações da Aneel e Anatel impõe dificuldades na rotina de fiscalização das distribuidoras de energia

elétrica em evitar práticas abusivas em decorrência da extensão da rede e da agressividade competitiva das prestadoras de serviços de telecomunicações (https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/f998e7c6-5db2-4960-9ce7-a5912d11bb74/content, acesso em 26/3/2026).

95. O estudo executivo "Panorama Nacional da Jurisprudência: A Fragmentação Jurisprudencial na Aplicação do Preço de Referência Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014" (peça 18), elaborado pela TelComp, fez uma análise quantitativa e sistemática de 695 decisões judiciais coletadas nos 27 Tribunais de Justiça Estaduais entre 2015 e 2024. Tal análise revelou um dissenso entre os magistrados de primeiro grau que, em 53,34% decisões, aplicaram o preço de referência. Já nas decisões colegiadas, com base em 210 acórdãos, verificaram-se 65,76% de decisões que aplicaram o preço de referência. Em ambos os casos, o preço abusivo é o argumento mais predominante na motivação utilizada pelos magistrados.

96. Em decorrência do plano de ação para combate à concorrência desleal e regularização da prestação do serviço de banda larga fixa, a Anatel aprovou a Resolução Interna 449/2025, em 1º/12/2025, e iniciou a coleta pontual de informações sobre os contratos de compartilhamento de infraestrutura de postes entre prestadoras de telecomunicações e distribuidoras de energia elétrica.

97. O prazo para as prestadoras do serviço de banda larga fixa informarem os dados se encerrou em 31/3/2026. Até 24/3/2026, 2.557 prestadoras haviam enviado dados relativos a mais de 3.500 contratos firmados. Com isso, pouco mais de 65% do total de acessos do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) informados à Anatel estão cobertos pela Coleta. Ainda pendentes de auditoria, os dados recebidos até então informam um preço médio de R$ 8,61 por ponto de fixação e, nos extremos de valores observados, de R$ 1,35 até R$ 38,13, pago por uma prestadora integrada no mercado de energia. A ideia é criar um Cadastro Positivo de prestadoras regulares junto à Anatel (https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/ultimos-dias-para-envio-de-dados-sobre-contratos-de-uso-de-postes-medida-reforca-transparencia-no-setor-de-banda-larga-fixa, acesso em 13/4/2026).

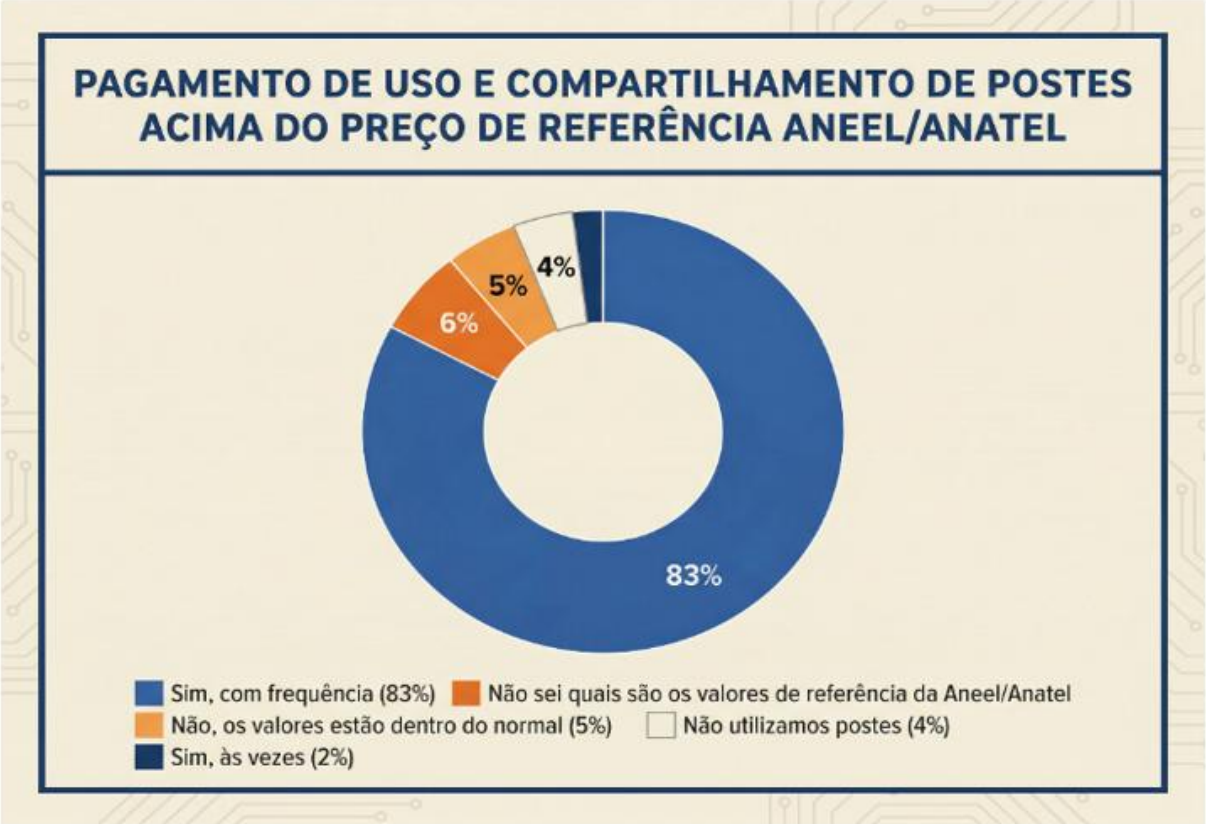
98. As entrevistas realizadas com as associações mostraram também que os preços cobrados pelo uso dos postes são caros, principalmente, para os pequenos provedores de banda larga, que não possuem meios para judicializar a resolução desse problema.

99. Segundo o Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.5), verificou-se que a Anatel está construindo uma visão própria sobre os valores praticados no mercado de compartilhamento de postes por meio de um levantamento de dados junto às prestadoras de telecomunicações com previsão de consolidação desses dados a partir do mês de abril de 2026.

100. Segundo o Ofício 100/2026/AUD-ANATEL (peça 27, p.2), verificou-se que esse tema está em discussão no Judiciário. Houve a instauração de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) tendo em vista a crescente judicialização da matéria e a necessidade de uniformização interpretativa quanto à definição dos preços praticados no compartilhamento de postes. A Anatel participou como amicus curiae da audiência pública realizada em 8/4/2026 no âmbito do citado IRDR em Fortaleza. Esse incidente era para a uniformização da interpretação jurídica sobre a possibilidade de revisão judicial dos valores pactuados entre agentes econômicos para o compartilhamento de infraestrutura de postes considerando os parâmetros regulatórios da Resolução-Conjunta 4/2014.

101. A pesquisa do TCU direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de auditoria, em março de 2026, mostrou que 83% dos respondentes pagam valores de uso e compartilhamento de postes acima do preço de referência definido pela Anatel/Aneel. Essa pesquisa também mostrou que 46,1% das respostas às perguntas abertas discorriam sobre a questão do custo dos postes.

Figura 10 – Uso da infraestrutura de postes



Fonte: elaboração própria.

102. Em abril de 2026, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) do Senado aprovou o PL 3220/2019 sobre as novas regras para compartilhamento de postes e demais infraestruturas entre os setores de energia elétrica e telecomunicações. Um dos pontos principais é o regime transitório de cinco anos para regularização dos postes no País. No período, o Executivo poderá fixar um valor máximo a ser cobrado pelas distribuidoras de energia para uso dos ativos pelas empresas de telecomunicações. Esse preço máximo transitório só valerá até a definição de um preço regulado definitivo pela Aneel. Caberá também à Aneel definir os parâmetros econômicos, operacionais e de segurança relativos ao compartilhamento, incluindo a definição do valor máximo para uso dos ativos. Já à Anatel caberá definir os parâmetros complementares para garantir a isonomia de provedores no acesso aos postes e fomentar a concorrência entre as empresas de telecomunicações. Também consta no projeto a previsão legal da figura do "posteiro", um terceiro gestor da infraestrutura compartilhável. Esse aspecto já estava presente na discussão do regulamento conjunto entre as agências (https://teletime.com.br/08/04/2026/senado-confirma-aprovacao-de-novas-regras-para-postes/, acesso em 13/4/2026).

Critério

103. Os arts. 5° e 129 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT) reforçam a relevância da livre concorrência, da defesa do consumidor, da redução das desigualdades regionais e sociais e da repressão ao abuso do poder econômico no mercado de telecomunicações. Já o art. 19, inciso XIX, prevê competências para a Anatel e o Cade de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica.

104. O art. 3º da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel/ANP 2/2001 dispõe que quaisquer conflitos surgidos entre agentes exploradores de serviços públicos de energia elétrica, prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo em matéria de aplicação e interpretação do Regulamento Conjunto para Compartilhamento de Infraestrutura entre os Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo, quando das negociações e da execução de contratos, poderão ser submetidos à apreciação das agências.

105. O art. 1° da Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência) estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC. O art. 19, inciso I, dessa lei elenca a competência do Cade de opinar sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados submetidos a consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas. Já o art. 36, incisos III e IV e § 3°, incisos IV e X, prevê como infrações da ordem

econômica: o aumento arbitrário de lucros; o exercício abusivo de posição dominante; a criação de dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de fornecedor ou adquirente de serviços; e a discriminação de fornecedores ou adquirentes de serviços por meio da fixação diferenciada de preços.

106. O art. 1° da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014 definiu o valor de R$ 3,19 como preço de referência do ponto de fixação para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações a ser utilizado nos processos de resolução de conflitos. Já o art. 2° dispõe que as prestadoras de serviços de telecomunicações não podem ocupar mais de um ponto de fixação em cada poste. O parágrafo único do art. 3° prevê que caso o ponto de fixação seja ocupado por mais de uma prestadora de serviços de telecomunicações, a cobrança será apenas contra a prestadora contratualmente responsável pelo ponto de fixação compartilhado. O art. 4°, § 3º, obriga as prestadoras de serviços de telecomunicações a seguir o plano de ocupação de infraestrutura da distribuidora de energia elétrica, que deve notificar as prestadoras de serviços de telecomunicações acerca da necessidade de regularização sempre que verificadas eventuais irregularidades.

Causa

107. A falta de harmonização das regras regulatórias da Anatel e Aneel quanto ao preço de referência do compartilhamento de postes, as cobranças acima do preço de referência pelas distribuidoras de energia elétrica e a falta de uma metodologia de cálculo adequada para esse preço são as possíveis causas desse achado.

Efeito

108. A falta de regras claras para os preços praticados no compartilhamento de postes gera judicializações na cobrança do preço de referência e pode provocar a saída dos pequenos provedores do mercado.

Proposta de encaminhamento

109. As recomendações formuladas na seção 3.1 contemplam os aspectos apontados neste achado.

Benefícios esperados

110. Espera-se que essas recomendações possam induzir preços do aluguel de postes compatíveis com a realidade do mercado dos pequenos provedores de banda larga.

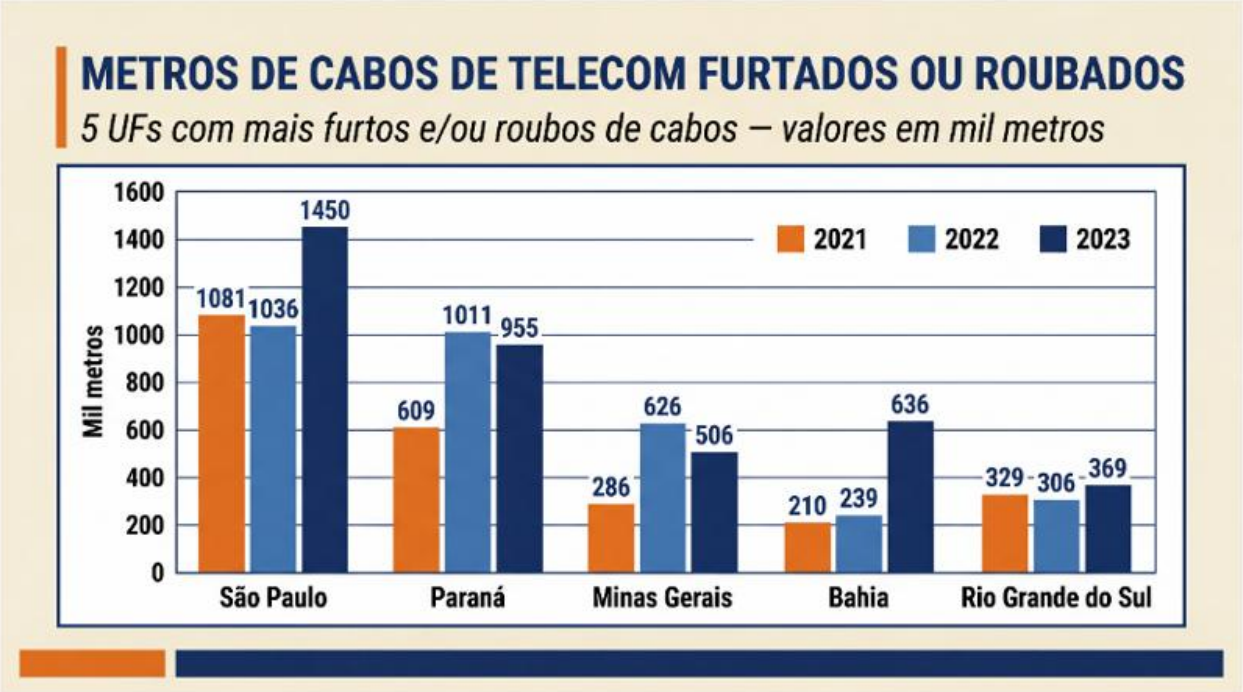
3.3. Insegurança pública na prestação dos serviços pelos provedores de banda larga

Situação encontrada

111. Verificou-se que o aumento da criminalidade no setor de telecomunicações criou barreiras relevantes para a atuação das PPPs.

112. Conforme publicações da Conexis, durante o ano de 2023, mais de 5,4 milhões de metros de cabos de telecomunicações foram roubados e furtados em todo o Brasil. Esse volume de cabos subtraídos aumentou 15% em relação ao ano de 2022. São Paulo foi o estado que mais sofreu com essas ações criminosas. Já o Paraná registrou queda no volume de cabos roubados. A Bahia passou a ocupar o terceiro lugar entre os estados mais afetados por essas ações criminosas, sendo o estado com 635.757 metros de cabos roubados, quase o triplo se comparado com 2022. Minas Gerais, com 505.541 metros de cabos roubados, foi o quarto estado mais afetado em 2023. O Rio Grande do Sul completa a lista dos cinco mais afetados, com 368.769 metros de cabos de roubados. O Rio de Janeiro, que já foi o segundo estado que mais sofria com o roubo e furto de cabos, passou a ocupar, em 2023, a décima posição. Esse estado foi o primeiro com a intensificação do diálogo entre autoridades locais e o setor de telecomunicações para ações de combate ao furto, roubo e vandalismo de cabos e equipamentos (https://conexis.org.br/mais-de-54-milhoes-de-metros-de-cabos-de-telecom-foram-roubados-em-2023/, acesso em 3/3/2026).

Figura 11 – Estados com mais furtos e/ou roubos de cabos



Fonte: Conexis Digital.

113. Moradores da cidade de Caridade, no interior do Ceará, ficaram sem internet, em março de 2025, devido ao ataque de uma facção criminosa contra empresas que fornecem serviços de internet no município. Os membros da facção exigem que a operadora repasse metade do valor pago pelos clientes pelo serviço de internet. Provedores que recusam pagar sofrem represálias como incêndio e ações de vandalismo. O governador do Ceará anunciou a criação de um grupo especial para investigar atos criminosos realizados contra empresas provedoras de internet. Um dia após o anúncio do governador, houve um novo ataque contra uma empresa que presta serviço de fornecimento de internet. Esse provedor atua em Caucaia e em São Gonçalo do Amarante (https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/03/10/cidade-no-ceara-fica-sem-internet-apos-ataque-de-faccao-criminosa-que-exige-taxa-para-autorizar-servidores.ghtml, acesso 23/4/2026).

114. Em março de 2025, três empresas provedoras de internet foram alvos de ataques criminosos no Ceará. Dois deles foram em Caucaia, na Região Metropolitana de Fortaleza; e o outro ocorreu em Caridade, no interior do Ceará. Tais ataques contra os provedores de internet no Ceará têm ocorrido desde fevereiro. A facção exige dinheiro de operadoras de internet para permitir a oferta do serviço e promove ações de retaliação contra as provedoras que recusam pagar. Os ataques incluem tiros contra a fachadas das empresas, depredação e queima de veículos e rompimentos de cabos de fibra óptica, deixando os clientes sem internet. A maior parte dos clientes que pagam pela internet já haviam ficado sem o serviço em Caridade após criminosos destruírem centenas de fios em postes. O objetivo dos ataques é forçar as empresas a repassarem à facção parte da mensalidade paga pelos clientes pelo serviço de internet (https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/03/17/criminosos-voltam-a-atacar-provedoras-de-internet-no-ceara-e-incendeiam-empresa-video.ghtml, acesso em 23/4/2026).

115. Pelo menos cinco provedoras de internet no Ceará precisaram encerrar suas operações devido aos ataques realizados por grupos criminosos às empresas em março de 2025. Tal informação é da Associação dos Provedores do Ceará (Uniproce). Outras dez empresas prestadoras de serviços de internet e telefonia estão em processo de fechamento segundo a Uniproce. Os ataques dos grupos criminosos começaram desde pelo menos fevereiro de 2025. Entre os episódios, está a queima de carros e lojas das prestadoras e ameaça a funcionários. O fechamento de pequenas provedoras tem um impacto nacional para o setor, já que 60% da banda larga fixa no Brasil é operacionalizada por prestadores de pequeno porte, segundo informações da Abrint. A associação tem registro de seis empresas impactadas diretamente pelos ataques no Ceará. Para as que foram vítimas de atos criminosos, a perda de equipamentos e o não retorno de investimentos pode ser insustentável financeiramente (https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/apos-ataques-no-ceara-5-provedores-de-internet-encerram-operacoes-e-outros-10-estao-em-processo-para-fechar-1.3632124, acesso em 23/4/2026).

116. Em dezembro de 2025, houve o assassinato de três técnicos de internet em Salvador. As investigações

apontaram que três dos quatro mandantes estavam presos e autorizaram o crime de dentro da cadeia. Os outros participaram como executores. Conforme apuração da TV Bahia e da Polícia Civil, a principal linha de investigação para motivação do crime é a retaliação da facção com atuação no bairro de Marechal Rondon, ao considerar que os funcionários da empresa de internet estariam instalando câmeras de vigilância no local. Os técnicos assassinados usavam fardamentos da empresa e se preparavam para fazer um serviço no bairro quando foram mortos (https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2025/12/22/investigacoes-sobre-mortes-de-tecnicos-de-internet-em-salvador.ghtml, acesso em 23/4/2026).

117. Dado o aumento de ocorrências envolvendo ataques, sequestros e operação clandestina de redes de telecomunicações por facções criminosas, a Anatel solicitou a participação no Grupo Nacional de Apoio ao Enfrentamento ao Crime Organizado (Gaeco Nacional), criado em fevereiro de 2025 para fortalecer a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no combate à criminalidade. Em paralelo, a agência também buscou aproximação com forças de segurança pública regionais, em estados como Rio de Janeiro e Ceará (https://teletime.com.br/13/03/2025/anatel-quer-atuar-com-gaeco-nacional-no-combate-a-crimes-contra-redes/, acesso em 25/3/2026).

118. A Anatel evidenciou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 15/2025 firmado com o CNMP (peça 29) para integrar os esforços de diagnóstico de ilícitos e de crimes contra as telecomunicações em zonas conflagradas ou áreas de acesso restrito por meio da elaboração de ferramentas de análise, difusão de conhecimento e capacitação.

119. A cláusula quarta desse ACT (peça 29) atribuiu à Anatel as responsabilidades de mapeamento de áreas conflagradas ou de acesso restrito e de coleta e compartilhamento de dados. O Plano de Trabalho desse ACT previu os seguintes entregáveis:

- *Base de dados consolidada com as áreas de acesso restrito para serviços de telecomunicações;*
- *Mapa de calor nacional publicado e disponível para consulta interna dos partícipes;*
- *Documento técnico com a tipologia criminal finalizado e validado;*
- *Realização de, no mínimo, 1 (um) evento de capacitação nacional e 5 (cinco) eventos de capacitação regional;*
- *Publicação e distribuição interna da cartilha de orientação ou outro documento ao Ministério Público.*

120. A título de exemplo e de evidenciação, cita-se o caso concreto em que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) reuniu, em abril de 2025, as operadoras, órgãos de segurança do Estado e Anatel para traçar planos de combate à influência do crime sobre serviços de internet, propondo-se, inclusive, a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional. Durante o encontro, os representantes das operadoras relataram as dificuldades técnicas e operacionais para atuar em comunidades dominadas por grupos criminosos. Acordou-se o planejamento de ações integradas de retomada territorial e restabelecimento dos serviços. As iniciativas previstas foram: mapear áreas sob domínio de provedores ilegais, com base em dados georreferenciados; coordenar ações integradas de fiscalização e repressão; propor alterações normativas e medidas regulatórias; manter o canal direto entre operadoras, agência reguladora, forças de segurança e o MPRJ para a troca de informações; e articular soluções que envolvam não apenas a esfera penal, mas também as áreas de defesa do consumidor e ordenamento urbano (https://mca.mp.rj.gov.br/web/guest/visualizar?noticiaId=177605, acesso em 4/3/2026).

121. Em julho de 2025, a Anatel passou a exigir autorização de pequenos provedores de internet. Suspendeu-se o trecho do regulamento sobre as outorgas de serviço de internet que dispensa de autorização os pequenos provedores com até 5 mil acessos. Com essa nova regra, as categorias teriam até o dia 25/10/2025 para solicitar a outorga. Caso contrário, os cadastros serão extintos e o serviço de internet será interrompido.

122. Dados da Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Segurança do estado do Rio de Janeiro apontam que 80% das empresas de internet que atuam em comunidades estão sob o controle ou associadas ao crime organizado. Dados da Anatel mostraram que há 1.734 empresas prestadoras de serviços de internet, sendo 822 com outorga e 912 com dispensa de outorga. Somente na capital fluminense há 638 prestadoras de serviço de internet, sendo 305 com outorga e 333 com dispensa de outorga.

123. De acordo com a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro (SSP/RJ), a dispensa de autorização estava sendo usada pelo crime como forma de receita, por meio de empresas que são, na verdade, fachadas do tráfico e da milícia. A Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública fez um mapeamento a partir de denúncias recebidas pelo Disque-Denúncia e Ouvidoria da SSP/RJ e cruzou com as informações de empresas cadastradas na Anatel. A partir desses dados, aplicou-se em um mapa todas as empresas instaladas em áreas exploradas por organizações criminosas (tráfico e milícia) e se concluiu que a exploração dos serviços de internet pelo crime organizado já está consolidada na maior parte das 813 favelas existentes na cidade do Rio de Janeiro (https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-07/anatel-passa-exigir-autorizacao-de-pequenos-provedores-de-internet, acesso em 25/3/2026).

124. A Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint) assinou o Pacto Nacional de Enfrentamento a Mercados Ilícitos, assinado por quatorze entidades de variados setores. Trata-se de iniciativa do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), lançada no dia 24/2/2026, que reúne os setores produtivos para melhorar a resposta às organizações criminosas em setores estratégicos da economia como o de telecomunicações. A ideia é definir uma base de cooperação institucional para o intercâmbio de dados, conhecimentos e diagnósticos entre o CNMP e os demais pactuantes. Assim, será possível mapear áreas de domínio territorial e rotas logísticas onde organizações criminosas cerceiam a atividade econômica regular.

125. A associação de pequenos provedores defendeu a construção de um ecossistema estruturado de proteção e compartilhamento de informações, com atuação coordenada entre Ministério Público, forças policiais, fiscos estaduais e federal, Anatel e demais órgãos com capacidade regulatória e fiscalizatória (https://teletime.com.br/24/02/2026/abrint-assina-pacto-nacional-de-enfrentamento-a-mercados-ilicitos/, acesso em 3/3/2026).

126. Os órgãos e entidades públicas e privadas que compartilhem dos objetivos de combate ao crime organizado e proteção do mercado lícito poderão aderir ao referido pacto mediante termo próprio. Para a operacionalização do compartilhamento de dados e a elaboração de planos de trabalho específicos, o CNMP poderá instituir grupos de trabalho técnicos com a participação de representantes das entidades pactuantes (https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/19314-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-14-entidades-firmam-o-pacto-nacional-de-enfrentamento-a-mercados-ilicitos, acesso em 3/3/2026).

127. A Abrint destacou a utilidade do monitoramento técnico de indicadores e sinais de alerta, com instrumentos de visualização e recorte territorial como variações abruptas e não explicadas em padrões de acesso em determinadas regiões sem reposição formal que podem sinalizar coerção e conversão forçada de clientes (https://convergenciadigital.com.br/mercado/abrint-combate-ao-crime-organizado-contra-provedores-internet-tem-de-ser-acao-nacional-coordenada/, acesso em 3/3/2026).

128. As entrevistas realizadas com as associações confirmaram também os problemas que pequenos provedores enfrentam ao atuar em comunidades carentes dominadas por organizações criminosas e com provedores paralelos.

129. A pesquisa do TCU direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de auditoria em março de 2026 mostrou que que 4,2% das respostas às perguntas abertas falavam também sobre a questão da segurança pública.

130. No final de março de 2026, o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) manifestou interesse no desenvolvimento de frentes de trabalho conjuntas entre a Anatel e o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do MPRS. Nesse Estado, o MPRS também tem sido atuante na questão dos postes (https://teletime.com.br/30/03/2026/anatel-mprs-provedores-gauchos/, acesso em 31/3/2026).

131. A Anatel abriu um canal para que as prestadoras de SCM, SMP (Serviço Móvel Pessoal), STFC e SeAC (Serviço de Acesso Condicionado) de todos os portes lhe remetam denúncias sobre crimes praticados contra empresas do setor. Sem enviar comunicados, a agência criou uma coleta que se destina principalmente ao relato de ocorrências como ameaças a colaboradores, sequestros, roubo e destruição de redes e equipamentos, cobranças ilegais, danos às unidades. Essa coleta servirá para a elaboração de uma tipologia de ocorrências e de metodologias que tornem mais efetiva a atuação do Ministério Público no combate a essas práticas. A iniciativa segue em linha com o Plano de Ação para Combate à Concorrência Desleal e para a Regularização do Serviço de Banda Larga Fixa que prevê o incremento da cooperação da agência com forças de Segurança Pública. Parcela relevante das ocorrências que têm vitimado as empresas parte de traficantes e milicianos que se interessam pelas telecomunicações por terem na oferta de serviços como o SCM – prestação por eles monopolizada nas áreas que controlam – uma de suas principais fontes de receitas (https://telesintese.com.br/as-acoes-da-anatel-para-mapear-e-combater-atos-criminosos-contra-prestadoras-de-telecom/, acesso em 22/4/2026).

132. Em reuniões realizadas com as associações de PPPs, foi mencionado que há receio por parte das prestadoras de realizar denúncias de atividades ilegais relacionadas à prestação de serviços e uso de infraestrutura de telecomunicações devido às possíveis retaliações. Desse modo, seria interessante que houvesse canal que assegurasse e reforçasse a anonimidade dos denunciantes para que as empresas pudessem colaborar e ajudar os serviços de segurança pública a identificar ilegalidades.

133. A Lei 13.675/2018 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Já o Decreto 10.822/2021 instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) 2021-2030.

134. O PNSP 2021-2030 prevê doze ações estratégias com destaque para a Ação estratégica 2: Desenvolver e apoiar a implementação de programas e projetos que favoreçam a execução de ações preventivas e repressivas articuladas com outros setores, públicos e privados, para a redução de crimes e conflitos sociais; e

para a Ação estratégica 5: Qualificar o combate à corrupção, à oferta de drogas ilícitas, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com a implementação de ações de prevenção e repressão dos delitos dessas naturezas (https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pnsp-2021-2030/acoes-estrategicas, acesso em 23/4/2026).

Critério

135. O art. 173, parágrafo único, da LGT atribui à Anatel o poder de sancionar os detentores de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações que usarem em suas atividades fios, cabos ou equipamentos de telefonia ou transferência de dados que saibam ou devam saber ser produto de crime. Os arts. 183 e 184, parágrafo único, preveem como crime o desenvolvimento clandestino de atividades de telecomunicações. Por fim, o art. 185 atribui ao Ministério Público a promoção da ação penal pública incondicionada contra esses crimes. O art. 19, inciso XVIII da mesma lei, traz como competência da agência "reprimir infrações dos direitos dos usuários". As ações ilegais suprimem o direito do usuário de que possa utilizar o serviço de telecomunicações de maneira plena.

136. O art. 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 9.573/2018, que aprovou a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (PNSIC), conceitua infraestruturas críticas como instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade. O art. 4º, incisos II, IV, V e VI, elenca como diretrizes da PNSIC a cooperação entre órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais nas ações necessárias à implementação e à manutenção da segurança das infraestruturas críticas; o incentivo à cooperação com entidades nacionais e internacionais e à realização de parcerias entre os setores público e privado; e a promoção do intercâmbio de conhecimentos entre os órgãos e as entidades públicos e privados das áreas prioritárias de infraestruturas críticas.

137. A Lei 13.608/2018 indica a proteção ao informante:

Art. 4º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público.

Parágrafo único. Considerado razoável o relato pela unidade de ouvidoria ou correição e procedido o encaminhamento para apuração, ao informante serão asseguradas proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, exceto se o informante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas

138. O art. 22, § 1º, da Lei 13.675/2018 dispõe que o PNSP articulará as ações do poder público e que as políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo com abrangência de outras áreas do serviço público. Já o art. 24, incisos I e IV, prevê que os agentes públicos deverão observar na execução desses planos a adoção de estratégias de articulação entre órgãos públicos, entidades privadas, corporações policiais e organismos internacionais; e o desenvolvimento de programas, ações, atividades e projetos articulados para a prevenção da criminalidade.

139. O anexo do Decreto 10.822/2021 (PNSP 2021-2030), no quesito a da Ação estratégica 2, prevê o desenvolvimento e o apoio à implementação de programas e projetos que favoreçam a execução de ações preventivas, de salvaguardas e repressivas articuladas com outros setores, públicos e privados, para a redução de crimes e conflitos sociais. Já os quesitos d, h, i e k da Ação estratégica 5 preveem o fortalecimento da proteção dos agentes do Estado e de testemunhas como medida de enfrentamento às organizações criminosas; a melhoria dos sistemas e dos meios de denúncias para o enfrentamento do crime organizado; o estabelecimento de parcerias, por meio da atuação estatal integrada, com outros atores relacionados ao crime organizado; e o fortalecimento das ações para desarticulação financeira de organizações criminosas.

140. O art. 1º, inciso II, do Decreto 12.573/2025, que aprovou a Estratégia Nacional de Cibersegurança – E-Ciber, enquadra a segurança e resiliência dos serviços essenciais e das infraestruturas críticas como um eixo temático da E-Ciber. O art. 6º, inciso II, prevê como ações a criação de mecanismos de regulação, fiscalização e controle para aprimorar a segurança, a resiliência e a continuidade dos serviços essenciais e das infraestruturas críticas, em especial quanto à adoção de ferramentas de tecnologia da informação e de tecnologia operacional.

141. O art. 4º da Lei 15.181/2025 dispõe que os órgãos responsáveis pela regulação dos serviços de telecomunicações e de energia elétrica definirão, em regulamento próprio, a forma de incidência de atenuantes ou de extinção da punibilidade das infrações administrativas que decorram de suspensão ou de interrupção dos serviços causadas por dano, roubo ou furto de fios, cabos ou equipamentos de serviços de telecomunicações ou de transmissão e geração de energia elétrica.

Causa

142. As possíveis causas desse achado são as dificuldades na articulação entre órgãos de segurança pública e agências reguladoras; as subnotificações das ocorrências por parte dos provedores que operam nas áreas vulneráveis; e a falta de uma metodologia de cruzamento de dados públicos para identificação de áreas sob domínio territorial de provedores clandestinos.

Efeito

143. Os efeitos desse achado são: perda do controle regulatório e estatal sobre a infraestrutura de telecomunicações; aumento do número de provedores paralelos ligados às organizações criminosas; saída dos pequenos provedores do mercado; redução da eficácia das políticas públicas de conectividade em áreas vulneráveis; e barreiras de entrada para novos investimentos lícitos em comunidades carentes.

Proposta de encaminhamento

144. Com base na LGT – art. 19, inciso XVIII, art. 173, parágrafo único, e arts. 183, 184 e 185; na Lei 13.608/2018 – art. 4º- A caput e parágrafo único; na Lei 13.675/2018 - art. 22, § 1º, e art. 24, incisos I e IV; na Lei 15.181/2025 – art. 4º, propõe-se:

a) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

(i) adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública e definir um canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;

(ii) avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o Ministério da Justiça, a adequação dos fluxos de encaminhamento e tratamento das denúncias recebidas pelo canal de denúncia anônima já existente na Anatel relacionadas a atividades ilegais ligadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura; e

(iii) avalie, em articulação junto ao Ministério de Justiça e Segurança Pública e Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do PNSP 2021-2030.

Benefícios esperados

145. Espera-se que essas recomendações possam induzir o enfraquecimento dos mercados ilícitos e a retomada do controle estatal sobre a infraestrutura.

3.4. Impactos negativos na regulação assimétrica das PPPs

Situação encontrada

146. Verificou-se que a atual definição de PPP baseada apenas no teto de 5% de participação de mercado nacional (Resolução-Anatel 783/2025) pode ignorar as possíveis disparidades de robustez financeira e escala logística entre grandes grupos e provedores locais.

147. O art. 5º, inciso XXII, da Resolução-Anatel 783/2025, que aprovou o PGMC, considera como Prestadora de Pequeno Porte (PPP) o grupo com participação de mercado nacional inferior a 5% em cada mercado de varejo em que atua. Mas, conforme entrevistas com as associações, essa métrica é unidimensional e pode ignorar que um provedor com 4% do mercado nacional e com milhões de acessos pode possuir uma robustez financeira, acesso ao crédito e escala logística superiores à de um provedor regional que atende 5.000 clientes em áreas rurais.

148. Um estudo qualitativo conduzido pela Anatel, Embaixada Britânica e NIC.br em 2022 (peça 20, p. 63) identificou dificuldades como acesso aos postes e a distância dos grandes centros urbanos e dos backbones que provedores atuantes em pequenos municípios brasileiros enfrentam para melhorar a conexão entregue ao cliente final. Conforme relatado pelos provedores no estudo realizado pelo Cetic:

"Quanto mais longe estamos de São Paulo, maior é a latência, um dos problemas técnicos que às vezes gera cancelamento, cliente que joga, ele vai jogar em um servidor que está lá nos Estados Unidos. Só que até São Paulo a gente sabe que a latência já é 30 milissegundos, 40, ele vai jogar no internacional já vai pra 150, 200, mas não somos nós, não é a nossa conexão que é ruim, é a nossa localização que é ruim pra esse tipo de uso" (https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/20220613162621/estudo_fronteiras_da_inclusao_digital_2022.pdf, acesso em 12/3/2026).

149. Segundo o Acórdão 740/2023-TCU-Plenário, a expansão do serviço de banda larga fixa, principalmente nos pequenos municípios e localidades remotas, tem sido feita basicamente pelas PPPs que, atualmente, segundo dados da Anatel de agosto de 2022, são responsáveis por 49,4% dos acessos. Tais prestadores têm ampliado as redes de fibra óptica nas regiões do país consideradas menos atrativas economicamente. Ressalta-se que essa ampliação não está ligada aos compromissos de investimento definidos nos instrumentos regulatórios.

150. Ainda segundo mesmo o acórdão, entrevistas com representantes da sociedade civil mencionam que os

dados não coletados da Anatel sobre as redes implantadas dos pequenos provedores interferem consideravelmente na alocação de compromissos propostos pela agência. Nesse sentido, a Resolução-Anatel 712/2019, que regulamenta a coleta de dados setoriais, previa que poderiam ser definidas obrigações diferenciadas para as prestadoras de pequeno porte. A Anatel estabeleceu, por meio do Despacho Decisório 30/2020 (SEI 6313798), a coleta periódica de dados econômico-financeiros e técnicos-operacionais não relativas às infraestruturas e os dados de redes das prestadoras de pequeno porte. Verifica-se, desta forma, que há uma lacuna de informação relevante sobre a infraestrutura de telecomunicações dos pequenos provedores.

151. Com base no item a do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.1-4), a finalidade maior da Resolução 783/2025 foi definir obrigações assimétricas direcionadas aos grupos detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS) nos mercados relevantes estabelecidos pela Anatel. Essa assimetria regulatória prevista no PGMC não tem como destinatárias primárias as PPPs. A Resolução 783/2025 não cria desonerações materiais automáticas ou flexibilização de obrigações para as PPPs.

152. O PGMC também prevê diretrizes para que a Anatel possa regulamentar obrigações diferenciadas considerando o conceito de PPPs, inclusive com base nas categorias competitivas dos mercados de varejo nos municípios competitivos, potencialmente competitivos, pouco competitivos e não competitivos. Tais categorias competitivas dos mercados de varejo têm relação com o número de provedores nos municípios e não necessariamente com o porte desses provedores.

153. Ainda segundo o item a do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.1-4), mais de 63% dos 54 milhões de acesso SCM são providos por prestadores de pequeno porte. Esses provedores têm relevância na expansão da fibra óptica no acesso à banda larga fixa. Vale destacar que o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) anterior aprovado pela Resolução 632/2014 indicava uma subcategoria entre as PPPs que possuíam menos de 5 mil acessos.

154. Segundo o item "b" do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.4), o Guia de Obrigações das PPPs não cria normas de desoneração material para as prestadoras de pequeno porte. Conforme o item "c" do Informe 19/2026/SUE, não existem dados ou estudos sobre a redução de custos gerada pelas dispensas de obrigações regulatórias para as PPPs.

155. A pesquisa direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de fiscalização, em março de 2026, mostrou que para 56% dos respondentes, as obrigações da Anatel relativas ao licenciamento, relatórios, metas de qualidade, regras de atendimento ao usuário, fiscalização, multas e sistemas são pesadas demais para as empresas pequenas. Essa pesquisa também mostrou que que 26,7% das respostas às perguntas abertas discorriam sobre a questão da burocracia e regulação como entraves à operação desses provedores.

Figura 12 – Obrigações regulatórias da Anatel



Fonte: elaboração própria.

<u>*Critério*</u>

156. O art. 3º, inciso I, da LC 123/2006 (Lei do Simples Nacional) classifica como microempresa a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00. Já o art. 3º, inciso II, classifica como empresa de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00.

157. O Decreto 9.612/2018, que substituiu os decretos do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e Programa Brasil Inteligente (art. 12), norteia as políticas públicas de telecomunicações e a atuação regulatória da Anatel (art. 8º). Conforme o art. 8º, inciso I, alínea "c", a Anatel seguirá as diretrizes de promoção da regulação assimétrica para a expansão da oferta de serviços em áreas onde eles inexistem ou da competição no setor de telecomunicações.

158. Conforme o art. 4º, inciso I, da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), a administração pública deve evitar o abuso do poder regulatório para indevidamente criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes. Já o art. 4º-A, inciso I (incluído pela Lei 14.195/2021), prevê o dever para o poder público de tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos.

159. O art. 4º da Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras – LAR) veda a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público. Já o art. 6º prevê a realização de AIR antes das propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços. O art. 25 prevê que as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação. Já o art. 26 incumbe às agências reguladoras o dever de monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados.

160. O art. 2º, inciso II, alínea a, do Decreto 10.411/2020 (Regulamento da AIR) prevê a figura do ato normativo de baixo impacto que não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos. O

inciso III desse art. prevê a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) para verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade. O inciso IV prevê os custos regulatórios que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos. O inciso VI prevê a atualização do estoque regulatório para averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação de um ato normativo. Já o art. 4º, inciso VII, prevê a dispensa de AIR no caso de ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações para diminuir os custos regulatórios. O art. 6º, inciso VII-A, prevê que o relatório de conclusão da AIR conterá os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte.

161. Conforme mencionado anteriormente, o art. 5º, inciso XXII, da Resolução-Anatel 783/2025 conceitua as PPPs como o grupo detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% em cada mercado de varejo em que atua. Já o art. 8º dispõe que a Anatel poderá definir obrigações diferenciadas considerando essa definição de PPP.

Causa

162. O uso de um critério único – market share inferior a 5% – para definir o que é uma PPP; a inexistência de subcategorias de PPPs; a baixa capacidade econômica das PPPs diluídas pelo território nacional; e as licitações de espectro em lotes nacionais ou regionais muito grandes são possíveis causas para a dificuldade no tratamento assimétrico dos pequenos e médios provedores.

Efeito

163. Visualiza-se como efeitos a possibilidade da saída de pequenos provedores do mercado e o não atendimento das áreas rurais, remotas, isoladas e/ou periféricas pelos grandes provedores.

164. Ressalta-se então a importância para que seja considerado o tamanho das empresas prestadoras do serviço SCM na elaboração da regulação, visto que elas são grandes responsáveis pela expansão da conectividade para áreas remotas longes de grandes centros.

165. Na seção dos comentários do gestor (peça 27) elaborada pela Anatel, verificou-se que o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) aprovado pela Resolução nº 765/2023 reduziu as obrigações para PPPs com até 5.000 acessos, o que corresponde a 93% das pequenas provadoras. A agência indicou que promove periodicamente coletas de dados sobre número de acessos, tecnologia utilizada e mapeamento de redes de longa distância. Juntamente, mencionou que realizou uma Tomada de Subsídios que incluiu o questionamento de regras que não deveriam ser exigidas pelas PPPs, embora não tenha indicado o desfecho de tal ação.

166. Considerando que a Anatel possui dados do setor, que está tomando medidas direcionadas à regulação assimétrica dos PPPs e que o relatório propõe recomendação para que sejam definidos meios de acompanhamento e avaliação incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs no Achado 3.7, não será proposta nenhuma deliberação neste capítulo.

3.5. Concorrência desleal entre provedores regulares e clandestinos

Situação encontrada

167. Verificou-se que a coexistência de exigências regulatórias e fiscais para as empresas regularizadas e uma fiscalização insuficiente sobre o mercado clandestino criou um cenário de concorrência desleal que ameaça a sustentabilidade das PPPs.

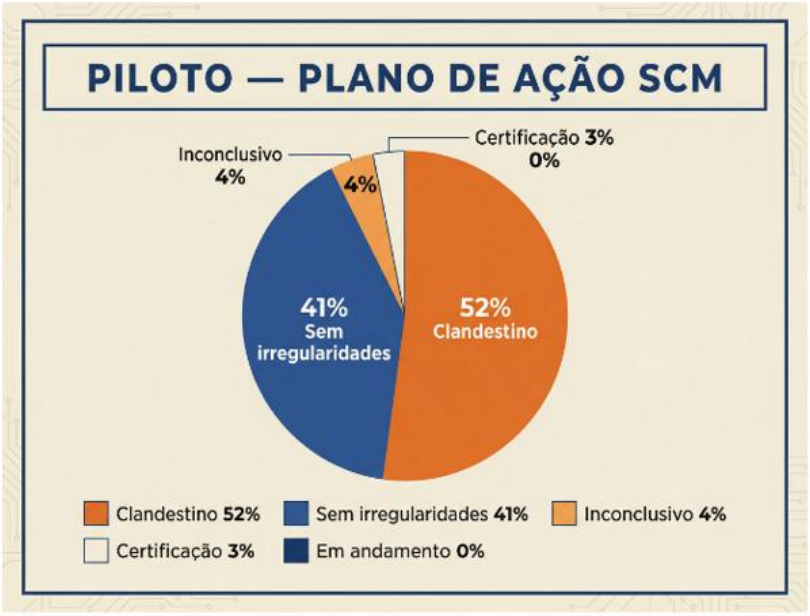
168. A Anatel aprovou, em 27/6/2025, um plano de ação para combate à concorrência desleal e para a regularização da prestação do serviço de banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia – SCM), aprovado por meio da Resolução Interna 449/2025. Como parte desse esforço para restabelecer a ordem regulatória, o Conselho Diretor determinou a suspensão cautelar da regra de dispensa de outorga para o SCM, fixando prazo de 120 dias para que todas as prestadoras realizem os procedimentos para obtenção de autorização de serviço junto à Anatel. Após esse prazo, empresas sem autorização terão seus cadastros extintos e o fornecimento de infraestrutura deverá ser interrompido (https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-plano-de-acao-para-combate-a-concorrencia-desleal-e-regularizacao-da-banda-larga-fixa, acesso em 3/3/2026).

169. A Anatel tinha definido o prazo final em 29/10/2025 para regularização das autorizações do SCM. Trata-se de uma das medidas do Plano de Ação para reorganização da prestação do serviço e ao combate à concorrência desleal. Segundo a Anatel, 5.085 empresas estavam na condição de dispensadas e não haviam iniciado processo até esse prazo final e isso levou à exclusão da dispensa conforme as regras do plano de ação. Dados atualizados até 10/4/2026 demonstram a continuidade do processo de formalização. Atualmente, 10.538 entidades foram notificadas para regularização. Desse total, 3.724 empresas concluíram o processo dentro do prazo de 120 dias e tiveram sua dispensa excluída para se tornarem autorizadas (https://www.gov.br/anatel/pt-

br/assuntos/noticias/anatel-participa-da-abramulti-comics-2026-com-estande-institucional-e-destaca-avancos-na-regularizacao-do-setor-e-na-seguranca-das-redes, acesso em 24/4/2026).

170. Em março de 2026, a Anatel realizou a primeira ação fiscalizatória de combate às empresas clandestinas de banda larga fixa. Ocorrida de forma simultânea nos 27 estados da Federação, a Operação Provedor Legal contou com o apoio da Polícia Federal, polícias civis e polícias militares dos estados. Os fiscais constataram que 52% dos alvos eram clandestinos e 3% usavam equipamentos sem certificação. Ao todo, 15 empresas foram autuadas por prestarem serviço de telecomunicações sem outorga e pela utilização de equipamentos não homologados pela agência. Apreenderam-se quase R$ 200 mil em equipamentos empregados nas estações irregulares, incluindo mais de 500 metros de cabos furtados de prestadoras regularmente autorizadas. Durante a ação, seis representantes de provedores clandestinos foram presos em flagrante e conduzidos à Polícia Federal (https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-realiza-primeira-acao-fiscalizatoria-de-combate-as-empresas-clandestinas-de-banda-larga-fixa, acesso em 20/3/2026).

Figura 13 – Provedores com e sem outorga na Operação Provedor Legal



Fonte: Portal da Anatel.

171. Em resposta à pesquisa do TCU realizada por esta equipe de auditoria em março de 2026, as PPPs relataram que há exigências consideráveis e pouco flexíveis para os provedores regulares. Isso cria uma concorrência desleal e dificulta a operação das empresas credenciadas ou emergentes para regularização. Essa pesquisa também mostrou que que 20,6% das respostas às perguntas abertas falavam sobre a questão da concorrência desequilibrada entre provedores regulares e clandestinos.

172. No final de março de 2026, a Anatel apresentou ao MPRS as diretrizes e os resultados do Plano de Combate à Concorrência Desleal e de Regularização no mercado de banda larga. A agência espera uma atuação mais próxima entre as áreas de inteligência das duas instituições. Segundo os dados apresentados ao MPRS, a Anatel já "alcançou a conformidade de cerca de 90% dos aproximadamente mil operadores de telecomunicações mapeados no Estado" (https://teletime.com.br/30/03/2026/anatel-mprs-provedores-gauchos/, acesso em 31/3/2026).

Critérios

173. Os arts. 5° e 6° da LGT reforçam a relevância da livre concorrência e da defesa do consumidor e imputa ao poder público o dever de reprimir as infrações da ordem econômica. Já o art. 173, parágrafo único, atribui à Anatel o poder de sancionar os detentores de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações que usarem em suas atividades fios, cabos ou equipamentos de telefonia ou transferência de dados que saibam ou devam saber ser produto de crime. Os arts. 183 e 184, parágrafo único, preveem como crime o desenvolvimento clandestino de atividades de telecomunicações. Por fim, o art. 185 atribui ao Ministério Público a promoção da ação penal pública incondicionada contra esses crimes.

<u>Causa</u>

174. Exigências regulatórias consideráveis para os provedores já regularizados e a existência de pequenos provedores clandestinos que não se submetem às regras fiscais e regulatórias e que não possuem os custos operacionais de um pequeno provedor regularizado.

Efeito

175. A concorrência desequilibrada entre provedores regulares e clandestinos pode gerar como efeitos a saída das PPPs do mercado.

176. Considerando que a Anatel coleta periodicamente dados relevantes do setor, que está tomando medidas de combate à concorrência desleal e de fiscalização e regularização da prestação do serviço de banda larga fixa e que está em articulação com os órgãos de segurança pública, não será proposta nenhuma deliberação neste capítulo.

3.6. Dificuldade de acesso às condições favoráveis de linhas de crédito

177. As PPPs enfrentam dificuldades estruturais e persistentes para acessar linhas de crédito em condições favoráveis, em razão de exigências de garantias incompatíveis com sua realidade econômica, altas taxas de juros no mercado privado, baixa divulgação dos programas públicos e ausência de metas claras e indicadores de desempenho nas políticas de crédito para telecomunicações existentes.

178. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) foi criado como política pública para promover a inclusão social por meio das telecomunicações, especialmente em regiões onde a oferta de serviços não é economicamente atrativa para o setor privado. Instituído originalmente pela Lei nº 9.998/2000, após a privatização da Telebrás, o fundo buscava garantir a universalização do acesso, inicialmente com foco no serviço de telefonia fixa. Em 2020, o marco legal foi modernizado para permitir o uso dos recursos também para banda larga, ampliando o alcance do FUST e alinhando-o às novas demandas de conectividade.

179. Atualmente, o Fust opera por meio de diferentes programas (explicados com mais detalhes no apêndice), combinando crédito reembolsável e mecanismos de incentivo, como subvenções e renúncia fiscal. O principal conjunto de instrumentos creditícios é sua modalidade reembolsável, chamada pelo BNDES de "Fust Automático", operacionalizado pelo BNDES. Definido pelo Caderno de Projetos versão 8, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 (peça 16), se enquadra dentro do Programa 2 "Projetos de expansão, de uso e de melhora das redes e dos serviços de telecomunicações", item 3.2.4 "Projeto: Apoio a investimentos de PSTs micro, pequenas e médias". A nomenclatura adotada pelo BNDES será utilizada neste trabalho para simplificar a leitura e evitar repetições de referências ao programa.

180. Ele inclui linhas de crédito para financiamento de equipamentos de telecomunicações e capital de giro, bem como crédito específico para expansão da conectividade por micro, pequenas e médias empresa.

181. Embora o Fust ofereça linhas de financiamento mais vantajosas (como os programas Fust Equipamentos e Fust Crédito Conectividade, descritos no apêndice) e o Programa Acessa Crédito Telecom tenha sido criado justamente para mitigar essas barreiras (por meio de fundo garantidor, linha de crédito e instrumentos financeiros inovadores), ambos ainda apresentam lacunas relevantes: o Acessa Crédito encontra-se em estágio pré-operacional, e os programas do Fust não dispõem de metas formais de participação das PPPs nem de indicadores essenciais, como taxa de adimplência, além de sofrerem com divulgação insuficiente e comunicação pouco acessível.

182. Assim, a combinação dessas limitações compromete a efetividade das políticas públicas de crédito, resultando em baixa adesão das pequenas prestadoras e impacto negativo na expansão e modernização da infraestrutura de banda larga fixa, especialmente em municípios pequenos, áreas rurais e regiões menos atrativas economicamente.

183. É importante citar que há uma desvantagem competitiva dos pequenos provedores em relação a empresas maiores que possui linha de créditos mais favoráveis para financiamento da implantação de infraestrutura e aquisição de equipamentos.

Situação encontrada

184. Uma barreira que prejudica o ambiente de negócios das PPPs é a dificuldade de acesso ao crédito. Segundo a Abrint (https://abrint.com.br/agenda-institucional/, acesso em 27/02/2026), é relatado que:

O acesso a linhas de crédito segue sendo um dos principais desafios enfrentados pelos provedores regionais. Embora essas prestadoras sejam responsáveis pela maior parte dos investimentos em banda larga fixa e por quase metade da Receita Operacional Líquida do setor, elas quase sempre se deparam com barreiras burocráticas e exigências de garantias incompatíveis com sua realidade, o que torna mais complicado e oneroso o processo de aprovação de projetos de expansão.

185. As políticas públicas não asseguram condições favoráveis à acessibilidade de linhas de crédito de maneira ampla. Embora o MCom tenha abordado por meio do programa Acessa Crédito, que está em implementação, a garantia é um problema alegado em entrevistas, pois são exigidas em montante superior ao que as PPPs podem suprir. Há limitações na divulgação dos programas e ausência de metas quanto aos valores financiados nos programas do Fust Automático e Acessa Crédito.

186. A Circular SUP/ADIG nº 12/2025-BNDES, de 13/2/2025, detalhou os critérios, condições e procedimentos operacionais a serem observados no programa Fust Automático que abrange o Fust

Equipamentos e o Fust Crédito Conectividade. O primeiro tem como objetivo: financiar a aquisição de equipamentos de telecomunicações por sociedades empresárias prestadoras de serviços de telecomunicações para a expansão dos serviços de conectividade e ao fortalecimento de fornecedores locais de tecnologia. Já o segundo tem o objetivo de financiar, com crédito para capital de giro isolado, os pequenos provedores que realizaram investimentos recentes em ampliação de acesso. (https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/56fe5f4f-1ca8-46ea-90cf-8764cec82c79/25Cir12+BNDES+FUST+Autom%C3%A1tico.docx?MOD=AJPERES&CVID=pBensDE, acesso em 27/4/2026).

187. Muitas dificuldades no acesso ao crédito por empresas pequenas, que compõem a grande maioria das PPPs, são relatadas principalmente devido aos altos juros e condições não favoráveis dos empréstimos das instituições bancárias privadas. Sobre as linhas de financiamento públicas, foi relatado nas reuniões realizadas com as associações de pequenos provedores que as PPPs não teriam condições de oferecer garantia para os financiamentos por não ter a receita ou o patrimônio exigido pelos bancos.

188. Dentro do contexto das enchentes que ocorreram em 2024 no estado do Rio Grande do Sul, e antes da instituição do Fust emergencial ter contribuído para a reconstrução da infraestrutura afetada pela calamidade, a Associação dos Provedores de Serviços e Informações da Internet (Internetsul) relatou (https://www.mobiletime.com.br/noticias/20/05/2024/pequenos-provedores-do-sul-querem-acesso-ao-Fust-para-recuperar-redes/, acesso em 27/02/2026):

Dos 460 provedores de Internet gaúchos localizados em áreas afetadas pelas enchentes, 445 são prestadores de pequeno porte (PPPs), com menos de 5 mil acessos cada. O problema é que o Fust está desenhado para empresas maiores, com mais de 10 mil acessos (...).

189. No contexto do pequeno empreendedor em geral, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) também reconhece essa dificuldade de acesso ao crédito (https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/arts./conheca-opcoes-de-garantia-de-credito-para-pequenos-negocios,a6dea442d2e5a410VgnVCM1000003b74010aRCRD, acesso em 27/02/2026):

O pequeno empreendedor já deve ter se deparado com alguma dificuldade no acesso ao crédito, principalmente quando se trata em oferecer as garantias exigidas pelas instituições financeiras. Entre os principais problemas e obstáculos observados na concessão de crédito para este público, pode-se destacar:

(...)

Falta de linhas de crédito adequadas à realidade dos pequenos empreendimentos;

Exigências de garantias sólidas pelas instituições financeiras.

Dificuldade no oferecimento de garantia

190. Em entrevistas com associações do setor, o acesso ao crédito foi relatado como um dos principais problemas encontrados pelas empresas menores. Apesar de o Fust apresentar linhas voltadas também para as PPPs, principalmente quanto ao programa Fust Automático, as garantias estipuladas pelos agentes financeiros, credenciados pelo BNDES, dificultam o acesso ao programa, pois a receita e o capital das PPPs, que são em sua maioria pequenas e médias empresas, não atendem ao solicitado.

191. Linhas de crédito públicas e programas públicos de incentivo com mecanismos de garantia desempenham papel fundamental para viabilizar investimentos das PPPs do setor de telecomunicações, justamente por estas enfrentarem dificuldades significativas para utilizar seu patrimônio como garantia em operações de crédito privado. Explica-se.

192. O patrimônio de empresas de telecomunicações de internet fixa é basicamente formado por equipamentos e por cabos interconectando redes e usuários finais. Esse tipo de patrimônio sofre forte depreciação, em razão dos constantes avanços tecnológicos e da dificuldade de reaproveitamento dos ativos (como a inviabilidade de recolhimento de fibras óticas já instaladas para utilização em outro local).

193. Além disso, por se tratar de um setor com poucos paralelos em outras atividades econômicas, as instituições financeiras muitas vezes não possuem familiaridade suficiente para avaliar adequadamente esse tipo de ativo. Neste ponto, destaca-se que o BNDES aponta que "A constituição de garantias ficará a critério das Instituições Financeiras Credenciadas, observadas as normas estabelecidas pelo Banco Central do Brasil" (https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-bndes-mais-inovacao-centros-pdi, acesso em 26/3/2026).

194. Como resultado, mesmo quando a empresa possui patrimônio relevante, esses bens tendem a ser avaliados por valores baixos e dificilmente são aceitos como garantia para operações de crédito de maior porte. Esse problema afeta ainda mais as PPPs do setor: diferentemente de operadoras de maior porte, que costumam contar com outras linhas de negócio, ativos diversificados ou histórico de crédito consolidado para oferecer em garantia, essas empresas dependem quase exclusivamente do patrimônio operacional (equipamentos e cabos) para acessar financiamento, ficando mais expostas à dificuldade de avaliação desses

bens pelas instituições financeiras.

195. Considerando a dificuldade do acesso ao crédito, o MCom, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), criou o Programa Acessa Crédito Telecom. O programa tem o objetivo geral de "melhorar a conectividade digital no Brasil por meio da expansão da cobertura populacional de banda larga fixa em municípios com menos de 30.000 habitantes" e o objetivo específico de "ampliar a oferta de financiamento de longo prazo para os pequenos Provedores de Serviço de Internet (PSIs) investirem em infraestrutura de banda larga fixa em municípios com menos de 30.000 habitantes" conforme os itens 3.1 e 3.2 do regulamento operacional do programa. O tamanho do provedor elegível é limitado a no máximo 200 mil acessos em qualquer modalidade de serviço.

196. Segundo Luis Guillermo Alarcón, especialista em telecomunicações do BID, "nos municípios com menos de 30 mil habitantes existe uma presença muito forte de pequenos provedores de internet, que têm crescido bastante desde 2015 e hoje possuem mais de 90% do mercado no interior do país" (https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2024/setembro/juscelino-filho-lanca-programa-com-o-bid-e-abde-para-ampliar-investimento-em-pequenos-provedores-de-internet-1, acesso em 27/02/2026).

197. O Programa Acessa Crédito, operacionalizado por meio da Portaria Setel/MCOM 15.392, de 3/12/2024, que institui seu ROP (Regulamento Operacional), funciona nas vertentes de concessão de garantia, crédito e elaboração de um sistema de tecnologia da informação.

198. Ele conta com dois componentes. O primeiro componente é o núcleo financeiro do programa e conta com empréstimo de US$98,5 milhões fornecidos pelo BID que viabilizará o acesso ao crédito ao pequeno provedor de internet. O valor entrará no Fust e, na sequência, será utilizado para operacionalizar a política. Ele contará com 3 instrumentos:

- *Fundo de Garantia, que mitiga riscos para as instituições financeiras;*
- *Crédito Direto e Indireto, concedido pelos agentes financeiros do Fust (Basa, BRDE, BDMG, Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Santander e BNDES) e com prazos estendidos (até 25 anos com carência de até 66 meses); e*
- *Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), instrumento que permite aos provedores antecipar recebíveis de contratos de serviços para financiar investimentos em infraestrutura.*

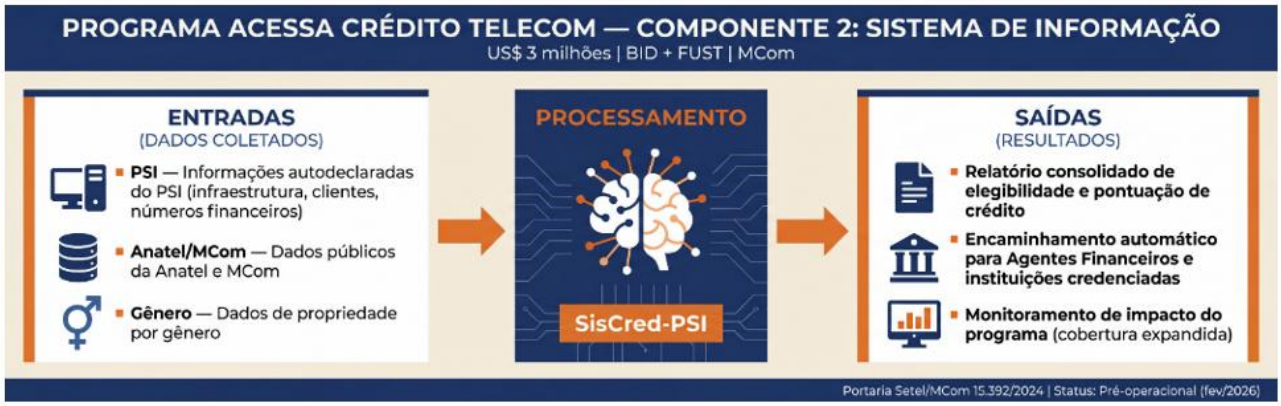
199. O segundo componente do programa aloca US$ 3 milhões (metade fornecido pelo BID e a outra metade pela União) e tem o objetivo de desenvolver uma plataforma digital para reduzir assimetrias de informação entre provedores e instituições financeiras, facilitando a análise de viabilidade econômica e creditícia e risco de projetos de PPPs que não possuem histórico bancário robusto.

Figura 14 – Componente 1 do Programa Acessa Crédito Telecom



Fonte: Portaria Setel/MCOM 15.392/2024.

Figura 15 – Componente 2 do Programa Acessa Crédito Telecom



Fonte: Portaria Setel/MCOM 15.392/2024.

200. O primeiro instrumento, o fundo de garantia, funciona como avalista das operações de crédito contratadas pelas PPPs junto aos agentes financeiros do Fust (BRDE, Base, BDMG, BB). Quando uma PPP solicita crédito, o fundo entra como garantidor, dispensando a exigência de garantias reais (imóveis e equipamentos) que historicamente impediam o acesso ao Fust.

201. O segundo, o crédito direto e indireto, funciona como linhas de financiamento de longo prazo canalizada pelo Fust aos agentes financeiros que repassam às PPPs diretamente ou mediante instituições financeiras credenciadas. O agente financeiro propõe as condições específicas (taxas de juros, valor máximo por operação) que são submetidas ao MCom e à aprovação do BID.

202. Por fim, o FIDC funciona como securitização de recebíveis: um fornecedor credenciado (fabricante/distribuidor de equipamentos de telecomunicações) vende equipamentos a prazo a uma PPP para projetos elegíveis e, posteriormente, cede seus direitos creditórios (as mensalidades futuras devidas pela PPP) a um FIDC, recebendo antecipadamente os valores com deságio limitado ao custo de capital ou à taxa Selic. O capital é, em parte fornecido pelo BID e em outra, coletado no mercado.

203. A vantagem para o PPP é adquirir equipamentos a longo prazo e baixo custo sem necessidade de garantias reais. Para o fornecedor, significa maior demanda por seus produtos; já para o FIDC, atrai-se capital privado não-bancário.

204. Na data de elaboração deste relatório (março de 2026), o programa encontra-se em estágio pré-operacional. O contrato entre MCom e BID foi autorizado em 29/12/2025, a Resolução 40/2025 do Senado Federal aprovou o pacto e o ROP foi publicado pela Portaria Setel/MCOM 15.392/2024. Porém, ainda não foi regulamentada a estrutura de operacionalização do fundo garantidor e o credenciamento efetivo dos agentes financeiros regionais.

Ausência de metas e objetivos formais

205. Foi verificada a ausência de metas e indicadores públicos e os objetivos para mensuração da participação e alcance das PPPs nas políticas públicas de crédito voltadas a elas.

206. De maneira geral, indagado sobre como o MCom monitora a participação das PPPs nas políticas públicas (peça 8, p.7) e se há indicadores, a Pasta indicou que a interação do MCom com PPPs e associações representativas podem ocorrer de diversas formas, mas sem indicadores específicos.

207. Após análise do novo programa Acessa Crédito, foi notada uma questão semelhante em relação à ausência de metas. Dentro do ROP foram definidos alguns indicadores para mensuração do programa como indicação de informação e reporte, mas sem uma definição das metas correspondentes.

208. Quanto à dimensão de cobertura/acesso, verificou-se a existência dos indicadores:

- *Municípios com menos de 30 mil habitantes atendidos: arts. 3.1 e 3.2 do ROP (objetivo geral e específico do Programa); art. 4.1, alínea "a" (Componente 1); art. 29.1 (rol de projetos elegíveis). Também replicado nos arts. 1.01 e 1.02 do Contrato MCom-BID (Anexo Único);*
- *Quantidade de casas, escolas, unidades de saúde e outras infraestruturas públicas a serem cobertas; prazo de conclusão dos investimentos; setores censitários impactados: art. 7.1, inciso II do ROP (obrigação dos Agentes Financeiros de dispor de informações detalhadas sobre municípios, setores censitários e equipamentos públicos cobertos);*

209. Quanto à dimensão de inclusão social/equidade, verificou-se a existência dos indicadores:

- *Desagregação por sexo da propriedade dos Provedores de Serviço de Internet – PSI - (número de PSIs com propriedade feminina): art. 14.9, inciso VII do ROP (conteúdo obrigatório dos relatórios semestrais de*

progresso); e art. 3.3 do ROP (Plano de Ação de Dados de Gênero);

- *Quilombos com serviço de banda larga fixo financiado pelo Programa: art. 14.9, inciso VII do ROP; art. 4.1, alínea "a" do ROP (incentivos a comunidades quilombolas); e art. 8.2, inciso III, alínea "d" (taxa de juros reduzida para projetos em quilombos);*

210. Quanto à dimensão financeira/carteira, verificou-se a existência do indicador:

- *Volume de subempréstimos, garantias e direitos creditórios via FIDC; custos, prazos e taxas de juros; características dos submutuários (tamanho, setor de atividade): art. 14.9, inciso III do ROP (conteúdo obrigatório dos relatórios semestrais), e complementado pelo art. 7.1, inciso III do ROP (obrigação dos Agentes Financeiros de dispor de informações financeiras que permitam identificar valor e condições das operações) e art. 8.2, inciso I (teto de US$ 5 milhões por operação).*

211. Quanto à dimensão de salvaguardas, verificou-se a existência do indicador:

- *Cumprimento das salvaguardas ambientais e sociais do BID e gestão de riscos relacionados: art. 14.9, inciso IV do ROP (conteúdo obrigatório dos relatórios semestrais); art. 10.1 do ROP (vedação a projetos de risco socioambiental substancial ou alto segundo o Marco da Política Ambiental e Social do BID); e art. 7.1, inciso XI do ROP (obrigação dos Agentes Financeiros de exigir dos PSIs o cumprimento da legislação ambiental, social, de saúde e segurança).*

212. Remetendo às linhas do Fust Automático, o CG-Fust utiliza atualmente o Caderno de Projetos Reembolsáveis, atualizado e aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 para tratar sobre detalhes do programa, que é indicado no item 3.2.4 (peça 16, p. 13) intitulado "Apoio a investimentos de PSTs micro, pequenas e médias". A iniciativa é voltada para empresas Provedores de Serviço de Internet (PST) das categorias micro, pequenas e médias.

213. Vale reforçar que o art. 3º, inciso I, da LC 123/2006 (Lei do Simples Nacional) classifica como microempresa o empresário que aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00. Já o art. 3º, inciso II, classifica como empresa de pequeno porte o empresário que aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00. Já a definição de empresa média é residual e considera qualquer empresa que fature acima de R$ 4.800.000,00 e não chegue ao patamar de grande porte (que a Lei nº 11.638/07 define como faturamento acima de R$ 300 milhões ou ativos superiores a R$ 240 milhões).

214. Para o projeto, o caderno define os indicadores "nº de provedores apoiados" e "valor desembolsado" (item 3.2.4.5), porém não inclui metas mínimas de participação por porte nem parâmetros de distribuição percentual entre micro, pequenas e médias empresas, criando lacunas entre o público declarado e os mecanismos de verificação do atendimento.

215. O Fust Automático constitui modalidade de crédito reembolsável, cujo modelo de financiamento pressupõe a restituição integral dos recursos concedidos, acrescidos dos encargos financeiros pactuados ao término do prazo contratual. Apesar do elevado saldo disponível, decorrente da histórica subutilização do fundo, sua capacidade de financiamento continuado está condicionada ao desempenho da carteira de crédito e à regularidade dos reembolsos.

216. Por se tratar de uma política pública estruturada sobre a lógica de rotatividade de recursos, em que a adimplência dos beneficiários condiciona a capacidade de reempréstimo do fundo e, por consequência, a sustentabilidade do programa no longo prazo, o monitoramento da taxa de inadimplência configura elemento central de gestão. Porém, verificou-se a ausência de indicador de desempenho voltado ao acompanhamento da adimplência das empresas.

Baixa transparência na divulgação do Fust Automático

217. Os programas do Fust são essencialmente divulgados nos sítios do BNDES (com detalhes relativos aos empréstimos), do MCom, pela Agência Gov.br (EBC) e pela Agência BNDES de Notícias. Demais sítios da imprensa especializada no assunto e das associações de provedoras também trazem informações relevantes.

218. Perguntado sobre quais ações de divulgação foram feitas para o conhecimento das políticas públicas pelas PPPs, o MCom respondeu (peça 8):

19. O MCom promove e participa de diversos eventos de interesse do setor, nacionais e internacionais, tais como congressos, seminários, feiras, conferências, treinamentos, simpósios, mesas redondas, exposições, salões, oficinas, painéis, fóruns, debates, encontros, reuniões, consultas, palestras, audiências, inaugurações e outros.

20. Muitos desses eventos incluem a participação de empresas e de associações com representação de PPPs, tais como a Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint), a Associação Brasileira de Internet (Abranet), a Associação dos Provedores de Serviços e Informações da Internet (InternetSul), a Associação Brasileira dos Operadores de Telecomunicações e Provedores de Internet (Abramulti), a Associação Brasileira de Pequenos Provedores de Internet e Telecomunicação (Abrappit), a

Associação Nacional das Empresas de Soluções de Internet e Telecomunicações (REDETELESUL), a Associação de provedores de internet do Mato Grosso do Sul (APIMS), a Associação Catarinense dos Provedores de Internet (Apronet), a Associação de Provedores de Internet da Bahia (PROBAHIA), a Confederação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (ASSESPRO), a Associação NEO e outras.

219. Porém, não foram verificados meios adicionais de comunicação com as PPPs, como cartilhas/guias simplificados, passo-a-passos, simuladores de elegibilidade e parcelas, campanhas em redes sociais, portal dedicado, FAQs, vídeos tutoriais etc.

220. No sítio do MCom (https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/Fust, acesso em 17/3/2024), constam informações relevantes sobre o Fust como resoluções e acórdãos, principais marcos legais e histórico. Porém não há um direcionamento para o sítio do BNDES, agente financeiro do programa e o FAQ se encontra "Em construção". Não há explicações em linguagem simples e de forma direta de quais as condições e de como acessar o programa.

221. Alguns programas de crédito de outros setores da economia possuem canais de comunicação que facilitam o entendimento e divulgam o produto para o pequeno empreendedor, que, muitas vezes, não tem o conhecimento específico para buscar o programa e as ações de divulgação tradicionais não chegam nele.

222. Neste ponto, nota-se que as PPPs são compostas em sua grande maioria por pequenas e médias empresas que muitas vezes não possuem setores dedicados à contabilidade e áreas financeiras para fazer a pesquisa e busca sobre esses programas de financiamento ou não têm o conhecimento necessário para entender as informações técnicas descritas nos sítios oficiais.

223. Como boas práticas, cita-se que o programa Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) apresenta uma FAQ (https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/pronampe/pronampe, acesso em 17/3/2026) e que o Banco do Nordeste promove campanhas de divulgação no Instagram sobre o programa "Vai de Giro" (https://www.instagram.com/reels/DD7ulQHRgGb/, acesso em 17/3/2026).

224. Essas são apenas algumas ações que poderiam ser adotadas para se alcançar o pequeno provedor, pois ele não possui estrutura e conhecimento para entender os dados puramente técnicos divulgados.

225. A importância das linhas de financiamento do Fust é grande para as PPPs, principalmente em comparação com o crédito disponível em bancos privados ou até mesmo em outros programas governamentais.

226. O Pronampe é uma linha de crédito federal, oferecendo crédito de até R$ 250 mil por operação com taxa de juros 6% + Selic (Lei 13.999/2020). Considerando a taxa Selic de 11% a.a. (média dos últimos 5 anos), uma estimativa dos juros efetivos é de 17,66% a.a.

227. O BNDES apresenta a linha BNDES Automático, cujo limite é de R$ 20 milhões por usuário no período de 12 meses, sendo oferecido para empresas de faturamento de até R$ 300 milhões por ano. Considerando a taxa Selic até o início de 2026, de 11% (média dos últimos 5 anos), 0,75% de taxa do BNDES e custo total de 3,5% a 5% a.a. de spread do agente, teria-se uma taxa de juros efetiva de 15,4% a 16,9% a.a.

228. Comparativamente, as linhas do Fust Automático (Crédito Conectividade e Fust Equipamentos) oferecem uma taxa efetiva total entre 8 e 10% (TR de 0,5 a 1,2%, remuneração do BNDES de 1,25 a 1,65% e spread de até 7%), sendo, portanto, valor mais acessível às PPPs. Contando que são empresas pequenas, operando com baixa margem de lucro em cidades pequenas e zonas rurais e com menos viabilidade financeira do que os grandes centros e baixa quantidade de clientes, o valor dos juros cobrados são muito sensíveis a estes provedores. Segundo o Banco Central (BC), o crédito bancário privado (crédito livre) para pessoa jurídica em setembro de 2025 foi de 24,5% a.a. (https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasmonetariascredito/202510_Texto_de_estatisticas_monetarias_e_de_credito.pdf , p. 4-5, acesso em 16/3/2026).

229. Percebe-se, então, a necessidade e a atratividade do Fust para as PPPs, comparando-os com outros programas de financiamento públicos, e principalmente com os financiamentos privados.

230. A pesquisa direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de fiscalização, em março de 2026, mostrou que cerca de 48% das empresas respondentes não tentaram acessar linhas de crédito públicas. Do total, 21% não acessou porque acreditou que seria difícil ou inviável e outros 18% por não conhecer as linhas.

231. Entre os que tentaram, mas não conseguiram, 12% tiveram como obstáculos as garantias e 19% tiveram o critério de seleção como impeditivo. Apenas 19% aproximadamente conseguiram acesso, sendo que mais da metade desses indicou que o processo foi burocrático.

232. Nas entrevistas, percebeu-se em parte que há uma falta de entendimento pelas PPPs em relação às linhas de financiamento disponíveis no Fust, o que reforça a situação revelada na pesquisa.

Figura 16 – Acesso a linhas de crédito públicas das PPPs



Fonte: elaboração própria.

233. A pesquisa mostrou que 15,2% das respostas às perguntas abertas discorriam sobre as dificuldades de acesso ao crédito, em que não havia direcionamento na questão aberta, na qual a prestadora poderia preencher como quisesse. Portanto, isso demonstra os reais problemas percebidos por essas empresas, sendo o referente ao crédito um dos principais.

234. Segundo a mídia especializada, em relação ao Fust Automático, (https://teletime.com.br/28/08/2025/bndes-planeja-nova-rodada-do-Fust-automatico-de-ate-r-200-milhoes/, acesso em 5/3/2026) tem-se que:

O programa deve prever que pelo menos 25% dos recursos sejam direcionados a micro e pequenas empresas. Isso porque os prestadores do menor porte tiveram acesso a apenas 11% do orçamento da primeira rodada.

As médias empresas (R$ 90 milhões em faturamento bruto anual) alcançaram 76% dos recursos, enquanto o segmento considerado médio II (até R$ 300 milhões em faturamento anual) ficou com 13% da linha.

235. Segundo o MCOM, em relação ao FUST Automático (peça 17, p. 4), "Todas as linhas referentes ao mencionado Projeto são destinadas ao público de empresas micro, pequenas e médias, nas quais se inserem as PPPs".

236. Até o momento da elaboração deste relatório não foram localizados dados sobre a segunda rodada mencionada na reportagem.

Critério

237. O art. 37 da Constituição Federal consagra a publicidade como princípio da administração pública. Já o art. 170, inciso IX, prevê o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. O art. 179 estabelece o tratamento jurídico diferenciado para essas empresas, de modo a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

238. O art. 57 da LC 123/2006 dispõe que o Poder Executivo federal proporá, sempre que necessário, medidas para melhorar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados de crédito e de capitais. Já o art. 58 dispõe que os bancos comerciais públicos e os bancos múltiplos públicos com carteira comercial, a CEF e o BNDES manterão linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, vinculadas à reciprocidade social, devendo o montante disponível e suas condições de acesso ser expressos nos respectivos orçamentos e amplamente divulgados.

239. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) estabelece que informações de interesse coletivo ou geral devem ser divulgadas de ofício:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

(...)
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.
(...)
§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (grifo nosso)
240. O programa Acessa Crédito conta com orçamento de mais de R$ 500 milhões (US$ 100 milhões) com recursos públicos do Fust e garantia soberana por meio de empréstimo do BID com aval do Tesouro Nacional.
241. A ação relativa ao programa, que consta como 00V1 na Lei Orçamentária Anual de 2026 (LOA 2026), possui valor de dotação de R$ 548.952.600.
242. Já os programas reembolsáveis do Fust (no quais constam outros, além do Fust Automático) elencam ação 00TT, que tem uma dotação orçamentária de R$ 1.171.308.428. Ambos são classificados como "Operações Oficiais de Crédito" e possuem alta relevância devido ao alto volume de recursos empregados, mesmo em operações reembolsáveis.
243. Segundo o art. 2º do Decreto 9.203/2017, governança pública é o conjunto de mecanismos destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas de interesse da sociedade. Já seu art. 4º impõe, como diretrizes obrigatórias para todos os órgãos da Administração Pública Federal, a promoção da "comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização" (inciso XI) e a manutenção de "processo decisório orientado pelas evidências" e pelo interesse público (inciso VIII).
244. O art. 2º, parágrafo único, inciso III da Lei 9.998/2020 determina ao CG-Fust "elaborar anualmente relatório de gestão, avaliando os resultados obtidos pelos programas, projetos e atividades financiados com recursos do Fust". O art. 2º, inciso VII, inclui a Anatel como membro do Conselho.
245. O art. 5º da mesma lei indica que os recursos do Fust serão aplicados em programas aprovados pelo Conselho Gestor, cabendo a esse colegiado, nos termos do art. 2º, parágrafo único, IV, elaborar propostas que considerem "o atendimento do interesse público, a redução das desigualdades regionais, a progressiva expansão das redes de telecomunicações a todo o território nacional e a melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações".
246. O art. 1º da Lei 13.999/2020 instituiu o Pronampe, vinculado ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, cujo objeto é o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios. O art. 2º, § 2º, autoriza o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A., os bancos estaduais, as agências de fomento estaduais, as cooperativas de crédito, os bancos cooperados, as instituições integrantes do sistema de pagamentos brasileiro, as plataformas tecnológicas de serviços financeiros (fintechs), as organizações da sociedade civil de interesse público de crédito, e as demais instituições financeiras públicas e privadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a aderirem ao Pronampe.
247. O art. do 3º do Decreto 11.004/2022, que regulamenta a Lei do Fust, dispõe que o MCom definirá objetivos estratégicos quinquenais para a destinação dos recursos do Fust considerando a proposta apresentada pela Anatel. O art. 10, incisos V e VII, atribui ao Conselho Gestor do Fust elaborar, anualmente, o relatório de gestão com a avaliação dos resultados obtidos pela aplicação de recursos do Fust, e receber e analisar os relatórios de acompanhamento e fiscalização da aplicação de recursos do Fust. Já o art. 12, inciso I, atribui à Anatel a competência de acompanhar e fiscalizar os programas, os projetos, os planos, as atividades, as iniciativas e as ações que aplicarem recursos do Fust.
248. Segundo a Resolução CG-Fust 2/2022, que disciplina a aplicação dos recursos do fundo, tem-se o seguinte:
Art. 3º Os investimentos do Fust serão orientados por programas que indicarão os elementos básicos dos projetos, atividades e iniciativas a serem financiados e se alinharão com as finalidades, objetivos, políticas, normas, diretrizes e prioridades estabelecidas em resoluções do Conselho Gestor do Fust, contendo ainda:
(...)
VII - as diretrizes e os critérios para a seleção das propostas de aplicação dos recursos do Fust por entidades beneficiárias ou executoras;
(...)
IX - descrição dos resultados e benefícios esperados e os critérios para a sua aferição;
(...)
XII - metas e indicadores para o acompanhamento da execução;

(...)
Art. 37. A consecução das finalidades a que se refere o art. 1º da Lei nº 9.998, de 2000, será aferida por meio de indicadores que permitirão avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da aplicação dos recursos do Fust.
Parágrafo único. O Conselho Gestor definirá os indicadores referenciados no caput em resolução específica, que deverão estar alinhados com os objetivos estratégicos quinquenais do Fundo.
249. O art. 1º da Lei 9.998/2000, com a redação dada pela Lei 14.109/2020, estabelece como finalidades do fundo "estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir as desigualdades regionais e estimular o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade para promoção do desenvolvimento econômico e social".
250. A redução de desigualdades regionais é finalidade que se realiza, primariamente, por meio dos provedores de pequeno porte – agentes com capilaridade em municípios de menor porte e áreas de menor densidade econômica – os quais a própria lei reconhece como atores estratégicos ao garantir-lhes assento no CG-Fust (art. 2º, VIII).
251. O Caderno de Projetos Reembolsáveis, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 e que derivam os programas do Fust Automático, constitui o instrumento normativo que define os projetos elegíveis e vincula os agentes financeiros. Em seu item 3.2.4.1, "Projeto: Apoio a Investimentos de PSTs micro, pequenas e médias", o CG-Fust definiu que o objeto do projeto é "financiar a aquisição e comercialização de máquinas, equipamentos, fibras ópticas, materiais, serviços e capital de giro associado para apoiar investimentos de Prestadores de Serviços de Telecomunicações (PSTs) do segmento de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs)". O caderno fixa o teto de R$ 5 milhões por cliente a cada 12 meses como referência de custo para o crédito por conectividade (item 3.2.4.4.B).
252. Quanto às questões de transparência, o Decreto 9.203/2017 estabelece em seu art. 3º, inciso VI, define transparência como princípio de governança, e o art. 4º, inciso XI, estabelece como diretriz a comunicação aberta e transparente.
253. A Lei 12.527/2011 reforça em seu o art. 3º, inciso I a publicidade como preceito geral e o art. 8º impõe a divulgação proativa de informações de interesse coletivo, independentemente de solicitação, o que abrange condições de acesso a programas públicos de crédito.
Achado
254. Apesar de o programa ter estabelecido diversas formas de obtenção de informação com o programa Acessa Crédito, principalmente no que tange ao sistema informatizado a ser implementado, não foram encontrados valores de referência e metas que, a princípio, também deveriam ter sido fornecidos na "Matriz de Resultados", peça central de monitoramento de metas:
14.6. O Órgão Executor reportará ao BID, por meio de relatórios semestrais, "a evolução das metas e dos indicadores acordados com o BID, além do conteúdo da Matriz de Resultados do Programa";
14.9, II: os relatórios semestrais deverão indicar "os avanços na implementação das atividades definidas na Matriz de Resultados, incluindo o nível de cumprimento das metas para os indicadores estabelecidos na Matriz";
14.10. As reuniões anuais de acompanhamento com o BID discutirão "o nível de cumprimento dos indicadores estabelecidos na Matriz de Resultados";
255. O MCom, em resposta a ofício de requisição (peça 17), indicou que:
O Programa Acessa Crédito está tendo sua construção finalizada para que se possa proceder à etapa de operacionalização. Dessa forma, os indicadores e metas do Programa ainda estão pendentes de finalização no presente momento"
256. Logo, como os indicadores e metas ainda não estão finalizados, devido à operacionalização do projeto está em andamento, não será proposta deliberação especificamente para o programa Acessa Crédito.
257. Da mesma forma para as linhas do Fust Automático, detalhadas pelo Caderno de Projetos Reembolsáveis, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 (peça 16), apesar de haver indicadores, não existem metas e objetivos a serem atingidos.
258. Adicionalmente, os indicadores do Fust Automático detalhados no caderno não tratam sobre a taxa de adimplência, fator central do programa, visto ser uma modalidade de crédito reembolsável.
259. A Lei 9.998/2020 e a Resolução CG-Fust 2/2022 indicam que os investimentos do Fust devem possuir descrição dos resultados, metas e indicadores, e o Comitê Gestor deve elaborar relatório de gestão avaliando os resultados objetivos pelos programas.
260. Apesar de haver divulgação das linhas de crédito do Fust, há baixa efetividade: no questionário realizado pelo TCU, 18% das PPPs não conheciam as linhas do Fust. Durante as entrevistas com as associações, foi percebido que muitas vezes não havia o conhecimento pleno dos programas ou até o conhecimento de informações equivocadas sobre os programas.

261. Portanto, verifica-se que há interesse de acesso do crédito pelas PPPs, porém essas empresas não estão sendo contempladas adequadamente. Conforme estabelece o art. 1º da Lei 9.998/2000, a finalidade do Fust é justamente a melhoria das redes e serviços de telecomunicações para reduzir as desigualdades regionais, sendo as PPPs as principais empresas a levarem a conectividade para municípios longes de grandes cidades e áreas rurais.

Causa

262. Uma das causas da dificuldade de acesso das empresas a crédito são as garantias exigidas, que são maiores do que as PPPs podem oferecer, limitando ou até impedindo o acesso a financiamentos. O fato de a garantia ser negociada entre a empresa e os agentes financeiros sem diretrizes específicas do poder público para créditos públicos pode estar contribuindo para altas garantias exigidas. A falta de conhecimento de mercado dos agentes financeiros e a natureza do patrimônio das empresas prestadoras também contribuem para essa dificuldade.

263. O programa Acessa Crédito visa abordar esse problema, ao prever mecanismos de garantia e sistema de informação para coleta e distribuição de informação para PPPs e agentes financeiros.

264. A ausência de metas para participação de PPPs nos programas de financiamento públicos também pode ser uma causa, pois esses objetivos podem guiar o gestor a verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e permite ajustes, caso as metas não estejam sendo atingidas.

Efeito

265. Como efeito, essa barreira limita a expansão da cobertura de internet banda larga fixa, visto que as PPPs são em grande parte responsáveis pelo atendimento nos menores municípios e localidades do país. Também dificulta a atualização dos equipamentos da infraestrutura de rede que podem trazer maior velocidade, melhor qualidade e eficiência na operação.

266. A lacuna da falta de indicadores de adimplência pode comprometer a saúde financeira do programa e fragilizar os mecanismos de controle e prestação. Apesar de o Fust ter sido operacionalizado mais recentemente, depois de vários anos de contribuição, a falta de controle dos recursos reembolsáveis pode afetar a sustentabilidade do programa no longo prazo.

267. Pensando em termos de ambiente de negócios, a dificuldade de acesso ao crédito é uma barreira de entrada para empresas que querem abrir negócio e não tem capital suficiente para dar como garantia. Há também uma barreira de operação que dificulta a operação de empresas que operam com margem operacional pequena, característica de PPPs "micro e pequenas", e que precisam de acesso a crédito para apoio (como capital de giro) ou até mesmo uma barreira para a expansão das empresas, dificultando aquisição e instalação de infraestrutura. Essa restrição do acesso ao crédito representar uma grande desvantagem competitiva, haja vista as grandes operadoras de telecomunicações deterem acesso a condições de crédito mais favoráveis para financiar suas operações.

Proposta de encaminhamento

268. Com base na LC 123/2006, arts. 57 e 58; na Lei 12.527/2011, arts. 3º, II e III, e 8º, caput e § 2º; no Decreto 11.004/2022, arts. 3º, 10, incisos V e VII, e 12, inciso I; e na Resolução CG-Fust 2/2022, arts. 3º, VII, IX e XII, e 37, caput e parágrafo único, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) defina metas para os indicadores já existentes do Fust Automático e estabeleçam indicadores de taxa de inadimplência para o programa de modo a acompanhar a eficácia e efetividade da iniciativa pública;

b) avalie a possibilidade de aumentar os valores das linhas de financiamento destinados às PPPs, dada a participação significativa desse segmento no atendimento das cidades e localidade com menos de 30.000 habitantes; e

c) estabeleça mecanismos de divulgação ampla, acessível e transparente aos agentes financeiros e às prestadoras de pequeno porte a respeito das linhas de financiamento disponíveis às PPPs.

Benefícios esperados

269. Esperam-se como benefícios maior controle da política pública pelos gestores, maior transparência dos programas a fim de exercício de fiscalização pelos órgãos competentes e sociedade, além de maior alcance de PPPs contempladas.

270. Em termos de efetividade, esperam-se um aumento das áreas cobertas com internet banda larga fixa e a utilização das tecnologias mais recentes para a prestação deste serviço.

271. A adoção de tais medidas também melhorará o ambiente de negócios, diminuindo barreiras de entrada, operação e expansão por meio da melhoria dos programas de acesso a crédito.

272. Conforme o Caderno de Projetos versão 8, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 (peça 16), projeto item 3.2.4, (também conhecido como "FUST Automático") verificou-se que os recursos dessa linha são

destinados aos prestadores de serviços de telecomunicações classificados como micro, pequeno e médio porte e as PPPs podem se enquadrar dentro dessas categorias como provedores de internet regionais. Porém, percebeu-se, durante a execução desta auditoria em interações com as provedoras e suas associações representativas, que há uma necessidade de apoio ainda maior do que é provida.

3.7. Políticas públicas voltadas para PPPs incipientes e não estruturadas

273. A auditoria identificou que, embora existam algumas iniciativas governamentais voltadas para prestadoras de pequeno porte, como políticas de acesso ao espectro, programas de financiamento e ações regulatórias, elas se mostram incipientes, fragmentadas e insuficientemente estruturadas para atender às necessidades das PPPs, fundamentais para a expansão da banda larga em áreas rurais e afastadas dos grandes centros.

274. O apoio estatal às PPPs, seja por meio do acesso ao crédito (com programas ainda em operacionalização), seja pelo acesso ao espectro (limitado, restrito a poucas empresas e tratado como ação isolada), não se configura como uma política pública integrada e efetiva. Isto compromete a competitividade dessas prestadoras frente às grandes operadoras e dificulta o cumprimento dos objetivos legais de competição, diversidade de serviços, desenvolvimento harmônico do setor e inclusão digital previstos na legislação.

Situação encontrada

275. Embora as PPPs sejam responsáveis em grande parte pela expansão da internet fixa no Brasil para áreas distantes de grandes centros, há poucas públicas vigentes para sua expansão e fomento. Citam-se o Programa Acessa Crédito, o qual encontra-se em fase de implementação, e a ação regulatória para oferta de espectro no leilão da faixa de 700 MHz, previsto para abril de 2026, mas que possui algumas limitações.

276. A partir análise das respostas do MCom (principal formulador de políticas públicas na área de telecomunicações) aos questionamentos realizados nesta fiscalização (peça 17), verificou-se que a principal política destinada para e diretamente às PPPs é derivada do Fust. As demais ações são indiretas e não específicas para as PPPs, e muitas vezes, mais focadas em outros objetivos, como a criação de redes de backbone, conexão de escolas e políticas de acesso ao espectro.

277. Em resposta a diligências, o MCom menciona que as principais políticas públicas que beneficiam diretamente a PPP seriam (peça 8):

Instituída pela Portaria Interministerial MCOM/MME nº 10.563, de 25 de setembro de 2023, a Política Nacional de Compartilhamento de Postes, conhecida como "Poste Legal", busca promover a gestão racional da infraestrutura de postes, mediante ações de mapeamento, padronização e incentivo à regularização de ocupações irregulares. A iniciativa objetiva fomentar soluções tecnológicas e regulatórias que garantam maior segurança, previsibilidade e equidade no acesso à infraestrutura compartilhada, contribuindo para a ampliação da conectividade e para o avanço das políticas públicas de inclusão digital em todo o território nacional. Dentre outros objetivos, a política visa otimizar o uso de recursos e reduzir custos operacionais envolvendo compartilhamento de postes entre o setor de distribuição de energia elétrica e o setor de telecomunicações, inclusive para PPPs.

(...)

Por sua vez, o Programa de Ampliação do Acesso ao Crédito para Investimentos em Redes de Telecomunicações – Programa Acessa Crédito Telecom é lastreado no Contrato de Empréstimo nº 5900/OC-BR, de 30 de dezembro de 2025, celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, aprovado pela Resolução SF nº 40, de 22 de dezembro de 2025, do Senado Federal, e Despacho de autorização do Ministro da Fazenda Substituto datado de 29 de dezembro de 2025.

278. De forma indireta, o MCom indica políticas de acesso ao espectro nos leilões de radiofrequência estabelecidas pelas Portarias-MCom 1924/2021 (5G) e 18.902/2025 (leilão da faixa de 700 MHz), além da a criação do Programa Norte Conectado (peça 8):

Por sua vez, o Programa Norte Conectado tem a finalidade de expandir a infraestrutura de comunicações na Região Amazônica, por meio da implantação de cabos de fibra óptica subaquáticos, visando atender à população, a políticas públicas nas áreas de telecomunicações, educação, pesquisa, saúde, defesa nacional e justiça, além de outras políticas públicas que venham a se integrar ao escopo do programa.

279. Por fim, indica (peça 8) o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel):

Ainda, anualmente, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) repassa recursos por meio de contrato de empréstimo de longo prazo, no âmbito de uma Operação Oficial de Crédito, para que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), na qualidade de agentes financeiros do Fundo, operem programas de crédito (linhas de financiamento) alinhados aos objetivos do Fundo.

280. Porém, tal programa visa prioritariamente à pesquisa e não necessariamente às PPPs, visto que a Finep tem o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do

fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

281. O Programa Poste Legal já foi tratado nesse relatório na seção 3.1.

282. Conforme já mencionado neste relatório, o Programa Acessa Crédito encontra-se em estágio de implementação e, portanto, ainda não está operacional. Ressalta-se que, somente no final de 2025, teve sua autorização aprovada pelo Senado Federal para operação financeira junto ao BID.

283. Em relação ao acesso ao espectro, o ministério cita a Portaria-MCom 1.924/2021 com as diretrizes para o leilão do 5G, trazendo o seguinte art.:

Art. 2º, inciso IV: determinou que o edital tivesse "modelagem que viabilize a manutenção ou o aumento dos níveis atuais de competição". Na prática, a diretriz garantiu o estabelecimento de faixas de radiofrequências regionais, que permitiram a entrada de novos competidores para além das grandes operadoras nacionais.

Art. 2º, inciso II-c: determinou o estabelecimento de compromissos de atendimento de "redes de transporte de alta velocidade, preferencialmente em fibra óptica, para municípios ainda não atendidos". Tal determinação originou os compromissos de conexão com backhaul em fibra óptica para 530 municípios desprovidos dessa tecnologia. A capacidade do backhaul pode ser disponibilizada para provedores locais, por meio de ofertas de atacado, fomentando o mercado de banda larga fixa local.

284. Contudo, as empresas que ficaram responsáveis pela construção desse backhaul são as detentoras de poder de mercado significativo, quais sejam, Claro, Vivo e Tim, que arrematataram os lotes nacionais de 3,5GHz no leilão do 5G (Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL, Licitação 1/2021). Ressalta-se que não houve averiguação dos dados sobre a utilização dessa infraestrutura por parte das PPPs.

285. De maneira mais recente, o MCom menciona o leilão da faixa remanescente dos 700 MHz e a Portaria-MCom 18.902/2025, que traz a determinação de que as subfaixas sejam prioritariamente destinadas às prestadoras regionais detentoras de autorização para uso da faixa de radiofrequência de 3,5 GHz destinadas à tecnologia 5G.

286. Os lotes regionais desta faixa de frequência foram leiloados para as vencedoras: Brisanet, Sercomtel, Consórcio 5G e Cloud2U. Todas essas empresas são PPPs e elegíveis para concorrer à faixa dos 700MHz.

287. O leilão da faixa de 700 MHz (Edital /2026, Licitação 1/2026-SOR/SPR/CD-ANATEL) previa a realização de 3 rodadas, sendo composto das seguintes fases:

- *Primeira rodada (lotes A1 a A5): blocos de 10+10 MHz em cada uma das cinco áreas de prestação. A participação é restrita às prestadoras regionais que já detenham outorga de uso da faixa de 3,5 GHz, adquirida no leilão do 5G de 2021. Essas PPPs podem disputar lotes de qualquer região, e não apenas da sua área original de atuação. Essa é a rodada em que as PPPs têm exclusividade de participação;*
- *Segunda rodada (lotes A6 a A15): blocos reduzidos pela metade, de 5+5 MHz. Aberta a novos entrantes em geral, sendo vedada a participação de empresas que já detenham a outorga de alguma subfaixa 700 MHz na mesma área de prestação. Isso exclui na prática as três incumbentes nacionais (Claro, TIM e Vivo), que adquiriram blocos nacionais de 700 MHz em 2014. As PPPs regionais que não possuam frequência em 3,5 GHz também podem participar desta rodada; e*
- *Terceira rodada (lotes A16 a A25): blocos de 5+5 MHz, aberta a quaisquer empresas, incluindo as incumbentes nacionais. Nesta fase não há mais qualquer restrição de elegibilidade além dos limites regulamentares de acúmulo de espectro (spectrum cap).*

288. Assim, percebe-se que há destinação para as PPPs, ainda que de forma limitada. Inicialmente, as PPPs vencedoras dos blocos regionais no leilão do 5G tiveram a prioridade de acesso ao espectro, sendo que, somente após a primeira rodada, caso todos os lotes não tenham sido arrematados, outras empresas poderiam também concorrer.

289. Ademais, também foram adotadas medidas no leilão da faixa de 2,5 GHz (Licitação 2/2015), encerrado em 2023. O edital previu lotes municipais, o que poderia permitir a participação dos pequenos provedores. Porém, o leilão não foi considerado bem-sucedido devido às premissas de tecnologia adotadas (https://www.tudocelular.com/mercado/noticias/n216628/anatel-encerrou-leilao-da-faixa-25-ghz-apos-8-anos-e-varias-devolucoes.html, acesso em 14/4/2026).

290. Ressalva-se que o espectro é um meio escasso e seu acesso possui limitações físicas e práticas. Ademais, sua oferta é uma barreira de entrada para que as PPPs possam ofertar serviços para aumentarem sua competitividade no mercado como triple play, como relatado nas reuniões realizadas com as empresas. A possibilidade de incluir acesso à internet e telefonia móvel no plano, juntamente com internet fixa e serviços de streaming é um diferencial na concorrência pelo usuário. Como as pequenas prestadoras em sua maioria não possuem este acesso, elas saem em desvantagem em relação às grandes.

291. Indo na linha do tratamento diferenciado conforme o porte da empresa, o Tribunal emitiu o Acórdão 276/2026-TCU-Plenário, que avaliou o edital do leilão da faixa remanescente dos 700MHz em um processo de desestatização, proferindo a seguinte recomendação:

9.2. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas próximas precificações para licitações e renovações de outorga de uso de espectro de radiofrequências, avalie a conveniência e a oportunidade de adotar mecanismos de regulação assimétrica na precificação que permitam estabelecer diferenciação no preço mínimo de maneira compatível com os diferentes perfis dos agentes econômicos, de modo a:

9.2.1. assegurar barreiras de entrada reduzidas, sempre que necessário, para novos entrantes ou prestadoras regionais que busquem ascensão ao mercado de telefonia móvel pleno e venham a incorrer em custos elevados de implantação de infraestrutura básica, em atendimento aos arts. 2º, inciso III, 6º e 19, inciso XXXII, da Lei Geral de Telecomunicações; e

9.2.2 garantir a justa valoração do bem público quando ofertado a agentes com Poder de Mercado Significativo (PMS) e com rede móvel consolidada, consoante preconizado pela jurisprudência deste Tribunal;

292. Importante ressaltar que as PPPs representam 60% do mercado e respondem por cerca de 64% do investimento na banda larga fixa. Também são responsáveis por 90% das conexões de fibra óptica em municípios com menos de 30 mil habitantes. Apesar disso, não possuem políticas públicas estruturalmente voltadas a elas e não são tão beneficiadas como as grandes empresas em outras políticas públicas como as de renúncia fiscal voltadas para conexões nas escolas.

293. Em relação a outros processos de outorga de frequência, a Abrint, no I Fórum da Internet no Brasil realizado pelo CGI.br em 2011, ponderou que as frequências de 2,5 GHz, 3,5 GHz e 450 MHz não estavam acessíveis aos pequenos prestadores, pois a licitação era realizada em lotes muito grandes. A Abrint e a Abranet propuseram ações para reservar lotes de espectro para pequenos prestadores e para realizar licitação de lotes menores para áreas de abrangência mais restritas, como cidades e localidades remotas.

294. A definição de lotes nacionais nos leilões cria uma barreira de entrada que impede a participação de operadoras de menor porte. Esse modelo foi adotado nos leilões do 4G nas faixas de 2,5 GHz e 700 MHz, bem como no leilão do 5G, em que foram ofertados lotes de abrangência nacional.

295. Conforme o relatório de auditoria que resultou no Acórdão 2032/2021 - Plenário, na Consulta Pública da Anatel 9/2020 sobre o edital do 5G, a Contribuição 27 da Abrint mostrou que era razoável que as PPPs pudessem ter assegurado o direito (em condições predefinidas) de acesso à rede complementar geograficamente para atender seus clientes. Ela justificou que essas empresas podiam estar excluídas do uso das redes enquanto as de grande porte capturavam sinergias por meio de compartilhamentos de rede e espectro / RAN Sharing.

296. Outro ponto importante é a prática regulatória de substituição da arrecadação de recursos públicos por compromissos de investimento assumidos em sua maior parte pelas próprias operadoras vencedoras dos leilões ou beneficiárias de outros instrumentos regulatórios.

297. Essa metodologia teve origem no leilão do espectro de 3G, realizado pela Anatel em 2007, no qual blocos de radiofrequência contemplando áreas atrativas e menos atrativas foram licitados tendo como contrapartidas obrigações de investimento nas localidades de menor interesse comercial, em vez de destinar ao erário o valor integral das outorgas. Em termos práticos, a empresa vencedora da licitação recolhe aos cofres públicos apenas a diferença financeira entre o valor total da outorga e o montante necessário para a implementação desses compromissos.

298. O próprio TCU constatou, no Acórdão 740/2023-TCU-Plenário, que a utilização dos compromissos de interesse da coletividade, que, nos termos do art. 135 da LGT, deveria ser excepcional, tornou-se a regra, uma vez que os valores previstos para os compromissos de investimento superaram em muito os valores efetivamente arrecadados, tanto em licitações de radiofrequências quanto em outros atos regulatórios. Tal constatação reforça a necessidade de maior cautela do poder público na destinação e uso desses recursos, com observância de isonomia, fundamentação técnica adequada e fiscalização mais rigorosa.

299. Nos leilões do 5G, 77% dos compromissos ficaram com as grandes empresas conforme seguinte tabela:

Tabela 3 – Distribuição dos compromissos nos leilões de radiofrequência para o 5G

Faixa	Porte	Compromissos no edital (R$ bi)	Com ágio (R$ bi)	Ágio (R$ bi)	% do total	Observação
700 MHz	Pequena	2,100	3,400	+1,300	6,6%	Empresa devolveu a faixa
3,5 GHz	Grande	22,900	23,000	+0,100	44,4%	
3,5 GHz	Pequena	6,000	7,900	+1,900	15,3%	
2,3 GHz	Grande	7,500	9,300	+1,800	18,0%	
2,3 GHz	Pequena	0,563	0,563	-	1,1%	
26 GHz	Grande	7,600	7,605	+0,005	14,7%	
Total – grandes		**38,000**	**39,900**	**+1,900**	**77,1%**	
Total - pequenas (sem 700 MHz)		**6,563**	**8,447**	**+1,884**	**16,3%**	
Total Geral		**44,563**	**51,768**	**+7,205**	**100%**	

* A faixa de 700 MHz (porte pequena) foi arrematada com ágio de R$ 1,3 bi, mas a empresa posteriormente devolveu a faixa à Anatel.

*** Os totais de grandes e pequenas empresas não somam 100% pois o 700 MHz devolvido está contabilizado no total geral.*

Fonte: Teleco (https://teleco.com.br/5g_licitacao_result.asp e https://teleco.com.br/5g_licitacao.asp, acesso em 18/3/2026).

300. Nessa modalidade, os compromissos de cobertura são assumidos pelas empresas vencedoras dos processos licitatórios. Conforme demonstrado na tabela acima, 77% dos recursos públicos vinculados a compromissos decorrentes dos leilões de radiofrequência realizados nos últimos anos foram atribuídos diretamente às grandes operadoras.

301. Por serem vinculados ao processo licitatório e transferidos automaticamente ao vencedor, os recursos públicos destinados a execução de tais compromissos não puderam ser disputados pela demais prestadoras, incluindo as PPPs, o que seria possível caso o poder público optasse por adotar outros modelos. Como exemplo, cita-se o direcionamento dos recursos da outorga do leilão para os fundos setoriais, como o Fust, ou mesmo a adoção de mecanismos como leilão reverso, em que se definem previamente as localidades a serem atendidas e as operadoras concorrem com base no menor valor necessário para a execução dos projetos.

302. Sobre esse mecanismo, destaca-se que, em setembro de 2025, o conselheiro Vicente de Aquino, da Anatel, propôs, no âmbito das discussões sobre o próximo edital de radiofrequências (850 MHz), a realização de leilões reversos de conectividade.(https://teletime.com.br/11/09/2025/anatel-cogita-entidade-para-administrar-compromissos-de-leilao/, acesso em 14/4/2026). A proposta, contudo, ainda não foi votada pelo Conselho Diretor.

303. A vantagem do leilão reverso é permitir a competição, dando nova oportunidade de concorrência às pequenas empresas, e uma possível maximização da quantidade de compromissos com o mesmo valor de recursos.

304. No contexto das PPPs, além de não terem oportunidade de acessar os recursos públicos vinculados aos compromissos decorrentes dos leilões, essas pequenas empresas são impactadas por outro fator: parcela significativa dos compromissos atribuídos majoritariamente às grandes operadoras refere-se justamente ao atendimento de municípios de pequeno porte e localidades distantes dos grandes centros urbanos — áreas que as PPPs tipicamente atendem.

305. Assim, esse cenário gera um duplo impacto às PPPs: além de não acessarem os recursos públicos vinculados aos compromissos de cobertura, essas empresas perdem espaço justamente nas áreas que têm vocação para atender, já que tais recursos se concentram nas grandes operadoras. Isso pode impactar na sua capacidade de expansão e agravar a desvantagem competitiva já gerada pela dificuldade de acesso a crédito. É necessário, portanto, que o poder público considere esses efeitos ao definir a destinação de tais recursos,

assegurando mecanismos que ampliem a participação e competitividade de empresas de menor porte.

Critério

306. O art. 37, §16, da Constituição Federal de 1988, dispõe que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.

307. A Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), determina em seu art. 2º:

Art. 2° O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

(...)

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

(...)

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.

VII - criar condições para ampliação da conectividade e da inclusão digital, priorizando a cobertura de estabelecimentos públicos de ensino.

308. Ela também dispõe sobre as políticas governamentais de telecomunicações:

Art. 69-A. As políticas governamentais de telecomunicações serão financiadas por recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), criado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

309. Adicionalmente, a Lei 9.998/2000 afirma em seu art. 2º, parágrafo único, inciso I, que compete ao CG-Fust "formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do Fust".

310. O art. 27, incisos I e II, do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) dispõe que as iniciativas públicas de promoção da internet como ferramenta social devem promover a inclusão digital e buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso.

311. O art. 2º, inciso I, do Decreto 9.203/2017 conceitua governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Já o art. 4º, incisos III e VII, prevê como diretrizes dessa governança: monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias; e avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas.

312. A Resolução 698/2018 criou o Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações (CPPP) junto à Anatel. O art. 2º, inciso III, prevê como objetivos do CPPP a proposição de medidas para estímulo à prestação de serviços pelas prestadoras de pequeno porte. O art. 3º, inciso III, prevê como competência para o CPPP manifestar-se sobre propostas de atos normativos relacionados ao fomento das atividades das prestadoras de pequeno porte.

313. O art. 8º da Resolução-Anatel 783/2025, que aprova o PGMC, dispõe que a Anatel poderá estabelecer na regulamentação obrigações diferenciadas considerando a definição de PPP, inclusive com base nas categorias de municípios: competitivos, potencialmente competitivos, pouco competitivos e não competitivos.

Achado

314. Considerando que as PPPs são grandes responsáveis pela expansão da internet de banda larga fixa para áreas rurais e municípios longe dos grandes centros e, pelo fato de grande parte das empresas enquadradas nessa categoria serem micro e pequenas com baixa margem de lucro, é necessário apoio estatal para operação e expansão das suas atividades.

315. Como destacado anteriormente, o Programa "Acessa Crédito", que visa promover a maior acessibilidade a crédito para as PPPs, ainda se encontra em operacionalização.

316. A ação voltada para acesso ao espectro destinado às PPPs, indicada pela Portaria MCom 18.902/2025, e consequentemente pelo Edital-Anatel 1/2026, é considerada uma boa prática, pois oferece possibilidade de as pequenas provedoras entrarem neste mercado. Porém, essa é uma ação isolada, pois não faz parte de uma política pública estruturada.

317. Outra consideração é a limitação de acesso. O edital permite que, na primeira rodada apenas, as cinco empresas vencedoras dos lotes regionais da faixa dos 3,5 GHz concorram aos lotes. Apenas na segunda etapa é que outras PPPs poderiam participar.

318. Já os programas do Fust atendem às PPPs, mas não é limitado a eles, não sendo um programa exclusivo.

319. Em muitas entrevistas, foi relatado que as políticas públicas vigentes não atendem às PPPs. O acesso

ao espectro foi relatado como importante para que eles possam concorrer em igualdade com as grandes operadoras, visto que o oferecimento de pacote com plano de internet móvel juntamente com de internet fixa é um diferencial de concorrência. O acesso restrito dificulta o cumprimento dos critérios de competitividade e da diversidade dos serviços indicados no inciso III, art. 2º da LGT.

320. É importante ressaltar a limitação do acesso ao espectro pelas PPP: essa não ocorre em banda larga fixa, pois o meio costuma ser, em grande parte, em cabo de fibra óptica ou elétrico, e a limitação está apenas na sua passagem física. Embora seja uma dificuldade, ações regulatórias e políticas públicas podem ser tomadas para que o acesso seja mais amplo.

321. A distribuição, se em grandes lotes nacionais ou em lotes regionais menores, é uma escolha do poder público, devendo ser avaliados os pontos positivos e negativos de cada escolha. Em termos comparativos, a agência de telecomunicações americana (Federal Communications Commission – FCC) adota lotes mais fragmentados em áreas sub-nacionais.

322. Também foi muito relatada a questão da dificuldade de acesso a crédito, o que dificulta a o acesso à população às telecomunicações, a criação de condições para desenvolvimento harmônico com as metas de desenvolvimento do país e a inclusão digital, dispostos nos incisos I, VI e VII, art. 2º da LGT.

323. Portanto, percebe-se que as políticas públicas atuais são incipientes e não estão estruturadas de modo a atender plenamente às necessidades das pequenas provedoras.

Causas

324. Uma causa muito influente é a insuficiência dos canais de comunicação com as PPPs, especialmente as micro e pequenas empresas. Esses canais são importantes para que as prestadoras demonstrem suas maiores necessidades e para que o MCom, a Anatel e o CG-Fust, como formuladores de políticas públicas, possam entender e adereçar as ações de maneira eficaz e efetiva.

325. Há de se citar, como boa prática, o Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) junto à Anatel, em que participam seis representantes da Anatel, um do MCom e cinco das entidades de classes das PPPs. A agência disponibiliza um sítio específico com as atas das reuniões (https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/prestadoras-de-pequeno-porte/cppp, acesso em 6/3/2026).

326. Nessas reuniões, vários assuntos relevantes foram tratados, como o problema de negociação dos valores dos postes; a crescente demanda das PPPs por acesso ao mercado móvel tanto via operadoras móveis virtuais quanto ao acesso direto (especificamente em relação ao 700 MHz); e a discussão sobre o fair share, que é a proposta de que grandes plataformas digitais, como Netflix, YouTube, Meta e Google, paguem às operadoras de telecomunicações pelo tráfego intenso que geram nas redes. Também foi pedido o apoio das operadoras do Rio Grande do Sul para recuperação da infraestrutura após as enchentes.

327. Apesar da existência do CPPP, foram mencionadas repetidamente nas entrevistas, especialmente com PPPs pequenas e suas representantes, que as políticas públicas não chegavam e nem atendiam às necessidades dessas prestadoras. Na pesquisa realizada nesta auditoria, cerca de 79% das empresas responderam que as políticas públicas não atendem às necessidades das médias e pequenas empresas.

328. Essa mesma pesquisa mostrou que 8,5% das respostas às perguntas abertas falavam sobre a falta de políticas públicas e apoio governamental para as PPPs.

Efeito

329. A incipiência das políticas públicas prejudica as PPPs na forma micro e pequenas, que tem pouca estrutura e margem de lucro reduzida. Consequentemente, a operação e expansão dos serviços de internet fixa para a população de áreas rurais e longe dos grandes centros, que são menos atrativas economicamente.

330. Quanto ao ambiente de negócios, vê-se que há dificuldade dessas mesmas empresas em concorrer de igual para igual com as grandes, dificultando seu estabelecimento e crescimento.

Proposta de encaminhamento

331. Com base no Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos III e VII; na Resolução 698/2018, art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso III, e na Resolução-Anatel 783/2025, art. 8º, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias, como editais de leilões de frequência e outros instrumentos regulatórios que definam compromissos de investimento, utilizem mecanismos que possibilitem a participação de um maior número de empresas, especialmente as de pequeno porte, para democratizar o acesso a esses recursos públicos e buscar uma maior efetividade e alcance das políticas públicas; e

b) definam meios de acompanhamento e avaliação, incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs, de

forma a impactar positivamente a expansão da conectividade e da inclusão digital.

Benefícios esperados

332. A implementação de canais de comunicação eficientes com as PPPs permitirá o MCom e Anatel coletarem subsídios qualificados diretamente dos agentes que enfrentam dificuldades de acesso às políticas públicas, aprimorando a formulação de políticas públicas com base em evidências concretas. Assim, espera-se que a participação ativa das PPPs no ciclo de formulação das ações reduza o risco de desenho normativo inadequado à realidade operacional dessas empresas, aumentando a efetividade dos programas.

333. Adicionalmente, a divulgação sistemática de informações relevantes sobre linhas de crédito, editais, critérios de elegibilidade e requisitos de garantia endereça diretamente o problema de assimetria informacional identificado. Com maior clareza sobre as condições dos programas, espera-se incremento na taxa de adesão das PPPs às políticas públicas, principalmente as de financiamento, ampliando o alcance da universalização dos serviços de telecomunicações em áreas desassistidas.

3.8. Outros aspectos relevantes

334. Durante a execução do trabalho, foram mapeados aspectos que são relevantes para as PPPs e que representam riscos para o ambiente de negócios e, consequentemente, para a operação dessas empresas. Tais pontos foram relatados nas reuniões e confirmados na pesquisa elaborada pela equipe de auditoria. Entretanto, não foram considerados achados pois tratam de questões que estão em regime de transição (no caso da classificação do SVA e SCM) ou ainda estão sendo avaliadas pelos órgãos competentes (no caso da ação anti-dumping).

3.8.1. Diferenciação entre SCM e SVA

335. A questão da diferenciação entre o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e Serviços de Valor Adicionado (SVA) envolve interpretação divergentes entre diversos atores.

336. O SCM, definido pela Resolução-Anatel 779/2025, é um serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado no regime privado, que possibilita a comunicação a partir de estações Fixas para oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a usuários dentro de uma área de prestação de serviço.

337. Já o SVA, definido pelo art. 61 da Lei 9.472/1997 (LGT), é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações. O SVA não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

338. Antigamente, era possível fazer a diferenciação entre os serviços de conexão com o serviço de experiência do usuário, pois as camadas tecnológicas e os modelos de negócio coincidiam com a infraestrutura física. Como exemplo, é possível se falar de serviços de áudio-texto, como previsão do tempo, disponibilizados pelo telefone. No caso, a prestadora de telecomunicações (ou suas subsidiárias regionais), transportava a chamada telefônica e o provedor prestava o serviço de conteúdo.

339. No caso de provedores acesso à internet discado, o UOL ou iG, por exemplo, o serviço era operado sobre a camada de transporte das empresas de telefonia. Em uma metáfora rápida, seria como distinguir o encanamento da água que passa por ele.

340. Porém, o advento da banda larga, os prestadores começaram a controlar o transporte e a experiência do usuário, juntamente com a utilização do protocolo Internet Protocol (IP) para carregar todos os serviços, como voz, vídeo, dados e mensagens. Isso fez ser cada vez mais difícil realizar a diferenciação dos serviços.

341. Em novembro de 2025, a Global System for Mobile Communications Association (GSMA) divulgou um estudo que aponta o Brasil como um dos países com maior carga tributária específica sobre conectividade móvel na América Latina. Segundo o levantamento, os impostos incidentes sobre operadoras e consumidores no país representaram 25,9% do custo total da conectividade móvel em 2023. O estudo intitulado "Impostos específicos para o setor móvel na América Latina. Impacto sobre a conectividade e a arrecadação fiscal" propõe a revisão dos tributos aplicados exclusivamente sobre serviços móveis, de modo a suplantar as barreiras para a ampliação da conectividade digital, em especial entre as camadas de menor renda (https://www.gsma.com/about-us/regions/latin-america/wp-content/uploads/2025/11/GSMA-ReporteTAX-PORv3.pdf. acesso em: 22 abr. 2026).

342. Essa redução de impostos específicos poderia gerar um ganho líquido de arrecadação pública de até US$ 7,6 bilhões por ano, ampliando a digitalização e a base tributária do país. Utilizando a métrica de custo total de propriedade móvel (Total Cost of Mobile Ownership – TCMO), o estudo mostra que, entre os 20% mais pobres da população brasileira, a conectividade móvel ainda está fora do patamar considerado acessível. Os consumidores também enfrentam encargos adicionais como alíquotas elevadas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), impostos sobre dispositivos, taxas de ativação e cobrança do Fistel. Do lado

das operadoras, pesam contribuições obrigatórias como o pagamento por uso de espectro, taxa de fiscalização e aporte aos fundos setoriais como o Fust (https://telesintese.com.br/gsma-reducao-de-tributos-pode-render-us-76-bi-ao-brasil/, acesso em 30/3/2026).

343. A pesquisa direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de auditoria, em março de 2026, mostrou que 57% das respostas às perguntas abertas falavam sobre a alta carga tributária para as PPPs.

344. Em termos de tributação, o SCM está sujeito ao ICMS, de competência estadual, que pode variar entre 17 e 23% (https://teleco.com.br/icms.asp, acesso em 19/3/2026). Já o SVA não tem incidido o ICMS, apenas o Imposto Sobre Serviço (ISS), de competência municipal.

345. Foi verificado em entrevistas que há grande diferença de posicionamento entre os fiscos estaduais: enquanto alguns consideram todas as receitas das empresas com outorga de SCM como este serviço, outros o fazem em proporções diferentes. Essas interpretações divergentes têm gerado diversos processos judiciais, cujas decisões produziram jurisprudência em sentidos diferentes.

346. Segundo o sítio especializado Teleco, uma das alegações da cobrança do ICMS é que "a legislação do ISS exige que o serviço a ser tributado conste de lista específica e como o serviço de acesso à Internet não está listado na legislação de ISS da maioria dos Municípios, o tributo não seria devido" (https://teleco.com.br/tutoriais/tutorialtrib/pagina_4.asp, acesso em 19/3/2026). Segue o detalhamento:

O que se percebe nesse cenário é que há uma certa confusão quanto ao conceito do que seria acesso à Internet. Há, de fato, uma plataforma de telecomunicações com o serviço respectivo. No entanto, sob certa óptica, o provedor de acesso também é usuário do serviço de telecomunicação que seria usado para prestar outro serviço de valor adicionado. O fato é que a cobrança continua sendo questionada pelos provedores de acesso.

347. Com intuito de simplificação regulatória, a Anatel revogou a Norma 4/1995, editada pelo MCom, que estabelece a distinção entre o serviço de conexão à internet e serviços de telecomunicações, como a banda larga fixa. Foi proposto um prazo de vacância para janeiro de 2027, para que fosse realizada a transição.

348. Segundo o presidente da Anatel (https://teletime.com.br/03/04/2025/anatel-bate-o-martelo-norma-no-4-sera-extinta-a-partir-de-2027/, acesso em 19/3/2026):

Em coletiva de imprensa, o presidente da Anatel, Carlos Baigorri notou que o prazo também coincide com a entrada em vigor da reforma tributária, que trará novas alíquotas para os serviços a partir de 2027 e acabará com o ICMS e com o ISS, ambos substituídos pelo IBS.

349. A reforma tributária, instituída pela Emenda Constitucional 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar 214/2025, tem correlação direta com a discussão sobre a fronteira entre o SCM e o SVA ao promover a unificação de cinco tributos sobre o consumo – ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI – em um modelo de IVA Dual composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), compartilhado entre estados e municípios.

350. A extinção do ICMS e do ISS, que originaram a controvérsia tributária entre SCM e SVA, ocorrerá de forma gradual: o IBS entra em fase de transição a partir de 2029, com a extinção total do ICMS e do ISS prevista para 2033 (https://www.camara.leg.br/noticias/1237089-reforma-tributaria-comeca-fase-de-transicao-com-testes-de-novos-impostos-em-2026/, acesso em 15/4/2026).

351. Dessa forma, a disputa entre fiscos estaduais e municipais sobre qual tributo incide sobre o provimento de acesso à internet, questão central à distinção entre SCM e SVA, permanecerá relevante durante todo o período de transição, ainda que haja crescente esvaziamento prático à medida que as alíquotas do ICMS e ISS forem sendo reduzidas progressivamente.

352. A convergência de prazos entre a revogação da Norma 4/1995 e a reforma tributária não é, contudo, tecnicamente precisa, pois em 2027 o sistema estará em período de teste: a transição do ICMS e ISS para o IBS ocorrerá via aumento gradual das alíquotas do IBS e redução gradual das alíquotas do ICMS e ISS a partir de 2029, com o ICMS e o ISS desaparecendo efetivamente apenas em 2033. Conclui-se, portanto, que entre 2027 e 2033 haverá ainda a incidência do ICMS. Esse período de transição deve ser observado, pois poderá impactar na tributação das PPPs.

353. Há também discussão sobre se a Anatel poderia alterar a Norma 4/1995. Essa vertente argumenta que a agência não poderia realizar a alteração, pois a norma foi oriunda de uma portaria o MCom.

354. Em entrevistas, além da discussão sobre classificação da natureza dos serviços, foi mencionado que a classificação dos serviços como preponderantemente SCM majorará os impostos a serem pagos pelas prestadoras.

355. Dessa forma, a questão tributária torna-se importante dentro do contexto das PPPs. Na pesquisa realizada com as empresas, 93,5% das respostas indicaram impacto alto ou muito alto da carga tributária.

356. Por se tratar de tema que envolve o fator tributário, tal ponto não foi considerado um achado, pois ele está fora do escopo deste trabalho, apesar de integrar o conjunto de barreiras mapeadas. Adicionalmente, está

em fase de transição devido a reforma tributária.

357. A questão é relevante, visto que tal fator impacta bastante as PPPs que possuem baixa margem líquida, tendo o valor de tributos pago maior representatividade nas finanças para as empresas grandes.

3.8.2. Ação anti-dumping de fibra óptica

358. O cabo de fibra óptica é um meio de transmissão que constituem a infraestrutura física fundamental para a oferta dos serviços de banda larga fixa. Para as pequenas prestadoras, estes cabos representam o principal insumo de capital na implantação e ampliação de redes.

359. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) realizou investigação de antidumping relacionada aos preços dos cabos de fibra óptica importados da China.

360. Dumping é a prática de exportar produtos a preços artificialmente baixos, abaixo do custo de produção ou do preço praticado no mercado de origem, com o objetivo de ganhar mercado em outros países e prejudicar os produtores locais. No caso da fibra óptica chinesa, as empresas brasileiras do setor alegaram que as importações originárias da China chegavam ao Brasil a preços que não refletiam condições normais de mercado, em grande parte devido a subsídios e ao apoio do governo chinês a sua indústria, o que tornava impossível competir em condições justas.

361. O MDIC, em avaliação, decidiu pela aplicação de medidas antidumping, com valor extra fixado aos cabos de fibra em forma de alíquota específica, com prazo de cinco anos de vigência a partir da publicação. Os valores são de US$ 47,46 por quilo de fibra óptica do tipo monomodo e US$ 2,42 por quilo de cabo de fibra óptica com ou sem conectorização (Resoluções-Gecex 829/2025 e 837/2025).

362. Como as fibras ópticas representam uma parte importante da infraestrutura das pequenas provedoras, essa ação afetou fortemente sua operação e ampliação da infraestrutura. Segundo as associações Telcomp e Abramulti (https://teletime.com.br/15/01/2026/fibra-optica-da-china-ficara-170-mais-cara-dizem-telcomp-e-abramulti/, acesso em 19/3/2026):

De acordo com as associações, estimativas preliminares apontam que os cabos ópticos importados da China devem ficar pelo menos 170% mais caros. Além disso, o preço de equilíbrio de todos os cabos de fibra comercializados no Brasil teria um acréscimo de cerca de 50%.

"Isso trará impacto direto na desaceleração da expansão da banda larga, especialmente em regiões menos atendidas e para consumidores de menor renda, ampliando o risco de aprofundamento do abismo digital no País", afirmam as entidades.

363. Segundo estimativas da Federação Nacional de Infraestrutura e Redes (Feninfra):

"A elevação do custo do principal insumo da infraestrutura tende a ser repassada, ainda que parcialmente, ao usuário final, seja na contratação de novos acessos, na ampliação de velocidade ou na renovação de contratos existentes", acrescenta a entidade.

A Feninfra destaca que o impacto da medida sobre a fibra monomodo será mais severo sobre os provedores regionais e de pequeno e médio porte, no sentido de que o eventual encarecimento da fibra provocará redução ou adiamento de investimentos, limitação da cobertura de banda larga e desemprego de trabalhadores.

364. Em entrevistas realizadas com representantes das PPPs, foi mostrada preocupação quanto à capacidade de produção das fabricantes de fibras de atender a demanda local.

365. As entidades debateram sobre o impacto da ação antidumping com o MDIC no início do ano de 2026 (https://www.telcomp.org.br/home/reuniao-com-alckmin-discute-impactos-das-medidas-antidumping-sobre-fibras-opticas/, acesso em 19/3/2026), porém ainda não há uma definição formal sobre medidas para atenuar os impactos sobre as pequenas provedoras.

366. Tal ponto é muito relevante, dado que grande parte dos investimentos em infraestrutura de empresas de internet fixa é relativa à aquisição de cabos de fibra ótica e a possível falta de capacidade de fornecimento de cabos necessários para a ampliação da rede dos provedores. Aumentos nos custos dos cabos de fibra têm uma grande influência na operação e expansão das atividades das PPPs, que muitas vezes tem baixa margem de lucro e maior sensibilidade a mudanças de preços.

367. Esse aspecto não foi considerado um achado no presente trabalho, pois o assunto ainda está em tratativas com os órgãos competentes, em que se discute uma ação para equalizar as ações contra o dumping e o impacto nas prestadoras de pequeno porte.

368. Atendendo ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2019, o Apêndice C deste relatório contém a análise detalhada dos comentários dos gestores (art. 14 da Resolução-TCU 315/2019) enviados por meio do Ofício 100/2026/AUD-ANATEL (peça 27) e do Ofício 15851/2026/MCOM (peça 30).

4. Conclusão

369. O setor de telecomunicações é estratégico para a infraestrutura logística e econômica e para o fornecimento de bens e serviços, tais como internet e conectividade, em especial nas camadas mais vulneráveis da população.

370. Trata-se de um mercado essencialmente privado sujeito à regulação por parte da Anatel e à supervisão ministerial pelo MCom que atua também como gestor das políticas públicas de telecomunicações.

371. Porém, tais iniciativas estão expostas às barreiras do Custo Brasil e enfrentam dificuldades para cumprir exigências logísticas, legais e regulatórias diante da complexidade do mercado e da pressão pela redução dos custos operacionais. Conforme apontado em trabalhos anteriores realizados pelo TCU, o setor de telecomunicações carece de políticas públicas eficazes.

372. O objeto desta auditoria se concentrou nas barreiras e políticas públicas que afetam os pequenos provedores de internet e o seu ambiente de negócios. Grande parte dos acessos à internet banda larga são resultados do esforço de tais prestadoras, principalmente nas regiões mais remotas e/ou sem atratividade econômica. Logo, este trabalho se alinha à Diretriz 1 "Cidadão no foco" do Plano de Gestão 2025-2027 do TCU.

373. O escopo deste trabalho abarcou as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o Custo Brasil no setor de telecomunicações e impactam diretamente os pequenos provedores de internet banda larga. Foram considerados fora do escopo desse trabalho as barreiras tributárias, as barreiras fora da alçada do Governo Federal, as barreiras operacionais e de gestão, o atendimento aos compromissos dos leilões anteriores da Anatel e as avaliações técnicas especializadas da infraestrutura de telecomunicações.

374. O conceito de Custo Brasil apresentado pelo Observatório do Custo Brasil é o mais aderente à atuação do TCU, sendo definido como o conjunto de barreiras estruturais, burocráticas e econômicas que elevam custos e inibem novos investimentos, comprometendo diretamente a competitividade do ambiente de negócios no país.

375. Os pequenos provedores de internet são responsáveis por 91% das conexões de fibra óptica em municípios com até 30 mil habitantes, evidenciando seu papel central na interiorização da banda larga de alta capacidade. Na região Nordeste, os pequenos provedores respondem por 69% dos acessos de banda larga fixa. Em estados como Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí, a participação chega a 70-80% da receita local. No período entre 2023 e 2024, os pequenos provedores investiram em média R$ 18 bilhões em infraestrutura de rede, contra apenas R$ 10,2 bilhões das grandes prestadoras.

376. O Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (NIC.br), por meio do seu Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br), 68% dos domicílios possuíam internet de banda larga fixa em 2015 (https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2015/domicilios/A5/). Esse número aumentou para 76% em 2025 (https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2025/domicilios/A5/), demonstrando que tipo de conexão expandiu durante os últimos dez anos.

377. A liderança agregada das PPPs no mercado de banda larga fixa consolidou-se a partir de 2020 e tem se ampliado de forma contínua.

378. Quanto à demora na atualização das regras de compartilhamento de postes e à ausência de regras claras dos preços praticados no compartilhamento de postes, será proposta recomendação para que se priorizem os processos de revisão da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, pois a situação atual de indefinição prejudica a segurança jurídica e efetividade dos setores elétrico e de telecomunicações. Isso pode induzir preços do aluguel de postes compatíveis com a realidade do mercado dos pequenos provedores de banda larga.

379. Quanto à insegurança pública na prestação dos serviços pelos provedores de banda larga, verificou-se que o aumento da criminalidade no setor de telecomunicações criou barreiras relevantes para a atuação das PPPs. Dito isso, será proposta recomendação para a adoção de medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco e definir um canal de coordenação de ações conjuntas e compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública. Isso pode induzir o enfraquecimento dos mercados ilícitos; e a retomada do controle estatal sobre a infraestrutura.

380. Quanto aos critérios da Anatel de classificação das PPPs e à concorrência desleal entre provedores regulares e clandestinos, verificou-se que a agência coleta periodicamente dados relevantes do setor, que está tomando medidas de regulação assimétrica dos PPPs, de combate à concorrência desleal e de fiscalização e regularização da prestação do serviço de banda larga fixa e que está em articulação com os órgãos de segurança pública.

381. Quanto à dificuldade de acesso pelas PPPs às condições favoráveis de linhas de crédito, verificou-se que há exigências de garantias incompatíveis com a realidade econômica dos pequenos provedores, altas taxas de juros no mercado privado, baixa divulgação dos programas públicos e ausência de metas claras e indicadores de desempenho nas políticas existentes. Logo, propõe-se a recomendação para definir de metas e indicadores de taxa de inadimplência para o Fust Automático e avaliar a possibilidade de aumentar os valores destinados às PPP dada a participação desse segmento no atendimento das cidades e localidade com menos de

30.000 habitantes.

382. Quanto às políticas públicas para as PPPs, verificou-se que essas são incipientes, fragmentadas e insuficientemente estruturadas para atender às necessidades das PPPs, em especial as micro e pequenas empresas que são importantes para a expansão da banda larga em áreas rurais e afastadas dos grandes centros. Assim, será proposta a recomendação para definição de meios de acompanhamento e avaliação das políticas públicas e estimular a regulação assimétrica voltada para as PPPs com vistas à expansão da conectividade e da inclusão digital.

5. Proposta de Encaminhamento

383. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a.1) Com base no art. 3°, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; e no art. 2º, § 1º, § 3º e § 4º, art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas "d" e "e", e art. 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta 4/2014, estabelecendo o cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, a exemplo de: definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc.); definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades; mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma;

a.2) Com base na LGT – art. 19, inciso XVIII, art. 173, parágrafo único, e arts. 183, 184 e 185; na Lei 13.608/2018 - art. 4º-A caput e parágrafo único; na Lei 13.675/2018 - art. 22, § 1º, e art. 24, incisos I e IV; na Lei 15.181/2025 – art. 4º, que:

a.2.1) adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública e definir um canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;

a.2.2) avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o Ministério da Justiça, a adequação dos fluxos de encaminhamento e tratamento das denúncias recebidas pelo canal de denúncia anônima já existente na Anatel relacionadas às atividades ilegais ligadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura;

a.2.3) avalie, em articulação junto ao Ministério de Justiça e Segurança Públicas e Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do PNSP 2021-2030;

b) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento na LC 123/2006, arts. 57 e 58; na Lei 12.527/2011, arts. 3º, II e III, e 8º, caput e § 2º; no Decreto 11.004/2022, arts. do 3º, 10, incisos V e VII, e 12, inciso I; e na Resolução CG-Fust 2/2022, arts. 3º, VII, IX e XII, e 37, caput e parágrafo único, que:

b.1) defina metas para o Fust Automático e indicadores de taxa de inadimplência para o programa de modo a acompanhar a eficácia e efetividade da iniciativa pública;

b.2) avalie a possibilidade de aumentar os valores destinados às PPPs, dada a participação desse segmento no atendimento das cidades e localidade com menos de 30.000 habitantes;

b.3) estabeleça mecanismos divulgação ampla, acessível e transparente aos agentes financeiros e às prestadoras de pequeno porte a respeito das linhas de financiamento disponíveis às PPPs;

c) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos III e VII; na Resolução 698/2018, art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso III, e na Resolução-Anatel 783/2025, art. 8º, que:

c.1) na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias, como editais de leilões de frequência e outros instrumentos regulatórios que definam compromissos de investimento, utilizem mecanismos que possibilitem a participação de um maior número de empresas, especialmente as de pequeno porte, para democratizar o acesso a esses recursos públicos e buscar uma maior efetividade e alcance das políticas públicas;

c.2) definam meios de acompanhamento e avaliação, incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs, de forma a impactar positivamente a expansão da conectividade e da inclusão digital.

d) dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações;

e) autorizar, desde já, o monitoramento da implementação das deliberações provenientes desta decisão;

f) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
3. É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada junto ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para identificar as principais barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas associadas ao denominado "Custo Brasil" no setor de telecomunicações, com vistas a avaliar como os encargos, burocracias e custos adicionais impactam o ambiente de negócios dos pequenos provedores de internet no país.

2. Cabe informar, preliminarmente, que a presente auditoria se insere em um contexto mais amplo de acompanhamento, por parte deste Tribunal, das políticas públicas voltadas à expansão da conectividade e da infraestrutura nacional de telecomunicações.

3. O Acórdão 740/2023-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), ao deliberar sobre a atuação do Ministério das Comunicações e da Anatel na fiscalização dos compromissos de investimento vinculados às políticas públicas de telecomunicações, destacou o papel desempenhado pelas Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs) na expansão de banda larga fixa, especialmente em municípios de pequeno porte e em localidades remotas, além da necessidade de fortalecimento das ações voltadas à inclusão digital e à redução das desigualdades regionais.

4. Posteriormente, por meio do Acórdão 276/2026-TCU-Plenário (relator Ministro Jhonatan de Jesus), proferido no âmbito da análise do leilão das faixas remanescentes de 700 MHz, esta Corte voltou a enfrentar questões relacionadas à promoção da concorrência e à ampliação do acesso à infraestrutura de telecomunicações, recomendando à Anatel a avaliação de mecanismos regulatórios capazes de reduzir barreiras de entrada e de ampliar as condições de participação de prestadoras regionais e novos entrantes nos processos de outorga de radiofrequências. Tal deliberação ressaltou, também, a importância da conectividade em áreas rurais e em localidades ainda insuficientemente atendidas pelos serviços de telecomunicações.

5. Assim, partindo das premissas estabelecidas nos julgados do Tribunal, autorizei a realização da presente fiscalização (Despacho à peça 3 do TC 022.539/2025-5), nos moldes propostos pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).

6. Definiu-se como escopo do trabalho as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o chamado "Custo Brasil" no setor de telecomunicações e que impactam diretamente os pequenos provedores de internet banda larga.

7. Por outro lado, não foram incluídas na auditoria questões relacionadas a: i) barreiras que afetam os provedores com Poder de Mercado Significativo (PMS); ii) barreiras que estão fora da alçada do Governo Federal; iii) barreiras estritamente operacionais ou de gestão; iv) barreiras ligadas a pequenas e médias empresas não relacionadas ao setor de telecomunicações; v) atendimento aos compromissos dos leilões anteriores da Anatel; e vi) avaliações técnicas aprofundadas da infraestrutura de telecomunicações (peça 33, p. 5-6).

8. O chamado "Custo Brasil", expressão amplamente difundida desde a década de 1990, refere-se ao conjunto de ineficiências regulatórias, institucionais, burocráticas e estruturais que elevam os custos de produção, reduzem a competitividade da economia e dificultam a realização de investimentos.

9. Estudos elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) estimam que tais entraves representem custo adicional da ordem de R$ 1,7 trilhão anuais para as empresas brasileiras quando comparadas às condições médias observadas nos países da OCDE.

10. Diante desse cenário, a auditoria buscou responder a duas questões centrais, a saber:

a) Quais são as principais barreiras que afetam os pequenos provedores de internet?

b) Os instrumentos de política pública existentes têm sido operacionalizados de forma a reduzir o Custo Brasil para os pequenos provedores e melhorar o ambiente de negócios?

11. Para tanto, foram realizadas reuniões e entrevistas semiestruturadas com representantes da Anatel, do Ministério das Comunicações e de entidades representativas dos provedores de internet de diversas regiões do país, além da aplicação de pesquisa (*survey*) junto a empresas do setor.

12. As discussões abordaram temas como compartilhamento de postes, custos operacionais, encargos regulatórios, acesso a crédito e financiamento, desafios de atendimento em áreas rurais ou de baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), bem como o impacto de editais, obrigações regulatórias e políticas públicas, além de percepções gerais sobre o ambiente competitivo dos pequenos provedores de internet.

13. A metodologia detalhada encontra-se no "Apêndice A" do relatório de auditoria (peça 33, p. 76), reproduzido no Relatório precedente.

14. Em linhas gerais, a AudComunicações identificou um conjunto de obstáculos estruturais, que podem ser agrupados em quatro grandes eixos:

a) deficiências regulatórias relacionadas ao compartilhamento de postes, caracterizadas pela demora na atualização da regulamentação conjunta da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da Anatel e pela ausência de critérios claros para a definição dos preços cobrados pelo uso dessa infraestrutura;

b) problemas relacionados ao ambiente concorrencial e ao ambiente de negócios, incluindo a crescente atuação de provedores clandestinos, dificuldades na aplicação de mecanismos de regulação assimétrica e limitações das políticas públicas voltadas especificamente às PPPs;

c) restrições ao financiamento e à expansão dos investimentos, especialmente em razão das dificuldades enfrentadas pelas PPPs para acessar crédito em condições compatíveis com sua capacidade econômica; e

d) riscos relacionados à expansão da criminalidade organizada sobre o setor de telecomunicações, fenômeno que tem se manifestado por meio de furtos e roubos de infraestrutura, exploração clandestina de serviços, extorsões, ameaças a trabalhadores e controle territorial de mercados locais de conectividade, com potenciais impactos sobre a continuidade dos serviços e sobre a efetividade das políticas públicas de inclusão digital.

15. A seguir, passo a detalhar os principais achados da auditoria.

Demora na atualização das regras de compartilhamento de postes

16. A auditoria identificou que a persistente insegurança jurídica relacionada ao compartilhamento de postes decorre da demora na atualização da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, que trata da aprovação do preço de referência para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações, a ser utilizado nos processos de resolução de conflitos, e estabelece regras para uso e ocupação dos Pontos de Fixação, e da ausência de consenso entre os órgãos reguladores acerca de aspectos centrais do modelo de gestão dessa infraestrutura.

17. Embora Anatel, Aneel, Ministério das Comunicações e Ministério de Minas e Energia tenham iniciado, em 2023, processo de revisão normativa no âmbito da Política Nacional de Compartilhamento de Postes (Poste Legal), a tramitação foi retardada após o arquivamento da proposta pela Aneel e pelo surgimento de divergências interpretativas acerca do Decreto 12.068/2024.

18. O impasse foi posteriormente solucionado pela Consultoria-Geral da União, unidade da Advocacia Geral da União (AGU), que emitiu parecer reconhecendo a obrigatoriedade da cessão prevista no art. 16 do referido decreto, o qual prevê que “as concessionárias de distribuição de energia elétrica deverão ceder a pessoa jurídica distinta o espaço em infraestrutura de distribuição, as faixas de ocupação e os pontos de fixação dos postes das redes aéreas de distribuição destinados ao compartilhamento com o setor de telecomunicações”.

19. Apesar da superação da controvérsia jurídica, a regulamentação conjunta permanece pendente, mantendo ambiente de elevada litigiosidade e insegurança regulatória. Segundo a unidade técnica, a situação tem ampliado os custos dos provedores de pequeno porte, fomentado a judicialização e comprometido a previsibilidade necessária à realização de investimentos.

20. Diante desse cenário, a AudComunicações propõe recomendar à Anatel, em articulação com a Aneel, a conclusão célere da revisão da regulamentação, mediante definição de cronograma, metodologia de precificação, mecanismos de solução consensual de conflitos e regime de transição apto a preservar a segurança jurídica dos agentes regulados.

Ausência de regras claras para os preços de compartilhamento de postes

21. A AudComunicações verificou que a ausência de atualização da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014 tem contribuído para a inexistência de critérios uniformes para formação dos preços cobrados pelo compartilhamento de postes, favorecendo práticas comerciais heterogêneas e intensificando conflitos entre distribuidoras de energia e prestadoras de telecomunicações.

22. A relevância do problema é evidenciada pela representação encaminhada pela Anatel ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em razão de indícios de discriminação de preços no Distrito Federal, bem como pelo elevado volume de disputas administrativas e judiciais envolvendo a matéria. Levantamento realizado pela própria agência reguladora, com mais de 3.500 contratos, revelou ampla dispersão dos valores cobrados, variando entre R$ 1,35 e R$ 38,13 por ponto de fixação.

23. As entrevistas e pesquisas realizadas pela equipe de fiscalização corroboram esse diagnóstico. A maioria dos provedores consultados afirmou pagar valores superiores ao preço de referência previsto na regulamentação, apontando os custos de compartilhamento como um dos principais entraves à atividade.

24. Segundo a unidade técnica, a ausência de critérios objetivos para precificação favorece práticas potencialmente discriminatórias, eleva os custos operacionais das PPPs e pode comprometer a concorrência e a expansão da conectividade, especialmente em localidades de menor atratividade econômica.

25. O compartilhamento de postes constitui um insumo essencial para a expansão das redes de telecomunicações. Assim, a ausência de regras estáveis e previsíveis para sua utilização repercute diretamente

sobre os custos das prestadoras, a dinâmica concorrencial e a velocidade de expansão da conectividade, especialmente em municípios de menor porte.

Insegurança pública na prestação dos serviços de telecomunicações

26. A AudComunicações constatou o agravamento da criminalidade associada à infraestrutura e à prestação dos serviços de telecomunicações como uma barreira relevante à atuação das Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs).

27. Segundo a unidade técnica, o problema deixou de se limitar a furtos e roubos de cabos, assumindo contornos mais complexos e capazes de comprometer a continuidade dos serviços, a segurança dos trabalhadores do setor e a efetividade das políticas públicas de conectividade.

28. As evidências reunidas nos autos revelam um crescimento expressivo dos crimes contra a infraestrutura de telecomunicações. Conforme levantamento divulgado pela entidade Conexis Brasil Digital, somente em 2023 foram furtados ou roubados mais de 5,4 milhões de metros de cabos em todo o país, o que resultou em interrupções de serviços, aumento dos custos operacionais e redução da confiabilidade das redes. Os estados mais afetados por esses ilícitos, naquele ano, foram, em ordem decrescente, São Paulo, Paraná, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

29. Entretanto, a situação mais preocupante refere-se à crescente atuação de organizações criminosas sobre mercados locais de telecomunicações.

30. Nesse sentido, a auditoria registrou episódios ocorridos no Estado do Ceará, onde facções criminosas passaram a exigir pagamentos periódicos de provedores como condição para a prestação dos serviços. Empresas que recusaram tais exigências foram alvo de represálias que incluíram destruição de redes de fibra óptica, incêndio de veículos, depredação de instalações e ameaças a funcionários.

31. Conforme informações levantadas pela unidade técnica, ao menos cinco provedores encerraram suas atividades em decorrência desses ataques, enquanto outras empresas iniciaram processos de desmobilização diante da inviabilidade de continuar operando em áreas sob influência criminosa.

32. Também foram relatados casos de violência direta contra trabalhadores do setor, a exemplo do assassinato de técnicos de telecomunicações em Salvador, episódio investigado como possível retaliação praticada por organização criminosa que exerceria controle territorial na região.

33. Para a AudComunicações, fatos dessa natureza evidenciam que a exploração ilícita do mercado de telecomunicações passou a representar risco não apenas patrimonial, mas também à integridade física dos profissionais e à continuidade da prestação de serviços considerados essenciais.

34. Outro aspecto de destaque diz respeito à exploração econômica dos próprios serviços de telecomunicações por organizações criminosas. O relatório menciona levantamentos produzidos por órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro indicando elevada presença de provedores vinculados a facções e milícias em comunidades sob seu domínio territorial, situação que compromete a concorrência, reduz a capacidade fiscalizatória do Estado e fragiliza a proteção dos consumidores.

35. As entrevistas realizadas com representantes do setor também corroboraram a gravidade do problema, revelando dificuldades para atuar em comunidades dominadas por organizações criminosas, receio de represálias e preocupação com a crescente expansão de mercados ilícitos.

36. A unidade técnica destacou, por outro lado, iniciativas recentemente adotadas pela Anatel e por órgãos de persecução penal, incluindo a celebração de acordo de cooperação com o Conselho Nacional do Ministério Público, a criação de canal específico para recebimento de denúncias, o mapeamento de áreas conflagradas e reuniões interinstitucionais voltadas ao compartilhamento de informações e ao planejamento de operações coordenadas de fiscalização e repressão a crimes dessa natureza.

37. Desse modo, considerando o avanço dos mercados ilícitos e os riscos para a segurança e a resiliência de infraestrutura crítica ao desenvolvimento nacional, a AudComunicações propõe recomendação para aprofundamento da articulação entre Anatel, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério Público e órgãos de segurança pública, com vistas ao mapeamento de áreas críticas, ao aperfeiçoamento dos fluxos de denúncia e à ampliação da proteção da infraestrutura de telecomunicações.

Impactos negativos na regulação assimétrica das PPPs

38. O presente achado está diretamente relacionado ao Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), aprovado pela Resolução-Anatel 783/2025, principal instrumento regulatório destinado à promoção da concorrência nos mercados de telecomunicações.

39. Em linhas gerais, o PGMC identifica mercados relevantes, avalia seu grau de concentração e estabelece obrigações diferenciadas para grupos detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS), buscando reduzir barreiras à competição e equilibrar as condições de atuação entre os agentes econômicos. Nesse sentido, o regulamento considera PPP o grupo econômico que detenha participação inferior a 5% do mercado nacional de varejo em que atua.

40. A unidade técnica observou que o conceito regulatório de PPP, baseado exclusivamente em participação de mercado nacional inferior a 5%, pode não refletir adequadamente a heterogeneidade das empresas enquadradas nessa categoria, uma vez que sob a mesma classificação convivem empresas com milhões de acessos e elevada capacidade financeira e provedores regionais de reduzido porte que atuam em localidades remotas ou de baixa atratividade econômica.

41. A preocupação torna-se ainda mais pertinente quando se considera o papel exercido por essas prestadoras na expansão da banda larga em municípios de pequeno porte e localidades remotas, conforme já destacado por este Tribunal no Acórdão 740/2023-Plenário.

42. Dessa forma, as dificuldades enfrentadas pelos pequenos provedores não decorrem apenas do tamanho de sua participação no mercado, mas também de fatores estruturais relacionados à localização geográfica, distância dos grandes centros de conectividade, acesso à infraestrutura essencial e limitações de escala. Assim, empresas que atuam em localidades remotas enfrentam desafios que não são captados pelo critério atualmente adotado pela Anatel.

43. Nada obstante, a AudComunicações não identificou elementos suficientes para concluir pela inadequação do modelo regulatório atualmente vigente, razão pela qual se absteve de propor deliberação específica para este achado, recomendando apenas o acompanhamento contínuo da situação pela Anatel, com vistas a assegurar que os instrumentos de regulação assimétrica permaneçam aderentes às transformações do mercado.

Concorrência desleal entre provedores regulares e clandestinos

44. A fiscalização constatou a coexistência de exigências regulatórias e fiscais para as empresas regularizadas e de fiscalização insuficiente sobre o mercado clandestino, produzindo, assim, um ambiente concorrencial desequilibrado, com impactos relevantes sobre a sustentabilidade econômica das Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs) no mercado de banda larga fixa.

45. Enquanto as empresas regularmente constituídas suportam custos relacionados à obtenção de outorgas, homologação de equipamentos, cumprimento de obrigações regulatórias e atendimento aos consumidores, os prestadores clandestinos operam à margem desse arcabouço normativo, reduzindo artificialmente seus custos e obtendo vantagem competitiva indevida perante os agentes que atuam de forma regular.

46. A unidade técnica registrou, contudo, avanços recentes da Anatel, especialmente após a aprovação, por meio da Resolução Interna 449/2025, do Plano de Ação para Combate à Concorrência Desleal e para a Regularização da Prestação do Serviço de Banda Larga Fixa.

47. Entre as principais medidas adotadas, destacou-se a suspensão da dispensa de outorga anteriormente aplicável a determinados prestadores do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), com o objetivo de ampliar o controle regulatório sobre o mercado e reduzir espaços para atuação de empresas irregulares.

48. Conforme registrado nos autos, mais de dez mil entidades foram notificadas para regularização, e milhares de prestadores concluíram os procedimentos necessários para obtenção da autorização da Anatel, evidenciando esforço significativo de formalização do setor.

49. Além dessa iniciativa, a unidade técnica também destacou a realização, em março de 2026, da Operação Provedor Legal, conduzida de forma simultânea nas vinte e sete unidades da Federação, com apoio da Polícia Federal e das forças estaduais de segurança pública.

50. A operação identificou expressivo número de operadores irregulares entre os alvos fiscalizados, resultando em autuações administrativas, apreensão de equipamentos, recolhimento de cabos furtados utilizados em redes clandestinas e prisões em flagrante pela exploração irregular de serviços de telecomunicações.

51. Diante das medidas já adotadas e dos resultados preliminares observados, a AudComunicações entendeu não serem necessárias, por ora, deliberações adicionais, sem prejuízo do acompanhamento contínuo da atuação da agência reguladora sobre o tema.

Dificuldade de acesso a condições favoráveis de crédito

52. A AudComunicações identificou que as Prestadoras de Pequeno Porte enfrentam dificuldades estruturais e persistentes para acessar linhas de crédito em condições compatíveis com suas necessidades de investimento.

53. Consoante a unidade técnica, embora essas empresas sejam responsáveis por parcela significativa da expansão da infraestrutura de banda larga no país, seu acesso ao financiamento permanece limitado por exigências de garantias incompatíveis com sua realidade patrimonial, pela reduzida divulgação dos programas existentes e por fragilidades na governança das políticas públicas voltadas ao setor.

54. As evidências reunidas na auditoria demonstram que o problema decorre, em grande medida, da própria natureza dos ativos das PPPs. Diferentemente de setores que possuem patrimônio facilmente utilizável

como garantia, as prestadoras de telecomunicações concentram seus investimentos em redes, equipamentos e cabos de fibra óptica, ativos sujeitos à rápida depreciação tecnológica e de difícil reaproveitamento econômico. Como consequência, mesmo empresas que possuem infraestrutura relevante frequentemente encontram dificuldades para oferecer garantias consideradas satisfatórias pelas instituições financeiras.

55. A gravidade da questão foi confirmada pelas entidades representativas do setor. A Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint) informou que o acesso ao crédito continua sendo um dos principais obstáculos enfrentados pelos provedores regionais, que frequentemente esbarram em exigências de garantias incompatíveis com sua estrutura econômico-financeira.

56. Nesse sentido, a auditoria reconheceu os avanços produzidos pela modernização do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que passou a admitir o financiamento de projetos de banda larga por meio de linhas reembolsáveis voltadas às micro, pequenas e médias empresas.

57. Como exemplos, destacam-se os programas conhecidos como Fust Equipamentos e Fust Crédito Conectividade, operacionalizados no âmbito do denominado Fust Automático, destinados ao financiamento de equipamentos, expansão de redes e capital de giro.

58. A unidade técnica também analisou o Programa Acessa Crédito Telecom, desenvolvido pelo Ministério das Comunicações em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE). Essa iniciativa busca enfrentar justamente os principais obstáculos apontados pelas PPPs, mediante a criação de fundo garantidor, linhas de crédito de longo prazo, instrumentos de securitização de recebíveis e plataforma tecnológica voltada à redução das assimetrias de informação entre provedores e agentes financeiros.

59. Segundo a auditoria, o programa representa importante inovação institucional. Entre seus diferenciais estão a possibilidade de utilização de fundo garantidor para reduzir a exigência de garantias reais, a oferta de financiamentos com prazos de até vinte e cinco anos e a utilização de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), mecanismo que permite antecipar receitas futuras para viabilizar investimentos em infraestrutura. Nada obstante, a AudComunicações registrou que, à época dos trabalhos, o programa ainda se encontrava em fase pré-operacional, não sendo possível aferir seus resultados concretos.

60. Outro aspecto relevante identificado pela fiscalização refere-se à insuficiência de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas de crédito.

61. Embora tanto o Programa Acessa Crédito quanto o Fust Automático contenham indicadores de acompanhamento, a auditoria verificou a ausência de metas formais para parte relevante desses indicadores.

62. No caso do Fust Automático, foi apontada ainda a inexistência de indicador específico de inadimplência, elemento especialmente importante em programas estruturados sob a lógica de crédito reembolsável e cuja sustentabilidade depende da recuperação dos recursos concedidos.

63. A AudComunicações também identificou fragilidades na divulgação dos programas. Apesar da existência de informações nos sítios institucionais do Ministério das Comunicações e do BNDES, a fiscalização concluiu que faltam instrumentos de comunicação voltados especificamente à realidade das pequenas empresas, tais como guias simplificados, simuladores de financiamento, manuais práticos e canais de orientação em linguagem acessível.

64. Essa constatação foi corroborada pela pesquisa realizada junto aos provedores, que revelou que 18% dos respondentes sequer conheciam as linhas de crédito disponíveis e que aproximadamente metade das empresas nunca havia tentado acessar financiamentos públicos.

65. Os resultados do levantamento realizado pela equipe de auditoria reforçam a percepção de baixa efetividade dessas políticas. Entre os provedores consultados, cerca de 21% afirmaram não ter buscado crédito público por considerá-lo excessivamente difícil ou inviável; 12% apontaram as garantias exigidas como principal obstáculo; 19% indicaram dificuldades relacionadas aos critérios de elegibilidade; e apenas pequena parcela informou ter conseguido acessar os recursos disponíveis.

66. Diante dessas evidências, a AudComunicações concluiu que as dificuldades de acesso ao crédito constituem importante barreira não apenas à entrada de novos agentes no mercado, mas também à expansão e modernização das redes operadas pelas PPPs. Como consequência, verificam-se restrições aos investimentos em infraestrutura, redução da capacidade de atualização tecnológica e dificuldades para ampliação dos serviços justamente nas localidades em que os pequenos provedores exercem papel mais relevante para a universalização da conectividade.

67. A questão assume especial relevância porque a disponibilidade de crédito em condições adequadas constitui fator decisivo para viabilizar investimentos em localidades de baixo retorno econômico, justamente aquelas em que os pequenos provedores desempenham papel mais relevante para a universalização da conectividade.

68. Por essa razão, a unidade técnica propôs recomendar ao Ministério das Comunicações que

aperfeiçoe os mecanismos de monitoramento do Fust Automático mediante definição de metas e criação de indicador de inadimplência; avalie a possibilidade de ampliação dos recursos destinados às PPPs; e fortaleça a divulgação das linhas de financiamento disponíveis por meio de instrumentos mais acessíveis e adequados à realidade dos pequenos provedores.

Políticas públicas voltadas às PPPs ainda incipientes e pouco estruturadas

69. Para além das questões relacionadas ao financiamento, a auditoria concluiu que, embora existam iniciativas governamentais capazes de beneficiar as Prestadoras de Pequeno Porte, as políticas vigentes apresentam caráter fragmentado, alcance limitado e reduzido grau de institucionalização, não configurando, até o momento, uma política pública estruturada e integrada, destinada a reconhecer e a potencializar o papel estratégico desempenhado por esse segmento na expansão da infraestrutura digital brasileira.

70. A unidade técnica destacou que, apesar de responderem por aproximadamente 60% do mercado de banda larga fixa, por cerca de 64% dos investimentos realizados nesse segmento e por aproximadamente 90% das conexões de fibra óptica em municípios com menos de 30 mil habitantes, as PPPs contam com poucas iniciativas especificamente direcionadas às suas necessidades.

71. Nesse sentido, as principais ações identificadas concentram-se nas linhas de financiamento associadas ao Fust, no Programa Acessa Crédito Telecom e em algumas medidas regulatórias relacionadas ao acesso ao espectro de radiofrequências.

72. Quanto ao financiamento, a auditoria registrou que iniciativas como o Programa Acessa Crédito Telecom possuem potencial para enfrentar dificuldades históricas de acesso ao crédito, embora ainda se encontrem em fase inicial de implementação.

73. No tocante ao acesso ao espectro, a AudComunicações reconheceu como avanço a modelagem adotada para o leilão das faixas remanescentes de 700 MHz. O edital reservou uma primeira rodada de licitação exclusivamente às prestadoras regionais que já haviam adquirido frequências no leilão do 5G, permitindo que empresas como Brisanet, Sercomtel, Consórcio 5G e Cloud2U disputassem espectro em condições mais favoráveis do que aquelas observadas em certames anteriores.

74. A unidade técnica considerou essa medida uma boa prática regulatória, mas ponderou que seu alcance é limitado, pois beneficia apenas um conjunto restrito de empresas e não integra uma política permanente de ampliação da participação das PPPs no mercado móvel.

75. A auditoria também destacou que o acesso ao espectro possui relevância estratégica para os pequenos provedores. Conforme relatado pelas entidades representativas do setor, a possibilidade de ofertar serviços móveis em conjunto com a banda larga fixa passou a representar importante diferencial competitivo frente às grandes operadoras nacionais.

76. No entanto, a estrutura historicamente adotada em diversos leilões, baseada em lotes nacionais ou de grande abrangência geográfica, acaba dificultando a participação de empresas de menor porte, criando barreiras econômicas de entrada incompatíveis com sua capacidade financeira.

77. Outro aspecto enfatizado pela unidade técnica refere-se à forma de utilização dos recursos públicos associados aos compromissos de investimento decorrentes das licitações de radiofrequência. A auditoria verificou que parcela expressiva desses recursos permanece concentrada nas grandes operadoras nacionais. Nos leilões vinculados ao 5G, por exemplo, cerca de 77% dos compromissos de investimento ficaram sob responsabilidade dos grandes grupos econômicos (Acórdão 740/2023-TCU-Plenário).

78. De acordo com a AudComunicações, essa dinâmica produz efeitos relevantes sobre o ambiente concorrencial. Além de não terem acesso direto aos recursos vinculados aos compromissos assumidos nos leilões, as PPPs veem grande parte desses investimentos ser direcionada justamente para municípios de pequeno porte e localidades remotas, mercados nos quais tradicionalmente desempenham papel de destaque.

79. A unidade técnica menciona, inclusive, que modelos alternativos, como leilões reversos ou mecanismos mais amplos de destinação de recursos aos fundos setoriais, poderiam ampliar a participação de empresas regionais e aumentar a competição na execução dessas políticas.

80. Nas entrevistas realizadas e na pesquisa aplicada pela equipe de auditoria, aproximadamente 79% dos respondentes afirmaram que as políticas públicas atualmente existentes não atendem adequadamente às necessidades das pequenas e médias empresas do setor. Também foram recorrentes os relatos de dificuldades para que as demandas dessas empresas sejam efetivamente incorporadas ao desenho das ações governamentais.

81. A unidade técnica reconheceu, por outro lado, a existência de iniciativas institucionais relevantes, especialmente o Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) da Anatel, fórum que reúne representantes da agência, do Ministério das Comunicações e das entidades representativas do setor para discutir questões como acesso ao espectro, compartilhamento de postes, expansão da infraestrutura e outros temas de interesse das PPPs.

82. Apesar disso, a auditoria concluiu que ainda persistem fragilidades na transformação dessas

demandas em políticas públicas estruturadas, dotadas de objetivos claros, indicadores de desempenho e mecanismos permanentes de avaliação de resultados.

83. Diante dessas evidências, a AudComunicações concluiu que as políticas públicas voltadas às Prestadoras de Pequeno Porte ainda carecem de maior coordenação, abrangência e institucionalização, e que, embora existam iniciativas relevantes em diferentes frentes, verifica-se a ausência de estratégia integrada capaz de considerar, de forma sistemática, o papel desempenhado por essas empresas na expansão da conectividade e na redução das desigualdades regionais.

84. Dessa forma, propôs recomendar ao Ministério das Comunicações e à Anatel o aperfeiçoamento dos mecanismos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas direcionadas ao segmento, inclusive mediante a adoção de instrumentos que ampliem a participação das empresas de menor porte em programas financiados com recursos públicos e em futuras iniciativas regulatórias voltadas à expansão da conectividade.

Outros aspectos relevantes

85. Além dos achados resumidos anteriormente, a auditoria registrou dois temas adicionais que, embora não tenham fundamentado propostas de encaminhamento, merecem acompanhamento institucional em razão de seus potenciais impactos sobre a competitividade e a capacidade de investimento das Prestadoras de Pequeno Porte.

86. O primeiro diz respeito às controvérsias envolvendo a distinção regulatória e tributária entre Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e Serviços de Valor Adicionado (SVA), em razão de seus potenciais reflexos durante o período de transição da reforma tributária.

87. O outro refere-se aos possíveis impactos da política antidumping aplicada às importações de fibras ópticas oriundas da China, medida que poderá elevar os custos de implantação e expansão das redes de telecomunicações, especialmente para os provedores de menor porte.

88. A AudComunicações relatou preocupação recorrente das Prestadoras de Pequeno Porte quanto à controvérsia envolvendo a distinção entre o SCM e o SVA. A unidade técnica observou que a evolução tecnológica das redes de banda larga e a crescente convergência dos serviços digitais tornaram mais complexa a delimitação dessas atividades.

89. Conforme informações obtidas junto às PPPs, as divergências interpretativas existentes entre os diversos fiscos estaduais e municipais produzem significativa insegurança jurídica para os provedores, especialmente em razão dos distintos regimes tributários aplicáveis ao SCM e ao SVA. Enquanto o SCM está sujeito à incidência de ICMS, o SVA tradicionalmente não se submete a esse tributo, circunstância que gera relevantes impactos econômicos para empresas que operam com reduzidas margens de rentabilidade.

90. Desse modo, tendo em vista o cenário atual de mudança normativa e por se tratar de questão predominantemente tributária, a unidade técnica entendeu não ser o caso de formular recomendação específica para essa questão, sem prejuízo do reconhecimento de seus potenciais impactos sobre a operação das PPPs.

91. Quanto aos possíveis impactos das medidas antidumping aplicadas às importações de cabos e fibras ópticas oriundos da China, insumos essenciais para a implantação e expansão das redes de banda larga, a AudComunicações registrou apreensão do setor com eventual elevação dos custos de investimento.

92. Na avaliação da unidade técnica, eventual encarecimento desses insumos tende a afetar de forma mais intensa as Prestadoras de Pequeno Porte, que possuem menor escala operacional, reduzido poder de negociação junto a fornecedores e maior sensibilidade a oscilações de custos.

93. Não obstante a relevância desse tema, a AudComunicações consignou em seu relatório que a matéria ainda se encontrava em análise pelos órgãos governamentais competentes, inclusive com discussões em curso entre o setor produtivo e o MDIC, razão pela qual optou por não caracterizar a questão como achado de auditoria nem propor encaminhamentos específicos.

94. Finalmente, examinados os principais fatores que contribuem para a elevação do Custo Brasil no setor de telecomunicações, bem como as medidas já adotadas pelos gestores ou propostas para seu enfrentamento, passo às considerações finais sobre os resultados da presente fiscalização.

95. Concluída a apresentação sintética dos achados de auditoria e das propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica, declaro minha concordância, na íntegra, com as conclusões e análises empreendidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

96. A presente fiscalização evidencia que a conectividade já não pode ser compreendida apenas como mero serviço de telecomunicações ou comodidade tecnológica. Trata-se de infraestrutura essencial ao funcionamento da sociedade contemporânea, indispensável à prestação de serviços públicos, ao desenvolvimento econômico, à inclusão social e ao próprio exercício da cidadania. Educação, saúde, segurança pública, serviços governamentais digitais, atividades produtivas e relações de trabalho dependem, em medida

crescente, da existência de redes robustas, resilientes e amplamente distribuídas pelo território nacional.

97. É sob essa perspectiva que os resultados da auditoria devem ser compreendidos. Os problemas identificados no compartilhamento de infraestrutura, no acesso ao crédito, no ambiente concorrencial, na formulação de políticas públicas e no enfrentamento da atuação de agentes clandestinos e de organizações criminosas não constituem dificuldades isoladas. Representam manifestações concretas do denominado Custo Brasil no setor de telecomunicações, que elevam custos, ampliam incertezas, comprometem investimentos e retardam a expansão da conectividade.

98. A relevância dessas constatações torna-se ainda mais evidente diante do papel desempenhado pelas Prestadoras de Pequeno Porte, responsáveis por significativa parcela da expansão da banda larga em municípios de menor porte, áreas rurais e localidades remotas. Em muitas dessas regiões, sua atuação não apenas complementa a dos grandes grupos econômicos, mas viabiliza a própria oferta de serviços de telecomunicações.

99. Nesse contexto, barreiras regulatórias, financeiras ou institucionais impostas a essas empresas produzem efeitos que transcendem a esfera empresarial e repercutem diretamente sobre a população, limitando investimentos, restringindo a ampliação da cobertura e dificultando o acesso da sociedade aos benefícios da economia digital.

100. Merece especial atenção, ainda, a crescente atuação da criminalidade organizada sobre o setor de telecomunicações. Os fatos documentados nos autos demonstram que determinados grupos criminosos passaram a enxergar a conectividade não apenas como alvo de práticas ilícitas, mas também como atividade econômica a ser explorada e controlada.

101. Quando organizações criminosas restringem a atuação de operadores legítimos, impõem custos adicionais aos prestadores regulares ou buscam controlar mercados locais de conectividade, não se verifica apenas afronta à livre concorrência. Verifica-se, sobretudo, uma ameaça à capacidade do Estado de assegurar a adequada prestação de serviços essenciais e de exercer plenamente sua autoridade sobre infraestruturas críticas ao funcionamento da sociedade contemporânea.

102. Nesse sentido, o enfrentamento desse fenômeno exige atuação coordenada e permanente do poder público, fundada no compartilhamento tempestivo de informações, na integração institucional e no fortalecimento de mecanismos de inteligência capazes de antecipar riscos e impedir a consolidação de mercados ilícitos. Trata-se, portanto, de desafio que ultrapassa os limites da regulação setorial e demanda ação articulada das diversas esferas estatais.

103. Cumpre reconhecer, por outro lado, as iniciativas já empreendidas pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel para enfrentar parcela significativa dos problemas diagnosticados. Os avanços observados no aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento associados ao Fust, os esforços de modernização regulatória, as medidas de combate à concorrência desleal e a crescente articulação institucional para enfrentamento dos mercados ilícitos demonstram a existência de agenda consistente em desenvolvimento. As recomendações propostas pela unidade técnica caminham precisamente no sentido de fortalecer essas iniciativas e ampliar sua efetividade.

104. Ao fim e ao cabo, a presente auditoria demonstra que a expansão da conectividade depende não apenas da evolução tecnológica ou da disposição dos agentes privados em investir, mas também da capacidade do Estado de promover ambiente regulatório, institucional e econômico favorável à inovação, à segurança jurídica e à ampliação dos investimentos.

105. Cada barreira removida, cada ineficiência corrigida e cada política pública aperfeiçoada representam mais do que a redução de custos para o setor: significam maior expansão da infraestrutura digital, ampliação do acesso da população a oportunidades econômicas e a serviços públicos e avanço na redução das desigualdades regionais que ainda marcam o país.

106. Afinal, quando se ampliam as condições para o desenvolvimento da conectividade, não é apenas o setor de telecomunicações que avança. Avança também a capacidade do Estado de integrar territórios, promover oportunidades, fortalecer a competitividade nacional e transformar inclusão digital em desenvolvimento efetivo para a sociedade brasileira.

107. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

1. Processo nº TC 022.752/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Telecomunicações; Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada no Ministério das Comunicações (MCom) e na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com o objetivo de identificar e analisar as principais barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o denominado "Custo Brasil" no setor de telecomunicações, com vistas a avaliar como os encargos, burocracias e custos adicionais impactam o ambiente de negócios dos pequenos provedores de internet no país, classificados como Prestadoras de Pequeno Porte (PPP).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 2º, inciso III, e 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:
9.1.1. com fundamento no art. 3°, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; e nos arts. 2º, §§ 1º, 3º e 4º; 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas "d" e "e", e 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta 4/2014, que trata da aprovação do preço de referência para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações a ser utilizado nos processos de resolução de conflitos e estabelece regras para uso e ocupação dos Pontos de Fixação, estabelecendo cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, a exemplo de:
i) definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc.);
ii) definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades;
iii) mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e
iv) previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma;
9.1.2. com fulcro nos arts. 19, inciso XVIII, 173, parágrafo único, e 183, 184 e 185 da Lei Geral de Telecomunicação (LGT); art. 4º-A, caput e parágrafo único, da Lei 13.608/2018; arts. 22, § 1º, e 24, incisos I e IV, da Lei 13.675/2018; e art. 4º da Lei 15.181/2025:
9.1.2.1. adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública, bem como para estabelecer canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;
9.1.2.2. avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a adequação dos fluxos de encaminhamento e tratamento das denúncias recebidas pelo canal de denúncia anônima já existente na Anatel, relacionadas às atividades ilegais ligadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura;
9.1.2.3. avalie, em articulação com o Ministério de Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) 2021-2030;
9.2. recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento nos arts. 57 e 58 da LC 123/2006; nos arts. 3º, incisos II e III, e 8º, caput e § 2º, da Lei 12.527/2011; nos arts. 3º, 10, incisos V e VII, e 12, inciso I, do Decreto 11.004/2022; e arts. 3º, incisos VII, IX e XII, e 37, caput e parágrafo único, da Resolução CG-Fust 2/2022, que:
9.2.1. defina metas para o Fust Automático e indicadores de taxa de inadimplência para o programa, de modo a acompanhar a eficácia e a efetividade dessa iniciativa pública;
9.2.2. avalie a possibilidade de aumentar os valores destinados às PPPs, dada a participação desse segmento no

atendimento das cidades e localidades com menos de 30.000 habitantes;
9.2.3. estabeleça mecanismos divulgação ampla, acessível e transparente aos agentes financeiros e às prestadoras de pequeno porte a respeito das linhas de financiamento disponíveis às PPPs;
9.3. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos III e VII; na Resolução 698/2018, art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso III, e na Resolução-Anatel 783/2025, art. 8º, que:
9.3.1. na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias, como editais de leilões de frequência e outros instrumentos regulatórios que definam compromissos de investimento, utilizem mecanismos que possibilitem a participação de maior número de empresas, especialmente as de pequeno porte, para democratizar o acesso a esses recursos públicos e buscar maior efetividade e alcance das políticas públicas;
9.3.2. definam meios de acompanhamento e avaliação, incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs, de forma a impactar positivamente a expansão da conectividade e da inclusão digital;
9.4. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações;
9.5. autorizar, desde já, o monitoramento das deliberações deste acórdão;
9.6. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2553-36/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) 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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE ___ – Plenário
TC 037.380/2018-4 [Apensos: TC 024.183/2025-3, TC 024.182/2025-7]
Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Poço Dantas/PB
Responsáveis: Fecol Comercio e Serviços Ltda (11.370.063/0001-56); Jose Gurgel Sobrinho (166.515.038-63)
Interessado: Ministério da Integração Nacional (extinta) ()
Representação legal: Herleson Sarllan Anacleto de Almeida (16732/OAB-PB), representando Jose Gurgel Sobrinho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DA 1ª ETAPA DO AÇUDE NO SÍTIO LAJES. EXECUÇÃO PARCIAL DOS SERVIÇOS. IMPUGNAÇÃO DAS DESPESAS REFERENTES À ETAPA 11 DO PLANO DE TRABALHO (REFLORESTAMENTO DE ÁREAS DE JAZIDAS). CITAÇÃO DO PREFEITO E DA EMPRESA CONTRATADA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. PERDA DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS DO CONVÊNIO E OS SERVIÇOS SUPOSTAMENTE REALIZADOS APÓS A VIGÊNCIA DO AJUSTE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS INDIVIDUAIS. CIÊNCIAS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. EMBARGOS. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Jose Gurgel Sobrinho em face do Acórdão 1.379/2026 – Plenário, proferido nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso de Revisão interposto por José Gurgel Sobrinho em face do Acórdão 3.279/2022-TCU-1ª Câmara (Relator: Ministro Benjamin Zymler), por meio do qual o Tribunal apreciou tomada de contas especial instaurada pelo extinto Ministério da Integração Nacional em razão da execução parcial do objeto do Convênio Siconv 701.797/2008, celebrado com o Município de Poço Dantas/PB para a construção da 1ª etapa do açude no Sítio Lajes.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. não conhecer o recurso de revisão interposto por José Gurgel Sobrinho, por não atender aos requisitos de admissibilidade inerentes à espécie, nos termos do art. 288 do RI/TCU, c/c o art. 35, caput, da Lei 8.443/92;
9.2. dar ciência sobre o presente acórdão ao recorrente e aos demais interessados;
9.3. arquivar os presentes autos.

2. O embargante sustenta que o Acórdão 1379/2026-TCU-Plenário contém omissões e contradições relacionadas à análise dos requisitos de admissibilidade do recurso de revisão previstos no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992. Segundo a defesa, esses vícios comprometeram a conclusão que levou ao não conhecimento do recurso de revisão.
3. A defesa argumenta que o recurso de revisão foi instruído com documentos efetivamente novos, produzidos apenas em 2025, inexistentes à época: da execução do convênio; da prestação de contas; da instauração da Tomada de Contas Especial; dos julgamentos anteriores realizados pelo TCU.
4. Segundo o embargante, esses documentos resultam de trabalho técnico retrospectivo realizado anos após a execução da obra, incluindo: levantamentos topográficos; georreferenciamento; análises de imagens históricas de satélite; estudos técnicos; memórias de cálculo; planilhas orçamentárias; reconstrução técnica das intervenções executadas. Alega que tais elementos probatórios não existiam anteriormente e, portanto, não poderiam ter sido apresentados nas fases processuais anteriores.
5. O principal argumento dos embargos consiste na alegação de que o acórdão concluiu que os documentos apresentados não se enquadrariam como “documentos novos”, mas não explicou adequadamente os fundamentos jurídicos dessa conclusão.
6. A defesa sustenta que a novidade documental deve ser aferida pela existência do documento como meio de prova, não importa que os fatos analisados sejam antigos; um documento elaborado posteriormente para reconstrução técnica de fatos pretéritos pode, ainda assim, ser considerado documento novo. Assim, o embargante entende que o TCU deixou de enfrentar ponto essencial para a admissibilidade do recurso de revisão.
7. Outro ponto consiste na suposta contradição entre dois fundamentos utilizados pela decisão recorrida: os documentos não seriam documentos novos; os documentos não teriam eficácia para modificar a prova existente. Segundo a defesa, essas conclusões tratam de requisitos distintos previstos no art. 35, III, da Lei nº 8.443/1992. O acórdão teria confundido as duas análises ao apreciar conjuntamente a novidade documental e a eficácia probatória dos documentos.
8. O embargante argumenta que primeiro seria necessário definir se os documentos são novos. Somente depois caberia analisar sua capacidade de influenciar o julgamento. Na visão da defesa, a ausência dessa distinção compromete a coerência lógica da decisão.
9. A decisão embargada teria afirmado que o recorrente não justificou adequadamente por que os documentos não foram apresentados anteriormente. Contudo, a defesa sustenta que essa justificativa foi expressamente apresentada no recurso de revisão. Segundo os embargos, os documentos foram produzidos posteriormente em razão da necessidade de reconstruir tecnicamente fatos ocorridos anos antes, mediante estudos e levantamentos especializados realizados apenas recentemente.
10. Por essa razão, a defesa entende que o acórdão deixou de enfrentar argumento relevante para a caracterização dos pressupostos legais do recurso de revisão.
11. Os embargos também questionam a afirmação do acórdão de que os documentos apresentados não possuiriam eficácia para alterar o entendimento anteriormente firmado. Segundo a defesa, a decisão limitou-se a registrar essa conclusão sem demonstrar por que os novos elementos seriam incapazes de influenciar a análise da irregularidade que fundamentou a condenação.

12. O recurso de revisão sustentou que recursos considerados irregulares teriam sido empregados na execução de obra acessória indispensável ao empreendimento principal: um desvio de estrada vicinal necessário à formação do reservatório do açude. Para comprovar essa alegação, foram produzidos estudos técnicos, levantamentos e documentos que buscariam demonstrar a efetiva execução da intervenção, seu custo e sua vinculação funcional ao projeto. A defesa afirma que o acórdão não explicou por que tais documentos não teriam potencial para influenciar a discussão sobre a existência de dano ao erário.
13. O embargante sustenta que as omissões e contradições identificadas atingem diretamente o fundamento utilizado para rejeitar o conhecimento do recurso de revisão. Argumenta que, uma vez reconhecida: a natureza de documentos novos dos elementos apresentados e a necessidade de exame adequado de sua eficácia probatória, seria possível rever o próprio juízo de admissibilidade do recurso.
14. Por isso, requer a concessão de efeitos infringentes aos embargos para que seja reconhecido o preenchimento dos requisitos do art. 35, III, da Lei nº 8.443/1992, determinando-se o conhecimento do recurso de revisão e o prosseguimento da análise de mérito pelo Plenário do TCU.

VOTO

Os embargos de declaração opostos por Jose Gurgel Sobrinho em face do Acórdão 1.379/2026 – Plenário podem ser conhecidos, com fundamento no art. 287 do RI/TCU.
2. O embargante busca essencialmente demonstrar que o Acórdão 1.379/2026-TCU-Plenário não enfrentou de forma suficiente questões relativas à natureza dos documentos produzidos posteriormente, à justificativa para sua apresentação tardia e à sua possível relevância probatória. A defesa sustenta que tais vícios comprometeram a análise dos requisitos legais do recurso de revisão e requer, após a integração da decisão, a modificação do resultado para permitir o conhecimento e julgamento do mérito do recurso revisional.
3. Sobre os alegados novos documentos, não é cabível equiparar documento produzido posteriormente e documento novo para fins do art. 35, III. A superveniência temporal do documento não satisfaz, por si só, o requisito legal. Estudos retrospectivos, memórias de cálculo, planilhas estimativas e reconstruções técnicas podem representar apenas nova interpretação de fatos antigos já conhecidos, não configurando necessariamente documento novo apto a justificar a revisão do julgado.
4. Embora elaborados em momento posterior, os documentos apresentados não se qualificam como documentos novos para fins do art. 35, III, da Lei 8.443/1992. Os elementos juntados consistem em estudos retrospectivos, memórias de cálculo, levantamentos técnicos e reconstruções produzidas anos após os fatos para reexaminar circunstâncias já conhecidas e debatidas nos autos. A novidade alegada é meramente cronológica, não havendo a introdução de fato novo, prova inédita ou elemento anteriormente inacessível apto a justificar a revisão do julgado.
5. Assim, a superveniência temporal do documento **não basta** para caracterizar a hipótese do art. 35, III, pois podem constituir apenas nova interpretação de elementos já conhecidos, sem representar documento novo para fins revisionais.
6. Em relação à alegada contradição entre ausência de documento novo e ausência de eficácia probatória, os requisitos do art. 35, III, da Lei 8.443/1992 são cumulativos. Nada impede que o Tribunal conclua simultaneamente pela ausência de novidade relevante e pela ausência de eficácia probatória. Tais fundamentos são convergentes e não contraditórios. Mesmo que se admita que os documentos só puderam ser produzidos em 2025, ainda seria necessário demonstrar que eles possuem eficácia para alterar o quadro probatório anteriormente reconhecido.
7. Além disso, a alegada ausência de apreciação da justificativa para a produção superveniente dos documentos não teria aptidão para modificar o resultado do julgamento. A novidade exigida pelo art. 35, III, não é meramente formal ou cronológica. O documento deve trazer elemento probatório novo, e não apenas nova valoração técnica de fatos anteriormente conhecidos. Os documentos apresentados não constituem fonte primária de informação, mas reconstruções elaboradas anos após os acontecimentos, a partir de elementos já existentes ou acessíveis. Em outras palavras, são nova interpretação da realidade, não nova realidade.
8. Os documentos não infirmam diretamente os pressupostos da condenação, limitando-se a construir narrativa alternativa acerca da aplicação dos recursos. Os próprios embargos reconhecem que os documentos foram produzidos para sustentar a tese de que recursos considerados irregulares teriam sido empregados em obra acessória relacionada ao empreendimento. Não se trata de prova nova de fato desconhecido, mas de esforço probatório tardio destinado a reinterpretar fatos já apreciados pelo Tribunal.
9. Os embargos sustentam, ainda, que o acórdão não explicou suficientemente por que os documentos não seriam novos. No entanto, não há omissão quando o Tribunal aprecia a questão jurídica submetida a julgamento

e adota fundamentação suficiente para resolver a controvérsia, ainda que não enfrente individualmente todos os argumentos da parte.

10. Os embargos não evidenciam omissão, obscuridade ou contradição no Acórdão 1.379/2026-TCU-Plenário. As razões recursais revelam mero inconformismo com a conclusão adotada quanto ao não preenchimento dos requisitos do art. 35, III, da Lei 8.443/1992 e objetivam a rediscussão do juízo de admissibilidade do recurso de revisão. Inviável, portanto, a utilização dos embargos de declaração como sucedâneo recursal para reavaliar a novidade e a eficácia dos documentos apresentados.

11. O acórdão apreciou expressamente os requisitos legais do recurso de revisão e concluiu pela ausência de documento novo dotado de eficácia sobre a prova produzida. O fato de a fundamentação não ter acolhido a interpretação pretendida pelo recorrente não caracteriza omissão.

12. Assim, o embargante não aponta vício intrínseco do acórdão, mas manifesta inconformismo com a conclusão de que os requisitos do art. 35, III, da Lei 8.443/1992 não foram atendidos. O recurso pretende substituir os embargos de declaração por nova oportunidade de debate acerca da admissibilidade do recurso de revisão.

13. Dessa forma, os embargos de declaração em análise devem ser rejeitados.

14. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2554/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.380/2018-4.
1.1. Apensos: 024.183/2025-3; 024.182/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Ministério da Integração Nacional.
3.2. Responsáveis: Fecol Comercio e Serviços Ltda (11.370.063/0001-56); Jose Gurgel Sobrinho (166.515.038-63).
3.3. Embargante: Jose Gurgel Sobrinho (166.515.038-63).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Poço Dantas - PB.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Herleson Sarllan Anacleto de Almeida (16732/OAB-PB), representando Jose Gurgel Sobrinho.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de embargos de declaração opostos por Jose Gurgel Sobrinho em face do Acórdão 1.379/2026 – 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. com fundamento no art. 287 do RI/TCU, conhecer dos embargos de declaração em análise para, no mérito, rejeitá-los;
9.2. dar ciência sobre o presente Acórdão ao embargante.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2554-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 004.764/2023-4 [Apenso: TC 000.700/2025-8].
Natureza: Recurso de revisão em tomada de contas especial.
Órgão/Entidade: Município de Rurópolis/PA.
Responsável: Joselino Padilha (587.574.142-20).
Interessado: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
Representação legal: Renato Ferreira de Barros Neto (OAB/PA 24.141), representando Joselino Padilha.
SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AÇÕES DE DEFESA CIVIL EM ÁREAS ATINGIDAS POR DESASTRE. AUSÊNCIA PARCIAL DA DOCUMENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTAS IRREGULARES. DANO AO ERÁRIO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. DESNECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO DA CONCESSÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO. NOVOS DOCUMENTOS. COMPROVAÇÃO DE NEXO CAUSAL ENTRE O REPASSE FEDERAL E AS DESPESAS REALIZADAS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[47]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Joselino Padilha (peça 87) contra o Acórdão 9.349/2024-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 64).
1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:
'9.1. considerar revel o Sr. Joselino Padilha, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Joselino Padilha, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, condenando-o, com base nos arts. 19, **caput**, e 23, inciso III, da mesma lei, ao pagamento da quantia abaixo discriminada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data da ocorrência até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
29/4/2021	903.183,00

9.3. aplicar ao Sr. Joselino Padilha, com fundamento no art. 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, multa prevista no art. 57 da mesma lei, no valor de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), 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;
9.4. 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;

[47] Peça 96.

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da (s) dívida (s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
9.6. dar ciência deste acórdão ao responsável e ao tomador de contas;
9.7. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Pará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas cabíveis'.

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) em desfavor de Joselino Padilha, prefeito do Município de Rurópolis/PA (gestão: 2021-2024) em razão da ausência parcial de documentação da prestação de contas dos recursos federais transferidos por meio da Portaria MDR/SNPDC 726/2021 (peça 24).
2.1. O instrumento de repasse, vigente no período de 22/4/2021 a 18/10/2021, tinha por objeto a aquisição de cestas de alimentos, água mineral, itens de higiene pessoal e colchões destinados à assistência humanitária em área atingida por desastre, no valor de R$ 903.183,00 (peças 1-4).
2.2. Regularmente notificado (peças 37-39 e 44-45), o responsável não se manifestou.
2.3. Ao apreciar o feito, este Tribunal acolheu as manifestações convergentes da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao TCU (peças 48-51), para reconhecer a revelia do ex-prefeito, e diante da inexistência de elementos probatórios aptos a elidir as irregularidades apontadas, julgar irregulares suas contas, com imputação de débito e aplicação de multa (Acórdão 9.349/2024-TCU-1ª Câmara, Relator: Min. Benjamin Zymler, peça 64).
2.4. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 91 e do despacho de peça 95.

EXAME DE MÉRITO

4. **Delimitação**

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:
a) prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;
b) violação à ampla defesa e ao contraditório;
c) apresentação da prestação de contas; e
d) excludentes e atenuantes de culpabilidade

5. **Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU**

5.1. Embora o recorrente não tenha alegado a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

Análise:

5.2. Conforme art. 10, parágrafo único, da Resolução TCU 344/2022, a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU é aferida de ofício em qualquer fase do processo ressalvadas as hipóteses de o acórdão condenatório ter transitado em julgado há mais de cinco anos ou os critérios estabelecidos neste normativo já terem sido aplicados em recursos anteriores.
5.3. Compulsando os autos, verifica-se que este é o primeiro recurso interposto contra a decisão condenatória e que não houve o transcurso de mais cinco anos do trânsito em julgado, ocorrido em 19/11/2024 (peça 78).
5.4. Portanto, preenchidos os pressupostos normativos, é impositivo o exame do prazo extintivo em relação aos ilícitos investigados nesta TCE.
5.5. De acordo com os elementos constantes dos autos, o marco inicial do prazo prescricional ocorreu em 18/11/2021, primeiro dia após a data final da prestação de contas ao órgão concedente, nos termos do art. 4º, inc. I, da Resolução TCU 344/2022 (peça 4).
5.6. Fixado o marco inicial, a prescrição ocorre após cinco anos dessa data (art. 2º, da Resolução TCU 344/2022).
5.7. Entretanto, o prazo extintivo pode ser interrompido pelos eventos discriminados no art 5º, da Resolução TCU 344/2022.

5.8. Além da prescrição quinquenal (principal), também incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou de despacho, cujo termo inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (art. 8º, *caput* e §3º, da Resolução TCU 344/2022).
5.9. Ademais, aplica-se à prescrição intercorrente as demais causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição quinquenal (art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022).
5.10. No caso concreto, a prescrição foi interrompida, entre outras, nas seguintes datas:
a) prescrição principal e marco inicial da prescrição intercorrente: em 22/2/2022, com a válida notificação do responsável acerca da incompletude da prestação de contas, nos termos do art. 5º, inc. I e art. 8º, § 3º da Resolução da Resolução 344/2022 (peças 10 e 12);
b) prescrição principal a prescrição intercorrente: 23/7/2024, com a válida citação do responsável por este Tribunal, nos termos do art. 5º, inc. I e art. 8º, §2º, da Resolução 344/2022 (peças 37-39 e 44-46); e
c) prescrição principal e prescrição intercorrente: em 29/10/2024, com o acórdão condenatório, nos termos do art. 5º, do inc. IV e art. 8º, §2º, da Resolução 344/2022 (peça 64).
5.11. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

6. Violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório

6.1. Defende-se, no recurso, que a ausência de intimação específica da decisão que concedeu a prorrogação de prazo para apresentação das alegações de defesa importou no cerceamento à garantia à ampla defesa e ao contraditório, prevista no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal, e a consequente nulidade processual.
Análise
6.2. Acerca da alegada preliminar nulidade processual por falta de notificação de decisão de prorrogação de prazo, cabe reiterar a decisão recorrida.
6.3. De fato, o pedido de dilação de prazo, quando concedido, independe de notificação da parte, nos termos art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).
6.4. Outrossim, é cediço que a ausência da referida comunicação não é causa de nulidade processual, conforme os seguintes enunciados de jurisprudência selecionada:
Não é causa de nulidade a ausência de comunicação ao responsável do deferimento de seu pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, cabendo a ele acompanhar o desfecho do pleito (art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU). (Acórdão 10.236/2021-1ª Câmara, Relator: Min. Vital do Rêgo)
Não é causa de nulidade a ausência de comunicação ao responsável do deferimento de seu pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, cabendo a ele acompanhar o desfecho do pleito (art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU). (Acórdão 615/2020-Plenário, Relatora: Min. Ana Arraes)
A prorrogação de prazo para a entrega de defesa independe de notificação da parte solicitante, sendo ônus do requerente acompanhar o desfecho de seu pleito (art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU). (Acórdão 9.537/2018-2ª Câmara, Relatora: Min. Aroldo Cedraz)
6.5. Ante o exposto, rejeita-se a preliminar de cerceamento de defesa suscitada.

7. Da prestação de contas

7.1. O recorrente alega ter apresentado a prestação de contas dos recursos federais antes da prolação do acórdão condenatório, composta pelos seguintes documentos: relatório de execução físico-financeira (peça 55); relação de pagamentos (peça 56); declaração de recebimento e distribuição de materiais de assistência humanitária (peça 57); relatório da Secretaria Municipal de Assistência Social (peça 58); relatório fotográfico (peça 59); lista de beneficiários da ajuda humanitária (peça 60); e extratos bancários (peças 61-62).
7.2. Aduz, ainda, que, no presente momento processual, juntou aos autos o processo licitatório completo referente à aquisição de alimentos, materiais de higiene pessoal e colchões destinados às ações de assistência humanitária (peça 89).
7.3. Informa, adicionalmente, ter envidado esforços para a devolução do saldo remanescente do repasse federal, no valor de R$ 3.294,98, à instituição financeira responsável, conforme demonstrado pelas correspondências eletrônicas acostadas aos autos (peça 88, p. 34-36, e peça 63).
7.4. Dessa forma, sustenta estar demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas, bem como a execução física do objeto do ajuste, razão pela qual requer o afastamento do débito imputado e o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas, em face da apresentação extemporânea da documentação comprobatória da aplicação dos recursos.
Análise:

7.5. Inicialmente, convém esclarecer que, em razão da autuação desta TCE, o procedimento de comprovação da boa e regular aplicação do repasse federal assumiu nova roupagem, fazendo-se necessária a apresentação, além dos documentos previstos no art. 14, do Decreto 7.257/2010, de provas materiais aptas à demonstração da regularidade dos gastos realizados (Acórdão 10.089/2018-TCU-1ª Câmara, Relator: Min Vital do Rêgo).
7.6. Nesse contexto, para evidenciação da conformidade financeira da avença e, por conseguinte, para aprovação das contas, é indispensável a congruência entre a respectiva movimentação bancária e os comprovantes de despesa, elementos cruciais para o estabelecimento do nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e os recursos transferidos (Acórdão 8.800/2016-TCU-2ª Câmara, Relator: Min-Sub. Marcos Bemquerer).
7.7. Ademais, é incontroverso o entendimento de que a demonstração da aplicação dos recursos transferidos pela União por meio de convênios ou acordos congêneres deve estar amparada por todos os elementos que motivaram os pagamentos realizados, tais quais, notas fiscais, recibos, contratos e extratos bancários, necessários e suficientes, que levem à confirmação da existência do liame entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos (Acórdãos 978/2008, Relator: Min. Aroldo Cedraz; 717/2008, Relator: Min-Sub. Augusto Sherman; 126/2008, Relator: Min. Benjamin Zymler, todos prolatados pela 2ª Câmara do TCU).
7.8. Compulsando a documentação apresentada pelo recorrente (peças 55-63 e 88-89), constata-se que não foram apresentados os documentos fiscais relacionados às despesas efetuadas às expensas do repasse federal.
7.9. Assim, ante a impossibilidade de reconhecimento do nexo causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas na execução do ajuste, rejeita-se a prestação de contas apresentada.

8. Do atenuante de culpabilidade

8.1. O recorrente contesta a conclusão do acórdão recorrido de que sua conduta configuraria erro grosseiro, uma vez que a apresentação extemporânea da prestação de contas do repasse federal é falha de natureza meramente formal, justificada pelo contexto emergencial e pelas dificuldades burocráticas existentes à época dos fatos, inexistindo indícios de má-fé, desvio de finalidade ou locupletamento.
8.2. Dessarte, com amparo no art. 28, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), requer o afastamento do débito e multa imputados.

Análise:

8.3. De plano, verifica-se que os obstáculos e limitações invocados pelo recorrente não foram comprovados por documentação idônea, na forma prescrita pelo art. 162 do RI/TCU, tratando-se, portanto, de meras alegações.
8.4. Ademais, uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do responsável.
8.5. De outro modo, tal elemento anímico deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.
8.6. Neste sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos, razão pela qual a reputa-se irrelevante o argumento do recorrente quanto a sua ausência.
8.7. Portanto, persistindo o juízo pela culpabilidade e pela gravidade da conduta desautorizada, subsistem os fundamentos das sanções aplicadas.

CONCLUSÃO

9. Do exame, é possível concluir que:
a) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do Tribunal a Lei 9.873/1999;
b) não é causa de nulidade a ausência de comunicação ao responsável do deferimento de seu pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, cabendo a ele acompanhar o desfecho do pleito;
c) não é possível estabelecer o nexo causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas na execução do ajuste, à mingua dos correspondentes documentos fiscais;
d) não foram demonstradas circunstâncias fáticas ou jurídicas aptas a atenuar ou excluir o juízo de censura ou reprovação da conduta do recorrente.
9.1. Com espeque nessas conclusões, propõe-se negar provimento ao recurso interposto, uma vez que as razões recursais aduzidas pelo recorrente são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão exordial, que, por isso, se mantém hígida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:
a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos".

2. O MPTCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de nos seguintes termos[48]:

"Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Joselino Padilha, ex-prefeito, contra o Acórdão 9.349/2024 – 1ª Câmara, mediante o qual o TCU julgou irregulares as suas contas e o condenou ao pagamento de débito no valor histórico de R$ 903.183,00, com aplicação de multa no valor de R$ 120.000,00.
O recorrente, de acordo com o voto condutor da decisão recorrida, foi condenado em razão da insuficiência da documentação inserida no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2id), no qual deveria ter sido apresentada a prestação de contas dos recursos transferidos para o município de Rurópolis/PA por meio da Portaria MDR/SNPDC 726/2021. Embora constasse a relação de pagamentos, notas fiscais e relatório de execução físico-financeira, 'estavam ausentes o relatório final de execução e o relatório fotográfico, entre outros documentos'.
A instrução produzida no âmbito da AudRecursos à peça 96 relaciona as peças dos autos nos quais constam os documentos que o recorrente alega haver apresentado ainda antes da prolação do acórdão condenatório, a saber: relatório de execução físico-financeira (peça 55); relação de pagamentos (peça 56); declaração de recebimento e distribuição de materiais de assistência humanitária (peça 57); relatório da Secretaria Municipal de Assistência Social (peça 58); relatório fotográfico (peça 59); lista de beneficiários da ajuda humanitária (peça 60); e extratos bancários (peças 61-62). Informa, ainda, que, no presente momento processual, o recorrente juntou aos autos o processo licitatório completo referente à aquisição de alimentos, materiais de higiene pessoal e colchões destinados às ações de assistência humanitária (peça 89).
Não obstante todos esses documentos, a instrução propõe a negativa de provimento do recurso, alegando que 'em razão da autuação desta TCE, o procedimento de comprovação da boa e regular aplicação do repasse federal assumiu nova roupagem', o que permitiria estabelecer novas exigências a título de 'provas materiais aptas à demonstração da regularidade dos gastos realizados'. Para a unidade técnica, 'é indispensável a congruência entre a respectiva movimentação bancária e os comprovantes de despesa, elementos cruciais para o estabelecimento do nexo de causalidade entre os dispêndios realizados e os recursos transferidos'. A instrução considera, porém, que, no caso vertente, não é possível o reconhecimento desse nexo de causalidade, já que, 'compulsando a documentação apresentada pelo recorrente (peças 55-63 e 88-89), constata-se que não foram apresentados os documentos fiscais relacionados às despesas efetuadas às expensas do repasse federal'.
Com as devidas vênias, não concordo com a conclusão da AudRecursos. Em primeiro lugar, porque, com base na sua proposta, a condenação do Sr. Joselino Padilha seria mantida com base na inovação de fundamentos. A fundamentação original menciona, essencialmente, a ausência da apresentação do relatório final de execução e do relatório fotográfico, mas a unidade técnica propõe a manutenção da decisão recorrida pela ausência dos 'documentos fiscais relacionados às despesas'. Discordo da proposta contida na instrução, além disso, porque o novo fundamento invocado para a condenação do recorrente está em contradição com informação contida no voto da decisão recorrida, segundo o qual 'a unidade técnica identificou a existência da relação de pagamentos, notas fiscais e relatório de execução físico-financeira no sistema'.
Nesse contexto, uma vez que não se confirma o motivo apresentado pela AudRecursos para a rejeição do recurso, mas tampouco ela completou a análise sobre a idoneidade e aptidão da documentação apresentada para a comprovação das despesas objeto da tomada de contas especial, sugiro a restituição dos autos para a conclusão dos exames cabíveis ou, alternativamente, para efeito do que dispõe o art. 62, parágrafo 2º, do RITCU, o provimento do recurso, com o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Joselino Padilha".

É o relatório.

VOTO

Em exame, recurso de revisão interposto por Joselino Padilha, ex-prefeito do município de Rurópolis/PA, contra o acórdão 9.349/2024-1ª Câmara, da relatoria do ministro Benjamin Zymler.

2. A deliberação recorrida julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-o ao ressarcimento do valor histórico de R$ 903.183,00 e aplicou-lhe multa de R$ 120.000,00, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos ao município por meio da Portaria MDR/SNPDC 726/2021. Os recursos destinavam-se à aquisição de cestas de alimentos, água mineral, itens de higiene pessoal e colchões para ações emergenciais de defesa civil em área atingida por desastre.

3. O ajuste esteve em vigência de 22/4/2021 a 18/10/2021, e a data final para apresentação da prestação de contas foi fixada em 18/11/2021. O então Ministério do Desenvolvimento Regional instaurou a

[48] Peça 99.

tomada de contas especial porque parte da documentação comprobatória da execução do objeto não foi apresentada. Regularmente citado, o responsável não apresentou manifestação que pudesse ser conhecida no processo originário, razão pela qual foi considerado revel e teve as contas julgadas irregulares.

4. O recorrente sustenta, em síntese: a) nulidade processual por cerceamento de defesa, pois não teria sido intimado da decisão que prorrogou o prazo para apresentação das alegações de defesa; b) apresentação, antes do acórdão condenatório, de documentos da prestação de contas, como relatório de execução físico-financeira, relação de pagamentos, declaração de recebimento e distribuição de materiais de assistência humanitária, relatório da Secretaria Municipal de Assistência Social, relatório fotográfico, lista de beneficiários e extratos bancários; c) juntada, na fase recursal, do processo licitatório relativo à aquisição dos bens; d) adoção de medidas para devolver o saldo remanescente; e e) ausência de dolo, má-fé ou erro grosseiro.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento. O Ministério Público de Contas diverge dessa conclusão e sugere a restituição do processo para a conclusão dos exames cabíveis ou, alternativamente, o provimento do recurso, com o julgamento das contas pela regularidade com ressalva.

II

6. Ratifico o conhecimento do recurso de revisão[49], sem atribuição de efeito suspensivo.

7. Examino, de ofício, a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória desta Corte, por se tratar de matéria de ordem pública, nos termos do art. 10 da Resolução 344/2022.

8. Conforme apontado pela AudRecursos, o prazo prescricional teve como marco inicial 18/11/2021. Na sequência, ocorreram causas interruptivas em 22/2/2022, com a notificação do responsável acerca da incompletude da prestação de contas; em 23/7/2024, com a citação válida pelo Tribunal; e em 29/10/2024, com a prolação do acórdão condenatório.

9. Não ocorreu intervalo superior a cinco anos entre os marcos relevantes nem paralisação processual por período superior a três anos. Afasto, portanto, as prescrições ordinária e intercorrente.

10. A alegação de nulidade por ausência de intimação específica acerca do deferimento da prorrogação de prazo também não prospera. Nos termos do art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno, a prorrogação concedida independe de notificação da parte, à qual incumbe acompanhar o andamento do pedido.

11. Esse entendimento está consolidado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos 10236/2021-1ª Câmara, 615/2020-Plenário e 9537/2018-2ª Câmara. Rejeito, assim, a preliminar de cerceamento de defesa.

12. No mérito, sublinho que a AudRecursos propõe manter integralmente o acórdão recorrido porque não foram apresentados os documentos fiscais relativos às despesas realizadas com os recursos federais, o que impediria o estabelecimento do nexo causal entre o repasse e os gastos efetuados.

13. O Ministério Público de Contas, porém, assinala ponto relevante: a condenação do recorrente seria mantida com base na inovação de fundamentos. A fundamentação original mencionava, essencialmente, a ausência da apresentação do relatório final de execução e do relatório fotográfico, mas a unidade instrutiva propõe a manutenção da decisão recorrida pela ausência dos "documentos fiscais relacionados às despesas".

14. Para o órgão ministerial, o novo fundamento invocado para a condenação do recorrente está em contradição com a informação contida no voto condutor da decisão recorrida, segundo o qual "a unidade técnica identificou a existência da relação de pagamentos, notas fiscais e relatório de execução físico-financeira no sistema".

15. Embora o recurso de revisão não se preste à reabertura ampla e irrestrita da discussão processual, a documentação apresentada pelo recorrente[50], incluindo a íntegra do processo licitatório[51], deve ser examinada integralmente quanto à sua aptidão para comprovar a execução física e financeira do ajuste. Essa análise não deve se limitar à existência formal dos documentos, mas à sua suficiência para demonstrar, de forma concatenada, a aplicação dos recursos federais no objeto pactuado.

16. Com base na relação de pagamentos e nos extratos de contrato constantes no processo, bem como outros documentos acostados, elaborei a tabela seguinte detalhando os fornecedores, seus respectivos CNPJs, materiais fornecidos e os valores totais pagos.

Fornecedor	Materiais Fornecidos	Valor Pago (R$)
V R DE MATOS COMERCIO – ME	Água Mineral	150.120,00

[49] Peça 95.
[50] Peças 55-63 e 88-89.
[51] Peça 89.

NOVO LAR RURÓPOLIS (Novo Lar Eletros Ltda)	Colchão de Solteiro	334.330,00
SUPERMERCADO ECONÔMICO (S. E. de Alimentos Eireli)	Cestas de Alimentos e Kits de Higiene Pessoal	418.286,60*
TOTAL GERAL		**902.736,60**

*O valor pago ao Supermercado Econômico refere-se à soma de dois lotes: R$ 207.861,00 para cestas de alimentos e R$ 210.425,60 para kits de higiene pessoal.

17. O cotejo entre o processo licitatório, contratos e instrumentos equivalentes, relação de pagamentos, extratos bancários da conta específica, comprovantes de recebimento e distribuição dos bens e a lista de beneficiários da assistência humanitária demonstra existir compatibilidade suficiente para complementar o conjunto probatório anteriormente disponível.

18. Nesse sentido, concordo com o encaminhamento proposto pelo Ministério Público de Contas para julgar as contas do recorrente regulares com ressalva, em observância à verdade material e à segurança jurídica. Considero desnecessário o retorno do processo à unidade instrutiva, em atenção à celeridade e à economia processual.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2555/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.764/2023-4.
1.1. Apenso: 000.700/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão em tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto).
3.2. Responsável: Joselino Padilha (587.574.142-20).
3.3. Recorrente: Joselino Padilha (587.574.142-20).
4. Entidade: Município de Rurópolis/PA.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Renato Ferreira de Barros Neto (OAB/PA 24141), representando Joselino Padilha.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial no qual se examina recurso de revisão interposto contra o acórdão 9349/2024-1ª Câmara.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18, 23, II, 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e dar-lhe provimento;
9.2. tornar insubsistentes os itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão 9349/2024-1ª Câmara;
9.3. julgar regulares com ressalva as contas de Joselino Padilha, dando-lhe quitação; e
9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao recorrente e demais interessados, 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° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2555-36/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
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)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 007.650/2023-0.
Natureza: Desestatização.
Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
Representação legal: Rodrigo Macias de Oliveira (OAB-DF/28873), representando Telefônica Brasil S.A.
SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRA PRORROGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE USO DAS FAIXAS DE FREQUÊNCIA DE 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL. EMPRESA TELEFÔNICA BRASIL S.A. INADEQUAÇÃO DOS MÉTODOS UTILIZADOS PELA ANATEL PARA AVALIAR A EFICIÊNCIA DO USO DO ESPECTRO. INEXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DEFINIR A REITERAÇÃO NO COMETIMENTO DE INFRAÇÕES. TEMAS JÁ TRATADOS EM DELIBERAÇÕES ANTERIORES. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES À PRORROGAÇÃO. DEFERIMENTO DE INGRESSO DA TELEFÔNICA BRASIL S.A. COMO INTERESSADA. COMUNICAÇÕES. ENCERRAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas ao processo, adoto como parte deste relatório, com os ajustes necessários, a instrução[52] da unidade especializada responsável pela análise da demanda, que contou com a concordância de seu corpo diretivo[53]:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de processo de desestatização, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, conferidas à empresa Oi Móvel S.A. e transferidas inicialmente para a Garliava RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. e, posteriormente, para a Telefônica Brasil S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

HISTÓRICO

2. A competência do TCU para avaliar processos de desestatização de serviços públicos encontra-se positivada na IN-TCU 81/2018, que substituiu a IN-TCU 27/1998. Nessa linha, as Decisões 320/2000, 402/2000 e 776/2003, todas do Plenário do TCU e de relatoria dos Min. Bento Bugarin, Valmir Campelo e Lincoln Magalhães da Rocha, respectivamente, deixam claro que as autorizações de uso de radiofrequência outorgadas pela Anatel devem ser acompanhadas por este Tribunal, nos termos dos referidos normativos.

3. Registre-se que, embora as decisões tenham sido exaradas sob a égide da IN-TCU 27/1998, a IN-TCU 81/2018 preserva os aspectos centrais que fundamentaram tais julgamentos, mantendo-se aplicáveis e válidos o raciocínio e a lógica a eles subjacentes.

4. Em tal contexto, as prorrogações dessas outorgas também são objeto de acompanhamento pelo TCU, conforme art. 10 da IN-TCU 81/2018:

---

[52] Peça 49.

[53] Peças 50-51.

‘Art. 10. **O Poder Concedente deverá encaminhar** ao Tribunal de Contas da União, com no **mínimo cento e cinquenta dias da assinatura de contratos** ou termos aditivos para a prorrogação ou a **renovação de concessões** ou permissões, inclusive as de caráter antecipado, **descrição sucinta do objeto, condicionantes econômicas, localização, cronograma da prorrogação e normativos autorizativos.**

(...)

§ 2º Sempre que julgar conveniente e oportuno, a **unidade responsável autuará processo de acompanhamento**, nos termos do art. 241 do Regimento Interno, em que serão consolidados e analisados os documentos encaminhados. (grifos nossos)’

5. Ratifica tal entendimento o Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, por meio do qual se decidiu:

‘9.4 dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que:

(...)

9.4.3. é obrigatório o Poder Concedente encaminhar a este Tribunal a minuta de termos aditivos para prorrogação das outorgas de radiofrequência, com antecedência mínima de cento e cinquenta dias da sua assinatura, acompanhada de demais documentos, informações e estudos que se fizerem pertinentes, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa-TCU 81/2018 (seção VII do Voto);’

6. Em 8/7/2022, a Anatel encaminhou a este Tribunal o extrato de informações sobre o pedido de primeira prorrogação dos termos de autorizações de uso das frequências das faixas 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, conferidas à empresa Oi Móvel S.A. e transferidas inicialmente para a Garliava RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. e, posteriormente, para a Telefônica Brasil S.A., que é o objeto do presente processo (peças 1-3). Em 20/3/2023, a agência enviou ofício atualizando algumas informações do respectivo extrato (peças 4-6).

7. Impende registrar que outras renovações de direitos de uso de frequências também tiveram seus extratos encaminhados ao TCU no último ano, dando origem a processos de controle externo, como os: TC 045.707/2020-0, TC 007.655/2023-1, TC 007.657/2023-4, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8, TC 007.663/2023-4, TC 021.566/2023-2, TC 021.567/2023-9, TC 021.568/2023-5, TC 021.627/2023-1, 021.725/2023-3 e TC 022.033/2023-8. Esses quatro últimos já foram julgados por esta Corte de Contas:

a) TC 021.566/2023-2, relativo à prestadora Algar Telecom S.A., julgado em 27/11/2024, pelo Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

b) TC 021.567/2023-9, relativo à prestadora TIM S.A., julgado em 12/3/2025, pelo Acórdão 530/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus;

c) TC 021.568/2023-5, relativo à prestadora Claro S.A., julgado em 27/11/2024, pelo Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira; e

d) TC 021.725/2023-3, relativo à prestadora Telefônica Brasil S.A., julgado em 5/2/2025, pelo Acórdão 224/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antonio Anastasia.

8. Cabe mencionar que os processos TC 007.663/2023-4, TC 021.627/2023-1, TC 007.655/2023-1, TC 022.033/2023-8 e o presente processo, tratam de pedidos de primeira prorrogação de outorgas de faixas de frequência, porém referentes a diferentes prestadoras de serviços. Os cinco processos em questão possuem diferentes relatores no âmbito deste Tribunal e por isso demandam uma maior coordenação e compatibilização entre os pareceres emitidos por esta unidade técnica.

9. Ademais, também estão em tramitação no TCU os seguintes processos referentes a pedidos de 2ª prorrogação de outorgas: TC 045.707/2020-0, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8 e TC 007.657/2023-4, sendo o primeiro também referente à empresa Telefônica Brasil S.A.

10. O exame dos expedientes constantes dos processos arrolados gerou diligências que resultaram em respostas similares ou idênticas por parte da reguladora em determinadas questões.

11. Assim, a presente instrução considera essas decisões do TCU, a nova regulamentação da agência e também menciona informações e respostas da Anatel relativas a diligências do TCU que constam em processos de renovação de outras prestadoras, visando resguardar a racionalidade processual, dada a similitude de alguns objetos, diagnósticos e decisões reportados pela agência no âmbito de sua análise.

12. Não obstante, todas as conclusões aqui apresentadas estão fundamentadas em informações constantes do Processo-Anatel 53500.292828/2022-23, no qual a reguladora avaliou o pedido de prorrogação dos termos de autorização elencados nas peças 1 a 6.

EXAME TÉCNICO

13. As outorgas ora em exame tiveram vigência até nas datas de 7/12/2022 (no caso das faixas de 900 MHz e 1.800 MHz) e 30/4/2023 (no caso de 1.900 MHz e 2.100 MHz), sendo que a proposta da Anatel é para renovação até 22/12/2032 para as faixas de 900 MHz e 1.800 MHz e por mais quinze anos, findos em

30/4/2038, para as faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz. As autorizações expedidas tiveram vigências encerradas entre os anos de 2022 e 2023, tendo sido previsto nos instrumentos licitatórios a possibilidade de prorrogação uma única vez por igual período, nos termos então vigentes do art. 167 da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

14. Registre-se que tais termos de autorização foram firmados com a Oi Móvel S.A., que pertencia ao grupo Oi, mas que foi dividida em outras três empresas para fins de alienação no âmbito da primeira recuperação judicial da companhia. No que tange aos termos de autorização de frequência da antiga Oi Móvel, eles foram repartidos entre apenas duas dessas empresas: a Garliava e a Cozani RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A.

15. Nesse sentido, após a anuência prévia do Conselho Diretor da Anatel, em 31/1/2022, a Garliava foi adquirida integralmente pela Telefônica, enquanto a Cozani pela TIM S.A., de modo que todos os termos de autorização de frequência da Oi Móvel foram transferidos para as referidas operadoras.

16. As prorrogações objeto do presente processo referem-se somente à prestadora Telefônica. Os termos de autorização relativos à TIM que estão em análise para fins de prorrogação são objeto do TC 007.655/2023-1.

17. A tabela 1 lista todos os respectivos termos abrangidos pelos presentes autos:

Tabela 1: Termos de autorização de frequências em renovação pela Anatel, detidos pela empresa Telefônica Brasil S.A.

Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência Transferido/ Termo de Transferência de RF	Área de Prestação	Faixa de Radiofrequência	Vencimento Original da Outorga	Novo Vencimento Proposto
16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (37/2022/SOR-ANATEL)	Estado de SP, exceto AR 11	Subfaixa M: 1.755 a 1.765 MHz 1.850 a 1.860 MHz	07/12/2022	22/12/2032
	Estado de SP (AR 11)	Subfaixa de Extensão: 1.775 a 1.785 MHz 1.870 a 1.880 MHz	07/12/2022	22/12/2032
22/2008/SPV-ANATEL (39/2022/SOR-ANATEL)	Estado do ES	Subfaixa F: 1.920 a 1.935 MHz 2.110 a 2.125 MHz	30/4/2023	30/4/2038
	Estado de MG	Subfaixa I: 1.960 a 1.965 MHz 2.150 a 2.155 MHz	30/4/2023	30/4/2038
23/2008/SPV-ANATEL (42/2022/SOR-ANATEL)	Estado de SP, exceto Setor 33 do PGO	Subfaixa I: 1.955 a 1.965 MHz 2.145 a 2.155 MHz	30/4/2023	30/4/2038
24/2008/SPV-ANATEL (43/2022/PVCP/SPV-ANATEL)	Estados do AC, RO, MT, MS, exceto Setor 22 do PGO; TO, GO, exceto Setor 25 do PGO, e DF	Subfaixa F: 1.925 a 1.935 MHz 2.115 a 2.125 MHz	30/4/2023	30/4/2038
25/2008/SPV-ANATEL (44/2022/SOR-ANATEL)	Estado do RS	Subfaixa F: 1.920 a 1.935 MHz 2.110 a 2.125 MHz	30/4/2023	30/4/2038
26/2008/SPV-ANATEL (45/2022/SOR-ANATEL)	Estados do PR e SC	Subfaixa F: 1.920 a 1.935 MHz 2.110 a 2.125 MHz	30/4/2023	30/4/2038
67/2008/PVCP/SPV – ANATEL	Estado de SP, exceto AR 11	Subfaixa E: 912,5 a 915	07/12/2022	22/12/2032

Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência Transferido/ Termo de Transferência de RF	Área de Prestação	Faixa de Radiofrequência	Vencimento Original da Outorga	Novo Vencimento Proposto
(46/2022/SOR-ANATEL)		MHz957,5 a 960 MHz		
24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (47/2022/SOR-ANATEL)	Estados de GO (Setor 25 do PGO) e MS (Setor 22 do PGO)	Subfaixa H: 1.950 a 1.955 MHz 2.140 a 2.145 MHz	30/4/2023	30/4/2038
64/2013/SOR-ANATEL (48/2022/SOR-ANATEL)	Estados do AC, DF, GO (exceto AR 64), MS (exceto AR 67), MT, PR (exceto AR 43), RO, SC e TO	Subfaixa SE9: 1.765 a 1.770 MHz 1.860 a 1.865 MHz	30/4/2023	22/12/2032
	Estados do GO (AR 64, exceto setor 25 do PGO), e MS (AR67, exceto setor 22 do PGO)		30/4/2023	22/12/2032

Fonte: Análise 4/2022/NP/Anatel (peça 30), adaptado.

18. Ainda impende assinalar que a prorrogação das outorgas tratadas nestes autos foi aprovada pelo Conselho Diretor por intermédio do Acórdão-Anatel 374/2022, de 6/12/2022 (peça 11), cerca de dez meses após a anuência da agência para a aquisição da Garliava pela Telefônica.

19. Nesse contexto, a decisão do colegiado da Anatel possibilitou a prorrogação da outorga mediante à expedição de Ato administrativo de prorrogação (peça 12), ato esse provisório, não sendo o ato jurídico perfeito que efetivamente constitui a assinatura do termo de autorização em si, etapa essa que, conforme decisão da agência, somente ocorrerá após a manifestação do TCU.

20. O ato da Anatel estabelece condição provisória de prorrogação, somente sendo firmada a relação contratual da outorga após a efetiva assinatura do termo de autorização, etapa essa que, caso não seja finalizada, já há previsão no próprio ato de sua extinção automática.

21. Dessa forma, as deliberações nestes autos não têm o condão de afetar ato jurídico perfeito e nem contrato já firmado pela Anatel quanto à prorrogação dos termos de autorização, dado que o ato foi expedido pela agência de forma precária, pelo tempo necessário, a exemplo do que já foi esclarecido pela Anatel em resposta ao TCU no item 3.49 do Informe-Anatel 35/2023/SUE referente ao processo de 1ª prorrogação da empresa Claro (TC 007.663/2023-4, peça 16, p 15):

‘3.49 No tocante à assinatura dos Termos de Autorizações de Uso de Radiofrequências nas subfaixas A e de extensão outorgadas à CLARO S.A., ressalta-se que **a Agência aguardará a manifestação desta Corte de Contas acerca do Extrato de Informações** SEI nº 9448844, encaminhado por meio do Ofício nº 15/2023/AUD-ANATEL (SEI nº 9980160), assim como o trânsito em julgado administrativo da decisão do Conselho Diretor da Anatel. (sem grifos no original)’

22. Conclusão semelhante foi apresentada nos comentários constates nos extratos dos termos de autorização referentes à empresa Sercomtel (TC 007.662/2023-8, peça 6, p. 4):

‘Por fim, cumpre destacar que a prestadora será convocada a assinar o Termo de **Autorização após os trâmites definidos na Instrução Normativa nº 81**, de 20 de junho de 2018. (sem grifos no original)’

23. Logo, verifica-se que o termo de autorização correspondente ainda não foi firmado, uma vez que a reguladora aguarda a manifestação em definitivo deste Tribunal.

24. Impende recordar que as autorizações de radiofrequência são licitadas e outorgadas pela Anatel, com espeque nos arts. 163 e 164 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), e cabe à agência estabelecer as condições regulamentares para que os autorizatários possam explorar esse bem público.

25. Nesse contexto, a definição de condições de uso das radiofrequências insere-se no poder regulamentar da referida agência reguladora, que advém da própria LGT, no seu art. 19, inciso VIII, e da Constituição Federal de 1988 (CF/88), no seu art. 21, inciso XI. Por isso, a Resolução-Anatel 757/2022, Regulamento de Condições

de Uso de Radiofrequências, foi editada pela agência e tem sido utilizada como critério para balizar o prazo máximo de vigência de prorrogações de autorizações de radiofrequência.

26. Cabe relembrar que o presente processo trata de primeira prorrogação dos respectivos termos de autorização, que foram licitados já contendo essa previsão no edital de licitação e nos termos de autorização assinados, ao contrário dos pedidos de 2ª prorrogação que também tramitam neste Tribunal.

27. O art. 167, § 1º, da LGT exige que o requerimento de renovação seja protocolado até três anos antes do vencimento do prazo original. Acerca dos requisitos para o indeferimento da renovação, assim dispõe a LGT em sua redação original, vigente à época em que os termos de autorização discutidos foram firmados:

'Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, **prorrogável uma única vez** por igual período.

(...)

§ 2° O **indeferimento** [da prorrogação] **somente ocorrerá** se o interessado **não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência**, se houver **cometido infrações reiteradas** em suas atividades ou se for **necessária a modificação de destinação do uso** da radiofrequência. (sem grifos no original)'

28. Logo, eventual negativa do pedido de primeira prorrogação deve ser devidamente motivada e fundamentada no ordenamento jurídico aplicável. Nesse contexto, é dever da agência avaliar se os três requisitos instituídos pela LGT estão sendo cumpridos pela empresa interessada na renovação. Exigências que serão tratadas nos tópicos a seguir.

Verificação do atendimento aos requisitos para a primeira prorrogação dos direitos de uso de radiofrequências, fixados no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (LGT)

I. Análise quanto à comprovação do uso racional e adequado das faixas de frequência

29. No que se refere à comprovação do preenchimento do primeiro requisito para o consentimento das prorrogações, fixado no art. 167, § 2º, da Lei 9.742/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), combinado com o art. 48, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016, a agência apresenta, no Informe-Anatel 469/2020/ORER/SOR (peça 10), os dados sobre a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) para as subfaixas atinentes aos blocos de 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, então detidas pela empresa Oi e agora detidas pela Telefônica, nos limites dos termos de autorização arrolados no presente processo.

30. Nesse sentido, o referido documento aponta que (peça 10, p. 4, 6-7):

'3.9. Em relação ao uso racional e adequado da radiofrequência, cumpre registrar que esta Gerência vem acompanhando o uso do espectro por parte da prestadora Oi Móvel S.A., assim como das demais operadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), por meio de dados relativos a **uma amostra de 10 (dez) capitais, quais sejam: Manaus, Salvador, Fortaleza, Brasília, Goiânia, Belém, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre e São Paulo**, cuja análise gráfica será avaliada a seguir.

(...)

Das Considerações Finais

3.12. Em que pese o **baixo uso comparativo das faixas de radiofrequências de 900 MHz e de 1.800 MHz**, consoante ao apresentado na Fig. 5, nota-se que **há registro de tráfego nessas faixas nos municípios observados.**

3.13. Ademais, **conforme informação da prestadora**, a **faixa de 900 MHz (Subfaixa E), vem sendo utilizada em cerca de 500 (quinhentos) setores da rede móvel no interior de São Paulo**, desde 2009, não sendo o objetivo da Agência impedir esse uso, mas sim incentivar o uso eficiente do espectro. Assim, entende-se que **há comprometimento da prestadora** que, inclusive, está **avaliando os diversos estudos que estão sendo realizados** sobre a possibilidade do uso da referida faixa de frequência para aplicações de Internet of Things (IoT). A **Prestadora informou, também, que a baixa utilização de recursos da rede e potencial ampliação de penetração indoor e cobertura rural, torna o IoT uma alternativa viável para ampliar o uso da faixa de 900 MHz**, especialmente diante da indisponibilidade atual de outras radiofrequências 'baixas' na área de abrangência.

3.14. Percebe-se que a EUE em 2,6 GHz é muito maior do que a EUE das demais faixas, assim como seu índice temporal de EUE (ITE) é superior também. Por outro lado, **a EUE em 1800 MHz tem decaído levemente, apresentando um perfil quase constante**, [sic]. Por isso, em relação a faixa de 1800 MHz, a fim de aumentar a eficiência de uso do espectro recomenda-se fortemente que a operadora faça refarming de toda a faixa, ou de parte, em função da base de clientes, para tecnologias mais avançadas, como 4G ou até 5G.

3.15. Desta forma, em relação a essas faixas, podem-se tomar medidas para reverter o baixo uso, com a adoção de tecnologia de Internet das Coisas (IoT, na sigla em inglês), o que poderá alterar essa tendência, assim como a adoção de tecnologias de quinta geração (5G). (sem grifos no original)'

31. Assim, a Anatel fez a avaliação do uso racional e adequado do espectro ao verificar apenas dois indicadores referentes ao uso da faixa em uma amostra de dez municípios (capitais): (a) a existência de tráfego nas faixas nessas localidades, independentemente do seu volume (representado pelo indicador EUE explicado a seguir); e (b) a tendência de aumento do uso da faixa em um período de sete anos (caracterizada por um Índice Temporal de Eficiência de Uso do Espectro (ITE) positivo, como será esclarecido a frente).

32. Primeiramente, conforme análises contantes nas peças 10 e 30, cabe enfatizar que a agência fundamentou sua decisão em uma amostra restrita de apenas dez capitais, referentes a dez estados, enquanto a área abrangida pelos termos de autorização abrange uma área atendida em doze estados e com milhares de cidades, não sendo, portanto, uma amostra representativa dos municípios e regiões abrangidos pelos diversos termos analisados, como previsto no Art. 23, § 5º, inc. I, da Resolução-Anatel 548/2010, não foi promovida a necessária segregação das informações por termo de autorização objeto de prorrogação.

33. A análise limitou-se, assim, à utilização de gráficos genéricos por faixa de frequência, que foram insuficientes para refletir a realidade específica de cada outorga. Ressalta-se também, que a agência considerou uma série histórica de sete anos, dissociada do marco temporal exigido no art. 31, inc. II do mencionado normativo (doze meses antes do término da vigência da outorga).

34. Conforme as informações apresentadas no Informe-Anatel 469/2020/ORER/SOR (peça 10), não foi apresentada uma análise pormenorizada dos dados de uso do espectro, tampouco foram explicados os valores dos indicadores previstos nos normativos aplicáveis. E observou-se que mesmo diante da constatação de tráfego baixo ou inexistente em parte da amostra — como observado na faixa de 900 MHz (peça 10, p. 6), a Análise Anatel 4/2022 (peça 30) e a deliberação do Conselho Diretor (peça 11) concluíram pela inexistência de óbice à renovação. A aprovação decorreu com base, apenas, no alegado potencial de melhoria do uso futuro do espectro, o que não está previsto na norma, o que reforça a insuficiência da motivação técnica que fundamentou o ato decisório.

35. Isso foi constatado porque se observaram outras inconsistências na metodologia de análise e nos dados utilizados pela Anatel, conforme explicado a seguir.

36. Inicialmente, constatou-se que a conclusão pelo uso racional e adequado do espectro não considerou o comparativo da EUE com o Índice Mínimo de EUE (IME), conforme exigido pelo Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro, aprovado pela Resolução-Anatel 548/2010, definido pelo art. 48, parágrafo único, do RUE, como norma a ser observada para esse exame. Sem embargo, o referido Regulamento estabelece que:

‘Art. 31. Para análise da EUE de um sistema são avaliados os seguintes critérios:

I - EUE maior ou igual ao IME; e

II - ITE, dos últimos 12 (doze) meses, maior ou igual a zero.

Art. 32. É considerado ineficiente o sistema que não atender o critério previsto no inciso I do art. 31’.

37. Aqui, para fins de contextualização, cabe apresentar os conceitos de Eficiência de Uso do Espectro (EUE), de Índice Mínimo de Eficiência (IME) e de Índice Temporal de Eficiência (ITE), trazidos por essa mesma norma:

‘Art. 6º Para fins deste Regulamento aplicam-se as seguintes definições e abreviaturas:

(...)

IV - Eficiência de Uso do Espectro (EUE): razão entre a quantidade de informação transferida e a utilização do espectro empregada nesta transferência, avaliada por meio dos índices IME e ITE;

(...)

XI - Índice Mínimo de EUE (IME): índice mínimo de EUE estabelecido em Ato específico da Anatel ou no regulamento específico de condições de uso da faixa de radiofrequências, que deve ser atendido pelo sistema ou aplicação, em função do tipo de sistema, da faixa de radiofrequências e do espaço geométrico negado, sendo que este último pode ser determinado por unidade federativa, áreas de numeração de uma mesma unidade federativa, conjunto de municípios da mesma unidade federativa ou área de autorização;

XII - Índice Temporal de EUE (ITE): índice que indica, por meio de uma regressão linear, a evolução da EUE ao longo do tempo;’

38. Destarte, ainda que o art. 32 do Regulamento mencionado deixe claro que o sistema será considerado ineficiente se a EUE for inferior ao Índice Mínimo de Eficiência (IME), tal comparativo não foi encaminhado pela reguladora neste e tampouco nos demais processos que tratam de renovações de direitos de uso de radiofrequências recebidos até o momento por esta Corte de Contas.

39. Em resposta à diligência sobre o assunto, a reguladora relata, no Informe-Anatel 85/2023/SUE (TC 021.568/2023-5, peça 25), que:

‘3.25. De fato, um processo de definição de um índice ideal mínimo de eficiência, em função das diferentes tecnologias, faixas de frequências e características técnicas de transmissores e receptores que se utilizam do

espectro numa dada área de prestação, resultaria em inúmeros índices mínimos de eficiência, um para cada configuração das diversas variáveis elencadas. Isto, certamente, tornaria a análise de eficiência do uso do espectro ainda mais complexa de ser aplicada e entendida, o que torna a adoção de tal técnica pouco usual para o cenário brasileiro e também para o cenário internacional. Adicionalmente, uma das suposições que deveriam ser feitas na possível definição de um índice ideal mínimo de eficiência é de que a própria evolução tecnológica contribuiria para a obsolescência de tal valor definido, o que mostra ser de difícil sustentação a utilização deste índice.

3.26. Neste contexto e em observância às melhores práticas estabelecidas em normativos internacionais, **entende-se que, para pedidos de prorrogação do prazo das autorizações de uso de radiofrequências numa dada área de prestação de serviço, uma análise considerando o Índice Temporal de Eficiência - ITE,** ou seja, uma análise de regressão linear dos dados de eficiência de uso de espectro ao longo dos últimos doze meses na área de prestação de serviço objeto do pedido, **é suficiente e menos sujeita a imprecisões do que se realizada a partir de índices de referência baseados em um grande número de suposições, muitas delas, subjetivas**.

3.27. Cumpre notar que, muito embora a análise de regressão para ciência de dados seja bastante recente no contexto da administração pública, destaca-se aqui o mérito da Agência em documentá-la como método de análise, por força da criação do Índice de Temporal de Eficiência com o advento da publicação da Resolução nº 548/2010. Quando os dados de eficiência de uso da faixa avaliada ao longo do tempo são ajustados a um modelo preditivo linear, a relação entre a variável de resposta (EUE) e a variável de predição (tempo) é quantificada pelo próprio parâmetro ITE, que representa, ainda de maneira não padronizada, uma medida de correlação entre essas variáveis. **Portanto, a suficiência de uso tão somente do ITE na análise de eficiência de prorrogação do prazo das autorizações de uso de radiofrequências numa dada área de prestação de serviço, como dito, é produto da própria qualidade do índice em quantificar a relação da eficiência de uso da faixa avaliada ao longo dos últimos doze meses anteriores à avaliação**. (sem grifos no original)'

40. Apesar da justificativa apresentada, salienta-se que o exame do uso adequado, racional e eficiente das radiofrequências deve ser pautado pelo confronto do tráfego real observado nas respectivas faixas com padrões e critérios objetivos e normatizados pela reguladora.

41. Nesse cenário, nos primeiros quatro processos de primeira prorrogação submetidos ao TCU, elencados na seção precedente desta instrução, relativos às faixas de frequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, foi realizada a discussão acerca da ausência de critérios objetivos para avaliar a eficiência do espectro. Tais processos foram julgados por meio do Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler (Algar Telecom S.A.); Acórdão 2.487/2024-TCU- Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira (Claro S.A.); Acórdão 224/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia (Telefônica Brasil S.A.); e Acórdão 530/2025- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus (TIM S.A.).

42. A Corte, ao deliberar nesses processos, entendeu por haver um descompasso entre as boas práticas internacionais e o mencionado normativo da Anatel e, para evitar que a Anatel se julgasse compelida a seguir uma norma potencialmente não atualizada, em todos os processos foi dada ciência à agência, com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, de que o uso eficiente do espectro deve ser avaliado mediante critérios objetivos devidamente normatizados.

43. De qualquer modo, cabe destacar que o acompanhamento do uso eficiente do espectro é atividade contínua, independentemente da existência de processos de prorrogação de outorgas de radiofrequências. Dito isso, diante das dificuldades relatadas pela agência para implementação do IME, a metodologia de monitoramento da utilização racional e adequada das faixas poderia ter sido adaptada às atuais práticas nacionais e internacionais, que, segundo a Anatel, divergem das fixadas em seus normativos, ao longo dos mais de quinze anos de vigência da Resolução-Anatel 548/2010.

44. Reforça-se, portanto, as justificativas apresentadas não eximem a Anatel de seguir seus regulamentos e primar pelo emprego de seu arcabouço jurídico, pois assim, a agência assegura sua função pedagógica, exigindo, pelo exemplo, que as prestadoras de serviços de telecomunicações e os usuários finais também atendam as normas do setor. Além disso, confere segurança jurídica à relação entre essas partes, por meio da previsibilidade das regras aplicadas.

45. Recorda-se, ainda, que a Anatel possui ampla discricionariedade para propor mudanças em seus regulamentos quando constata que eles não mais refletem as melhores condições de atuação do segmento.

46. Dessa forma, mesmo que o Regulamento de Uso do Espectro esteja em revisão e o Processo-Anatel 53500.012178/2019-47 contenha minuta de documento (SEI-Anatel 11052660) em que se prevê revogar a Resolução 548/2010, não se pode avaliar o requisito exigido pelo art. 167, § 2º, da LGT com base em uma expectativa de normatização.

47. Feitas as considerações sobre a imprescindibilidade de a reguladora guardar suas próprias normas, rememora-se que, no caso concreto, a Anatel concluiu pelo atendimento à condicionante de uso eficiente das frequências com fundamento nos seguintes argumentos: i) existência de potencial melhoria futura do uso da faixa para aqueles termos em que foi constatado baixo tráfego (como no caso da faixa de 900 MHz e 1.800MHz, conforme peça 30, p. 37). ii) existência, para a maioria dos dez municípios analisados pela agência, de uma tendência de crescimento (indicada por um ITE nulo ou positivo) do tráfego de uso da faixa (indicado pela EUE) ano a ano (peça 30, p. 21, 44).

48. Sobre o segundo argumento supracitado, para além da ausência do emprego do IME como parâmetro de referência na referida avaliação, persistem as dúvidas sobre a opção de se concluir sobre a eficiência de uso das radiofrequências mediante a observância isolada de um ITE nulo ou positivo, haja vista tratar-se de um parâmetro limitado, que verifica apenas se houve aumento ou não da EUE em um certo intervalo de tempo, apontando a tendência de uso das faixas, mas que não possibilita constatar se o espectro está sendo subutilizado e se o tráfego de dados está próximo do nível esperado para uma operação adequada dos ativos.

49. Em resposta aos comentários dos gestores referente à análise dos pedidos de prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz da Claro (peça 58, p. 4, do TC 021.568/2023-5), a agência alegou que a verificação da eficiência de uso do espectro baseada no ITE, e não na comparação da EUE com algum valor de referência, encontra amparo em recomendações da União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para as tecnologias da informação e da comunicação (TICs). Complementou afirmando que é mais adequado observar a eficiência do mesmo sistema ao longo do tempo, a fim de avaliar se houve alguma melhoria na área de interesse, do que comparar sistemas que também forneçam serviços de radiocomunicações, mas que tenham características distintas.

50. Entretanto, a análise desta Unidade Técnica no âmbito do referido processo (TC 021.568/2023-5, peça 77, p. 9) constatou que, conforme expresso no trecho transcrito pela própria agência em sua manifestação, a UIT declara que a EUE pode ser comparada para obter eficiências relativas, porém o que a instituição recomenda é cautela na realização dessas comparações. Dito isso, a organização não faz qualquer objeção ao uso de parâmetros de referência na análise da EUE. Apenas aponta os benefícios de também se acompanhar a eficiência de um mesmo sistema no decorrer do tempo.

51. Além disso, em resposta a diligência (TC 021.568/2023-5, peça 77, p. 8), a Anatel argumenta que a definição de um índice ideal mínimo de eficiência seria inviável, devido à complexidade das variáveis tecnológicas e à constante evolução do setor, propondo, como alternativa, o uso do Índice Temporal de Eficiência (ITE), por ser mais objetivo e menos suscetível a imprecisões. Contudo, é imprescindível que a análise do uso adequado, racional e eficiente das radiofrequências seja pautada pelo confronto do tráfego real observado nas respectivas faixas com padrões e critérios objetivos normatizados pela reguladora, conforme estabelecido pela Resolução-Anatel 548/2010, que deve ser integralmente observada enquanto vigente.

52. Não obstante constatar-se que a agência tem utilizado metodologia diversa da estabelecida no seu normativo e da incompletude das análises sobre a eficiência do uso do espectro conduzidas pela Anatel, apoiadas na avaliação isolada do ITE, ponderou-se ser necessário identificar se há elementos nos autos que evidenciem o uso ineficiente por parte das detentoras das outorgas, que justifique o indeferimento dos pedidos de renovação dos direitos de uso desses ativos. Isso porque a necessidade de tal justificativa recai sobre a agência, por se tratar de pedido de primeira prorrogação, que já detinha tal previsão no texto contratual e no edital de licitação das faixas.

53. No entanto, para realizar tal avaliação, essa equipe técnica entendeu ser necessário requerer junto à agência pedidos de esclarecimentos e de dados. Isso porque, conforme citado anteriormente, foram identificadas lacunas, fragilidades e falta de clareza nas informações que embasaram a análise feita pela Anatel, como: amostra inadequada; marco temporal incorreto; ausência de análise individualizada para cada termo de autorização a ser prorrogado; ausência de apresentação e análise de dados pormenorizados, se atendo à análises gráficas genéricas da faixa de frequência; descumprimento de critério normativo; além da falta de motivação técnica para alguns casos.

54. Adicionalmente, aumentando a necessidade de esclarecimento sobre os dados, é importante rememorar que, no caso dos presentes autos, trata-se de outorga que foi conferida a uma empresa diferente da que vai obter a prorrogação dos termos de autorização. Assim, a análise da Anatel sobre o uso do espectro por parte da prestadora detentora da outorga foi realizada sob o aspecto das informações enviadas pela Oi, que incluíam dados sobre seus usuários e sobre seu planejamento para uso futuro das frequências ora analisadas.

55. Todavia, com a aquisição dessas frequências pela Telefônica, vislumbra-se que há um cenário substancialmente diferente para o próximo período de vigência dessas outorgas, uma vez que a referida empresa deve ter um planejamento diferente de uso de frequências, bem como outra base de usuários, ainda que tenha

também adquirido parte dos antigos usuários da Oi no mesmo procedimento no âmbito da primeira recuperação judicial do grupo.

56. Nesse sentido, ainda que os dados de ITE e EUE analisados pela Anatel não tivessem as lacunas e fragilidade mencionadas anteriormente, seria necessário questionar se a agência reguladora analisou tais aspectos acerca da mudança da empresa detentora da outorga para fins do deferimento da prorrogação dos termos de autorização.

57. Deste modo, realizou-se diligência à Anatel (peça 15) para que encaminhasse dados de ITE referentes aos últimos doze meses da data de vencimento das outorgas tratadas, contemplando, separadamente, cada uma das áreas de prestação delimitadas pelos termos de autorização objeto deste processo e abrangendo uma amostra de municípios que fosse representativa para cada uma dessas áreas de prestação. Além disso, foi solicitado esclarecimento da forma como a Anatel avaliou o impacto da transferência dos termos de autorização da Oi Móvel para a Garliava e posteriormente para a Telefônica.

58. Em resposta, a agência afirmou que (peça 22, p. 7):

'Destarte, em se tratando de primeira prorrogação, como é o caso, a jurisprudência do Conselho Diretor desta Agência, acolhendo a tese constante do sobredito Parecer da PFE-Anatel, assentou que os critérios de análise são aqueles estabelecidos nos Termos de Autorização, que espelham os da LGT no seu art. 167, § 2º.

Logo, a análise da prorrogação dos respectivos Termos de Autorização tratados no Processo nº 53500.307099/2022-17, considerou os critérios estabelecidos nesses Termos, de modo que o **impacto da transferência dos Termos de Autorização da OI MÓVEL S.A. para a GARLIAVA RJ INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. e, posteriormente para a TELEFÔNICA BRASIL S.A., não se inclui nessa avaliação**. No entanto, cumpre destacar que a referida **avaliação foi realizada de forma exaustiva nos autos do Processo nº 53500.020134/2021-13 que tratou do Requerimento de Anuência Prévia** formulado pelas empresas CLARO S.A., TELEFÔNICA BRASIL S.A., TIM S.A. e OI S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, OI MÓVEL S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, e as Sociedades de Propósito Específico COZANI RJ INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A., GARLIAVA RJ INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. e JONAVA RJ INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A., com o objetivo de implementar a operação de venda da OI MÓVEL S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL.(sem grifos no original)'

59. No que tange ao uso de espectro por parte da empresa Telefônica, a Anatel encaminhou os dados por meio da Informe 1.370/2024/ORER/SOR (peça 27, p. 7-8). Entretanto, comparando os termos constante nesse Informe (listados na tabela 2) com os listados na tabela 1 da presente instrução observou-se que no Informe são mencionados termos de autorização que não pertenceram à Garliava e, por isso, não foram outorgados para a Telefônica no âmbito do processo de alienação da Oi Móvel. Impende recordar que a Oi Móvel teve seus termos de autorização partilhados entre Telefônica e Tim, sendo que, em alguns casos, um único termo de autorização da Oi originou dois novos termos de autorização para cada uma das operadoras.

60. Ademais, a Análise 4/2022-NP (peça 30, p. 13-14), do Conselheiro Relator do Processo-Anatel 53500. 307099/2022-17, que tratou da prorrogação das outorgas da Garliava / Telefônica, traz uma tabela que correlaciona cada 'Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência Transferido' com o 'Termo de Transferência de RF' [Radiofrequência], detalhando a área de prestação de cada termo (peça 30, p. 13-14). Essa correlação é apresentada na tabela 1 da presente instrução.

61. O Acórdão-Anatel 374/2022 (peça 11), que aprovou a prorrogação das frequências da Garliava / Telefônica, também lista somente os termos de autorização citados na Análise 4/2022-NP (peça 30, p. 13-14) e na tabela 1 da presente instrução.

62. Em consulta ao processo administrativo Anatel 53500.010022/2022-27, que contém todas as outorgas da Garliava que foram transferidas para a Telefônica, obteve-se cópia de todos os termos de autorização mencionados acima (peças 31 a 39), confirmando-se que as respectivas áreas de prestação correspondem exatamente ao informado ao longo da Análise 4/2022-NP e do Acórdão Anatel 374/2022, no âmbito do processo administrativo Anatel 53500. 307099/2022-17.

63. Além disso, a primeira versão do extrato encaminhado pela Anatel ao TCU lista os termos de autorização da Garliava que são objeto de análise no presente processo, bem como as suas respectivas áreas de prestação (peça 3, p. 3-4):

'**Termo de Autorização nº 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL**

Área de Prestação: Estado de São Paulo

Termo de Autorização nº 22/2008/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estados de Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima

Termo de Autorização nº 23/2008/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Estado de São Paulo, exceto setor 33 do PGO
Termo de Autorização nº 24/2008/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás (exceto setor 25 do PGO), Mato Grosso do Sul (exceto setor 22 do PGO), Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal
Termo de Autorização nº 25/2008/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Estado do Rio Grande do Sul
Termo de Autorização nº 26/2008/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Estado do Paraná e Santa Catarina
Termo de Autorização nº 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Estado do São Paulo, exceto municípios da AR11
Termo de Autorização nº 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Municípios do setor 25 do PGO, no Estado de Goiás, e do setor 22, no Estado do Mato Grosso do Sul
Termo de Autorização nº 64/2013/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás (exceto municípios do setor 25 do PGO), Mato Grosso do Sul (exceto municípios do setor 22 do PGO), Mato Grosso, Paraná (excetos municípios da AR43), Rondônia, Santa Catarina, Tocantins e Distrito Federal'

64. Posteriormente, a agência encaminhou um novo extrato, substituindo o número dos termos de autorização, de acordo com a correlação entre termos da Garliava e termos da Telefônica (peça 6, p. 4-5):

'**Termo de Autorização nº 37/2022/SOR-ANATEL**
Área de Prestação: Estado de São Paulo
Termo de Autorização nº 37/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estado de São Paulo, exceto AR11
Termo de Autorização nº 39/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estado do Espírito Santo
Termo de Autorização nº 39/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estados de Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima
Termo de Autorização nº 39/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estado de Minas Gerais
Termo de Autorização nº 42/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estado de São Paulo, exceto Setor 33 do PGO
Termo de Autorização nº 43/2022/PVCP/SPV-ANATEL
Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás, exceto setor 25 do PGO, Mato Grosso do Sul, exceto Setor 22 do PGO, Mato
Grosso, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal
Termo de Autorização nº 44/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estado do Rio Grande do Sul
Termo de Autorização nº 45/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estados do Paraná e Santa Catarina
Termo de Autorização nº 46/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estado do São Paulo, exceto AR11
Termo de Autorização nº 47/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estados de Goiás (Setor 25 do PGO) e Mato Grosso do Sul (Setor 22 do PGO)
Termo de Autorização nº 48/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás, exceto AR 64, Mato Grosso do Sul, exceto AR 67, Mato Grosso, Paraná, exceto AR43, Rondônia, Santa Catarina, Tocantins e Distrito Federal
Termo de Autorização nº 48/2022/SOR-ANATEL
Área de Prestação: Estados de Goiás, AR 64, exceto Setor 25 do PGO, e Mato Grosso do Sul, AR 67, exceto Setor 22 do PGO'

65. Nesse sentido, embora a Anatel apresente no Informe 1.370/2024/ORER/SOR (peça 27, p. 7-8) os dados de uso de espectro referentes aos Termos de Autorização 36/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 37/2011/SPV-ANATEL, 38/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 39/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 40/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 42/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 66/2008/PVCP/SPV-ANATEL, tais outorgas não estão listadas como pertencentes à Garliava / Telefônica em nenhum outro documento da agência que tenha fundamentado a prorrogação das frequências da Garliava no âmbito do processo administrativo Anatel 53500. 307099/2022-17.

66. Após questionamento por parte da Unidade Técnica, a Auditoria Interna da agência encaminhou manifestação da Superintendência Outorga e Recursos à Prestação (SOR) (peça 35, p. 1 do TC 007.655/2023-1) informando que os termos de autorização da Oi correspondentes as subfaixas de 1.900/2.100 MHz que estavam com a Cozani RJ (e posteriormente foram transferidas para a Tim) e os das subfaixas de 1.900/2.100 MHz que estavam com a Garilava RJ (transferidas para a Vivo) são objeto de processos diferentes.

67. Dessa forma, salienta-se que os termos retromencionados não fazem parte do escopo da presente análise. Assim, embora estejam listados na tabela 2 a ser analisada a seguir (identificados nela por meio de asteriscos), sua inclusão na referida tabela se justificou exclusivamente pelo fato de que os dados de ITE desses termos foram enviados pela Anatel de forma agregada com o termo 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (46/2022/SOR-ANATEL), termo esse que faz parte do escopo deste processo (ao contrário daqueles).

68. Nesse cenário, se faz necessário registrar algumas considerações antes de adentrar a análise dos dados de uso da faixa (contidos na tabela 2 a seguir) enviados pela Anatel, posteriormente à sua aprovação da prorrogação dos termos, visando detalhar melhor a situação real de uso das faixas.

69. No início da presente subseção, essa equipe técnica constatou que a Anatel deixou de observar seus próprios normativos ao concluir pelo uso racional e adequado do espectro sem realizar o comparativo obrigatório entre a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) e o Índice Mínimo de Eficiência (IME), conforme exigido pelo Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro (Resolução-Anatel 548/2010), incorporado ao Regulamento de Uso do Espectro. Ao fundamentar sua análise exclusivamente no Índice Temporal de Eficiência (ITE), a agência afastou-se dos critérios objetivos e vinculantes previstos na norma vigente, substituindo-os por metodologia não regulamentada, e sem passar pelo devido processo normativo da agência que envolve etapas relevantes como consulta pública, elaboração de análise de impacto regulatório, entre outras estabelecido no Decreto 10.411, de 30/6/2020 que regulamenta a análise do impacto regulatório. Tal prática, compromete a segurança jurídica, a transparência e a motivação técnica, além de contrariar o dever institucional da reguladora de observar e fazer cumprir o arcabouço normativo que ela própria edita.

70. Em seguida, também foi constatado que o critério adotado pela Anatel em suas análises dos casos concretos quanto ao uso efetivo da faixa (critério esse diferente do previsto em normativo) é tecnicamente inadequado e insuficiente por não permitir concluir se o espectro está sendo subutilizado e se o tráfego de dados está próximo do nível esperado para uma operação adequada dos ativos, se limitando a indicar somente se houve variação favorável (positiva ou neutra) no uso da faixa quando avaliado um certo intervalo de tempo (ITE).

71. Ambas as constatações supracitadas se referem às etapas anteriores à aprovação da prorrogação dos termos pelo Conselho Diretor da agência, permitindo que equipe técnica do Tribunal conclua que a avaliação e os critérios escolhidos pela Anatel no caso concreto foram insuficientes para se obter análises conclusivas sobre o uso eficiente do espectro, não estando aderente aos requisitos do art. 167, § 2º, da LGT e do art. 31, inciso II, do Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro (Resolução-Anatel 548/2010), culminando em decisões regulatórias sobre a prorrogação de termos de autorização carentes de fundamentação técnica consistente.

72. Assim, a análise empreendida pela Anatel com base exclusivamente nos dados do Índice Temporal de Eficiência (ITE) não deveria sequer ser considerada por esta Corte, por estar em desconformidade com o marco normativo vigente e, especialmente, por se apoiar em critério que se demonstrou técnica e metodologicamente incompleto e insuficiente para aferir o uso racional e eficiente do espectro.

73. Não obstante, e apenas a título complementar, procede-se à análise dos dados apresentados por meio do Informe 1.370/2024/ORER/SOR (peça 27), ainda que desprovidos de valor conclusivo para os fins pretendidos, com o objetivo de evidenciar as fragilidades da abordagem adotada pela agência e agregar elementos adicionais de corroboração às inconsistências e insuficiências já anteriormente constatadas por esta unidade técnica.

74. Rememora-se que os dados detalhados ora examinados não foram utilizados pela Anatel na decisão que aprovou a prorrogação dos termos de autorização, que se limitou a gráficos consolidados por faixa de frequência e usando uma amostra de dez capitais para expressar o tráfego observado em um período de sete anos (peça 10). Os dados a serem analisados foram encaminhados posteriormente, em resposta às diligências, com o intuito de tentar suprir as lacunas da análise original.

75. Nos autos, após os esclarecimentos por diligência e reuniões, a Anatel informou os dados de ITE por termo de autorização constantes da tabela 2 retirados do Informe 1.370/2024/ORER/SOR (peça 27):

Tabela 2: Comparativo de municípios com ITE positivo e ITE negativo por Termo de Autorização da empresa Telefônica.

Termo de Autorização	Total Municípios	Qtd Municípios ITE_Negativo	% Municípios ITE_Negativo	Qtd Municípios ITE_Neutro ou Positivo	% Municípios ITE_Neutro ou Positivo
36/2011/PVCP/SPV-ANATEL*, 37/2011/SPV-ANATEL*, 38/2011/PVCP/SPV-ANATEL*, 39/2011/PVCP/SPV-ANATEL*, 40/2011/PVCP/SPV-ANATEL*, 42/2011/PVCP/SPV-ANATEL*, 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (46/2022/SOR-ANATEL)	3557	3557	100%	0	0%
16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (37/2022/SOR-ANATEL)	645	212	32,87%	433	67,13%
64/2013/SOR-ANATEL (48/2022/SOR-ANATEL)	1872	235	12,55%	1637	87,45%
66/2008/PVCP/SPV-ANATEL*	581	198	34,08%	383	65,92%
22/2008/SPV-ANATEL (39/2022/SOR-ANATEL)	3054	1216	39,82%	1838	60,18%
23/2008/SPV-ANATEL (42/2022/SOR-ANATEL)	622	303	48,71%	319	51,29%
24/2008/SPV-ANATEL (43/2022/SOR-ANATEL)	673	150	22,29%	523	77,71%
25/2008/SPV-ANATEL (44/2022/SOR-ANATEL)	497	210	42,25%	287	57,75%
26/2008/SPV-ANATEL (45/2022/SOR-ANATEL)	694	171	24,64%	523	75,36%
24/2011/PVCP/SPV-ANATEL(47/2022/SO	7	4	57,14%	3	42,86%

Termo de Autorização	Total Municípios	Qtd Municípios ITE_Negativo	% Municípios ITE_Negativo	Qtd Municípios ITE_Neutro ou Positivo	% Municípios ITE_Neutro ou Positivo
R-ANATEL)					

Fonte: Informe 1.370/2024/ORER/SOR (peça 27, p. 8).
Nota-se que na linha 1 as informações foram apresentadas na tabela original da Anatel de forma agregada com outras áreas que não correspondem às outorgas da Garliava adquiridas pela Telefônica. *Não tem correlação com as autorizações da Telefônica.

76. De início, verificou-se que, para algumas outorgas, a quantidade de municípios trazida pela Anatel na tabela 2 estava incompatível como o esperado para essas autorizações (consoante dados obtidos no sítio https://cidades.ibge.gov.br/, em 8/4/2025).

77. A título ilustrativo, o Termo de Autorização 39/2022/SOR-ANATEL (22/2008/PVCP/SPV-ANATEL) abarca os estados de Espírito Santo, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Minas Gerais, isto é, os 2.470 municípios nesses treze estados. Todavia, a tabela 2 acima (peça 27, p. 8) contabiliza 3.054 municípios.

78. Ainda com base na tabela 2, verifica-se que, dos dez termos apresentados — excluídos aqueles que não integram o objeto deste exame, devidamente assinalados com asterisco na tabela, nove registraram municípios com ITE predominantemente positivo ou igual a zero, ao passo que apenas um termo (24/2011/PVCP/SPV-Anatel) apresentou ITE predominantemente negativo.

79. Assim, mesmo que considerada a metodologia de cálculo do ITE escolhida pela Anatel de análise de comportamento neutro ou positivo do ITE na maioria dos municípios avaliados por ela (conforme peça 30, p. 41, 44 e 46), indaga-se que mesmo que esse último termo (24/2011/PVCP/SPV-Anatel) tenha apresentado um desempenho ruim, em que 57,41% dos municípios da outorga apresentaram o ITE negativo, a agência ainda assim aprovou a sua prorrogação, o que indica a ausência do estabelecimento de parâmetros capazes de permitir uma conclusão coerente sobre a utilização da faixa.

80. Ademais, de maneira contraditória aos dados da Anatel trazidos na tabela 2, na avaliação feita pela agência individualmente de cada termo nos itens 3.9.7.2, 3.9.8.2, 3.9.9.2, 3.9.10.2, 3.9.11.2, 3.9.12.2, 3.9.13.2 e 3.9.14.2 do Informe Anatel 1370/2024/ORER/SOR (peça 27), foi afirmado que o 'ITE referente ao período de doze meses restou situado no campo negativo na maior parte das localidades' (peça 27, p. 3-7).

81. Assim, verifica-se, de plano, uma divergência entre as informações apresentadas no mesmo documento.

82. No mais, notou-se que, ao realizar o cálculo do ITE para uma determinada região, a Anatel considerou que municípios com EUE nula possuíam ITE nulo, o que gerou uma distorção nos resultados. Isso ocorre porque, no cômputo regional, a agência considera que municípios com EUE nula possuíam, igualmente, um ITE nulo.

83. O ITE representa, por meio do coeficiente angular da regressão linear, a tendência de evolução da EUE ao longo do tempo, enquanto uma EUE nula indica a inutilização do espectro. Dessa forma, a falta de informação transmitida, caracterizada quando a EUE é igual a zero para os doze meses avaliados, por si só, implica a não utilização racional e adequada do espectro. Situação corroborada pela decisão do item 'a' do Acórdão-Anatel 105/2023, no qual foi negada a prorrogação da subfaixa de 900 MHz da empresa Telefônica por não ter sido evidenciado que a prestadora não fez uso racional e adequado da subfaixa de radiofrequência em 900 MHz. E, portanto, municípios com EUE nula não deveriam ser considerados no cômputo do percentual de municípios com ITE nulo ou positivo.

84. Por essa razão, com vistas a corrigir tais distorções e dar maior transparência aos dados fornecidos pela Anatel, essa equipe técnica reavaliou tais informações, desconsiderando os municípios com EUE nula (refletida na penúltima coluna da tabela 3), usando como base a Planilha 900MHz Telefônica/Oi - Consolidada (12827964); a Planilha 1.800 MHz Telefônica-Oi Consolidada (SEI-Anatel 12827967) e a Planilha 1900/2100MHz Telefônica/Oi - Consolidada (12827970), conforme apresentado na tabela 3 abaixo:

Tabela 3: Comparativo de municípios com ITE positivo, ITE negativo e EUE nula por termo de autorização da empresa Telefônica da faixa de 900 MHz, 1.800 MHz e 1.900/2.100 MHz.

Termo de Autorização	Total Municípios	Qtd Municípios ITE Negativo	Qtd Municípios ITE Neutro ou Positivo	Qtd. Municípios EUE nula	% Municípios ITE Neutro ou Positivo
16/2007/PVCP/SPV-ANATEL	645	212	409	24	63,41%

Termo de Autorização	Total Municípios	Qtd Municípios ITE Negativo	Qtd Municípios ITE Neutro ou Positivo	Qtd. Municípios EUE nula	% Municípios ITE Neutro ou Positivo
(37/2022/SOR-ANATEL)					
22/2008/SPV-ANATEL (39/2022/SOR-ANATEL)	3054	1216	999	839	32,71%
23/2008/SPV-ANATEL (42/2022/SOR-ANATEL)	622	303	166	153	26,69%
24/2008/SPV-ANATEL (43/2022/SOR-ANATEL)	673	150	161	362	23,92%
25/2008/SPV-ANATEL (44/2022/SOR-ANATEL)	497	210	125	162	25,15%
26/2008/SPV-ANATEL (45/2022/SOR-ANATEL)	694	171	128	395	18,44%
67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (46/2022/SOR-ANATEL)*	-	100%	-	-	-
24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (47/2022/SOR-ANATEL)	7	4	1	2	14,29%
64/2013/SOR-ANATEL (48/2022/SOR-ANATEL)	1871	235	859	777	45,91%

Fonte: 1) Elaboração própria com dados Planilha 900MHz Telefônica/Oi - Consolidada (12827964); na Planilha 1.800 MHz Telefônica/Oi-Consolidada (SEI-Anatel 12827967) e na Planilha 1900/2100MHz Telefônica/Oi - Consolidada (12827970) (peça 27), adaptado. 2) *Não foi possível obter os dados de forma individualizada do referido do termo, uma vez que eles foram apresentados de forma agregada a outros seis termos, conforme apresentados na Tabela 2.

85. Comparando-se a tabela 3 com a tabela 2, pode-se constatar o impacto da não consideração de localidades com tráfego nulo (EUE nula) na avaliação de uso efetivo da frequência, uma vez que houve redução do percentual de municípios com ITE neutro ou positivo (que consta na última coluna). A título de exemplo, para o termo 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL, diferentemente do cálculo anterior (tabela 2) em que 42,86% dos municípios apresentaram ITE neutra ou positiva, esse indicador passou a apresentar o valor de 14,29% dos municípios, como apresentado na tabela 3.

86. Ainda na tabela 2 (linha 1), observa-se que para o Termo 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL/ (46/2022/SOR-ANATEL) o valor do ITE é apresentado juntamente com o valor agregado do ITE com os outros Termos 36/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 37/2011/SPV-ANATEL, 38/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 39/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 40/2011/PVCP/SPV-ANATEL, 42/2011/PVCP/SPV-ANATEL e 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL. Na referida tabela, verifica-se que todos os municípios correspondentes à área em questão possuem ITE negativo e, assim, pode-se concluir que 100% dos municípios atendidos pelo Termo de Autorização 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL também apresentam ITE negativo.

87. Mesmo diante de tal situação de inexistência de tráfego, a agência reguladora decidiu prorrogar o referido Termo 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL/ (46/2022/SOR-ANATEL), conforme Ato Anatel 16.626/2022 (peça 12). Chama atenção tal decisão regulatória visto que não foi cumprido o requisito de comprovação estabelecido pela própria agência no caso concreto (ITE neutro ou positivo) e, principalmente, porque não foi constatado tráfego nessas faixas, conclusão corroborada pelo gráfico 4 do Informe 469/2020/ORER/SOR (peça 10) e pelos dados da Planilha 900MHz Telefônica/Oi - Consolidada (SEI 12827964). Essa situação caracteriza uma inconformidade em relação à Resolução Anatel 548/2010, art. 31, inc. II e constitui em mais uma evidência de que a decisão adotada nos autos restou desprovida de adequada motivação técnica e aderência aos normativos da agência.

88. Ademais, observa-se que, para os Termos de Autorização 22/2008/SPV-ANATEL, 23/2008/SPV-ANATEL, 24/2008/SPV-ANATEL, 25/2008/SPV-ANATEL, 26/2008/SPV-ANATEL, 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL e 64/2013/SOR-ANATEL, cuja prorrogação também foi aprovada pela Anatel, o ITE analisado foi negativo para a maioria dos municípios atendidos. Tal situação também indica ausência de elementos suficientes para atender ao requisito de comprovação fixado pela própria agência, qual seja o comportamento neutro ou positivo do ITE na maioria dos municípios avaliados por ela (conforme peça 30, p. 41, 44 e 46), visto que pode resultar na prorrogação de um termo em que maior parte das localidades por ele abrangidas não atendem o critério que a Anatel adotou como base para verificar o uso eficiente do espectro.

89. Assim, além da inadequação metodológica por ser optar em utilizar somente os dados do ITE como único critério de análise para ser estabelecer a conclusão sobre a comprovação do uso racional e adequado das faixas de frequência, evidencia-se outra fragilidade dessa metodologia adotada pela Anatel.

90. Embora a agência tenha fundamentado a aprovação em comportamento neutro ou positivo observado na maioria dos municípios por ela analisados (peça 30, p. 41, 44 e 46), primeiramente pela utilização de amostra insuficiente e pouco representativa, e posteriormente pela remessa de dados de tráfego mais detalhados, evidenciou a metodologia de análise utilizada pela Anatel que considerou que o desempenho favorável de pequena parcela dos municípios abrangidos pela outorga foi indevidamente extrapolado para justificar a prorrogação dos termos em todas as demais localidades, inclusive naquelas com inexistência de tráfego — como no Termo 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL — ou com desempenho negativo do ITE, a exemplo do Termo 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL, em que apenas 14,29% dos municípios apresentaram ITE neutro ou positivo.

91. Conclui-se, portanto, que, além de se julgar inadequado empregar o ITE isoladamente na referida análise, a suposta metodologia da Anatel não permitiu uma conclusão acerca do uso efetivo do espectro.

92. Assim, cabe reforçar a necessidade de que a agência estabeleça em normativo critérios robustos e tecnicamente fundamentados para julgar se o uso de uma faixa de frequência está aderente aos requisitos do art. 167, § 2º, da LGT. A medida tem o intuito de permitir que as partes interessadas possam verificar a objetividade e a coerência do exame promovido pela reguladora quando ela atesta o preenchimento das condicionantes exigidas para admitir renovações de direitos de uso de radiofrequências.

93. Salienta-se que as fragilidades apontadas por esta unidade técnica visam reforçar a importância do emprego de critérios objetivos normatizados na avaliação do uso eficiente do espectro, que permitam um exame abrangente e exaustivo dessa condicionante, imprescindível para se cogitar a prorrogação dos direitos de uso das radiofrequências. Entretanto, cabe à Anatel apreciar, mediante dados e conceitos técnicos, a maneira mais conveniente de alcançar esse resultado, observando o princípio da legalidade.

94. Desse modo, constata-se que os argumentos trazidos pela reguladora não foram capazes de alterar a conclusão sobre a vulnerabilidade do exame realizado pela agência para determinar se a prestadora faz uso racional e adequado das faixas que opera.

95. Além disso, frisa-se a importância de que, ao submeter ao TCU o exame dos pedidos de renovação de direitos de uso de radiofrequências, a Anatel compartilhe dados completos e com a maior granularidade possível sobre a EUE e o ITE, por subfaixa de frequência e por região de prestação, de forma que seja possível analisar de forma completa os dados encaminhados, bem como fundamentar com transparência as decisões pretendidas com base nos referidos dados.

96. Comparando-se a completude e a padronização das informações apresentadas pela Anatel nos autos dos processos de solicitação de prorrogação do uso de radiofrequência desde o pedido, verifica-se que há necessidade de avanços significativos no estabelecimento de critérios e definições claros para a análise do uso eficiente do espectro. Apesar da mudança da avaliação pela agência, a Anatel não apresentou avanços na padronização e em definições consistentes que permitam uma conclusão sustentada do que seria o uso efetivo.

97. Assim, essa unidade técnica também entende ser necessário que a Anatel, no estabelecimento dos critérios que regem a avaliação do requisito do uso eficiente da faixa de frequência, promova algumas ações específicas, com vistas a tornar a análise regulatória fidedigna e compatível com a realidade de uso das faixas, em respeito ao princípio da razoabilidade.

98. Contudo, os apontamentos acima consistem em problemas sistêmicos a serem corrigidos no processo de avaliação feito pela Anatel em todos os pedidos de prorrogação de outorgas de radiofrequência. Nesse contexto, em 11/2/2026, o TCU se manifestou sobre o TC 007.663/2023-4, processo esse semelhante aos autos por se tratar de pedido de primeira prorrogação das outorgas da empresa Claro nas faixas de 800 MHz (subfaixa A) e subfaixas de extensão de 900 MHz e de 1.800 MHz. Tal manifestação do Tribunal resultou no Acórdão 283/2026-TCU-Plenário:

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

9.1. considerar atendidos os requisitos previstos na IN-TCU 81/2018, sem que tenham sido encontrados óbices que afetem o Acórdão-Anatel 383/2022, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências da faixa de 800 MHz (subfaixa A) e subfaixas de extensão de 900 MHz e de 1.800 MHz, conferidas à empresa Claro S.A.;

9.2. **determinar à Agência Nacional de Telecomunicações**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, **que, no prazo de até 180 dias, estabeleça, em normativo, critérios objetivos e atualizados para avaliação do requisito de uso eficiente da faixa de frequência,** em consonância o disposto no art. 19, inciso VIII, e caput e §§ 2º e 3º do art. 167 da Lei 9.472/1997;

9.3. **recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações,** com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, **que, no estabelecimento dos critérios que regem a avaliação do requisito do uso eficiente da faixa de frequência, sejam consideradas as seguintes ações**, com vistas a tornar a análise regulatória fidedigna e compatível com a realidade de uso das faixas, em respeito ao princípio da razoabilidade:

9.3.1. utilizar indicadores e métricas de modo a contabilizar o uso real da frequência, e não apenas a oscilação do uso (como o ITE);

9.3.2. no cálculo da sua tendência evolutiva (ITE), deixe de considerar como ITE neutro localidades cuja eficiência de uso do espectro é nula (EUE = 0);

9.3.3. avaliar a razoabilidade da janela de tempo avaliada, considerando os dados recentes e sem distorções significativas por fatores pontuais; e

9.3.4. utilizar dados discriminados por área de prestação e subfaixa de frequências, contemplando, de forma individualizada, todos os estados e respectivos municípios que integram as regiões de cada termo de autorização; (grifos nossos)'

99. Assim, resta claro que, além de aprovar pedido de prorrogação semelhante ao dos autos exclusivamente por se tratar de primeira prorrogação, o TCU já deliberou e definiu ações para endereçar os problemas sistêmicos da Anatel apontados na presente seção desta instrução, de modo que não se faz necessário propor demais encaminhamentos.

100. Registra-se que, assim como ocorreu no processo que resultou no acórdão transcrito acima, nestes autos tais propostas de encaminhamento também foram inicialmente submetidas a comentários do gestor, ocasião em que a Anatel não apresentou objeções e ratificou que melhorias regulatórias sobre a tratativa do tema estão em discussão na agência (peça 48).

87. Nesse sentido, entende-se que em relação aos atos de primeira prorrogação previstos neste processo, a Anatel aprovou a prorrogação sem a devida comprovação do uso efetivo da faixa. No entanto, mesmo diante das inconformidades e fragilidades apresentadas acima sobre a metodologia e critérios adotados pela Anatel e a dificuldade de conclusão do uso efetivo em suas análises, impõe-se cautela na análise meritória de renovação dos referidos termos de autorização, considerando que o pleito em tela se refere ao primeiro pedido de prorrogação.

88. Assim, em relação aos termos analisados, a prorrogação se justifica porque são processos de primeira renovação, cuja previsão de prorrogação é expressa no edital de licitação e nos termos de autorização originais. Entretanto, existe uma falha regulatória dada a ausência de critérios objetivos que possibilitem a comprovação do uso adequado e racional do espectro de frequência outorgado, mas que, em virtude somente do contexto de primeiras prorrogações do presente processo e da garantia das condições previamente definidas nos instrumentos da outorga original, a justificativa de inadequação do critério não deve ser barreira à aprovação desses termos propostos. Ademais, essa falha precisa ser sanada pela agência reguladora, conforme as propostas de deliberações indicadas nos parágrafos acima, sob pena de outras prorrogações serem baseadas em parâmetros inadequados.

89. Diante do exposto, excepcionalmente por se tratar de primeira prorrogação contratualmente prevista e expressamente admitida nos editais de licitação e nos próprios termos de autorização, não se identificam fundamentos que justifiquem o indeferimento da prorrogação dos Termos de Autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL, 22/2008/SPV-ANATEL, 23/2008/SPV-ANATEL, 24/2008/SPV-ANATEL, 25/2008/SPV-ANATEL, 26/2008/SPV-ANATEL, 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL e 64/2013/SOR-ANATEL, uma vez que a prorrogação única de tais termos constituía possibilidade já prevista na legislação vigente à época e no contrato.

90. Ademais, cabe reforçar que, conforme explicado no início do exame técnico, a prorrogação concedida pela Anatel pelo Acórdão em tela possui caráter provisório e não constitui, por si só, o ato jurídico perfeito de renovação da outorga. A decisão do colegiado autorizou a emissão de ato precário pela área técnica, condicionado à conclusão das análises das condicionantes, a manifestação do TCU e à posterior assinatura do termo de autorização, momento em que a relação contratual se aperfeiçoa. Assim, as deliberações do processo não alteram contrato já firmado nem incidem sobre ato jurídico perfeito, pois a prorrogação permanece dependente de etapas futuras para se consolidar juridicamente.

91. Por fim, apresenta-se outra questão que merece destaque. A insuficiência das informações encaminhadas pela agência para a análise do requisito de uso racional e adequado do espectro motivou a realização de múltiplas diligências e reuniões por esta unidade técnica. Conforme constatado no exame, os dados apresentados inicialmente careciam de detalhamento adequado, a exemplo do aspecto relacionado ao intervalo temporal exigido pelas normas regulatórias. A incompletude da documentação é um fator que, além de prejudicar a transparência da análise, enseja atrasos no andamento dos processos. Assim, ressalta-se a

importância de que, nos processos de prorrogação de outorgas, a Anatel envie integralmente a documentação necessária, o que inclui dados detalhados que comprovem o atendimento ao requisito de uso eficiente da radiofrequência e que possuam nível de regionalização e intervalo temporal adequados.

II. Análise quanto ao cometimento de infrações reiteradas

92. Aduz o art. 167, § 2º, da LGT que o indeferimento do pedido de prorrogação de autorização de uso de radiofrequências ocorrerá, dentre outros, se o interessado houver cometido infrações reiteradas em suas atividades.

93. Em linha com tal imposição, o art. 48, inciso II, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequência, anexo à Resolução-Anatel 671/2016, reforça que:

'Art. 48. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências somente ocorrerá:

(...)

II - se o interessado tiver cometido infrações reiteradas previstas neste Regulamento, no Termo de Autorização do Direito de Uso de Radiofrequência, ou no Regulamento que disciplina as condições de uso da radiofrequência, em suas atividades;'

94. Sem embargo, nenhum dos documentos mencionados por essa norma elucida, inequivocamente, quais infrações devem compor o exame da premissa em discussão.

95. Assim, reforça-se que a ausência de padrões objetivos, assentados no arcabouço jurídico da reguladora, que permitam a avaliação do referido critério mediante uma metodologia clara, contendo a definição do escopo abarcado (serviços, prazos, tipo e gravidade da violação etc.) e do número de infrações que caracterizam o conceito de 'reiteradas', dentre outros elementos, prejudica a análise da sociedade quanto ao atendimento da operadora a esse requisito.

'9.4.1.3. o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado contra a operadora, sem a respectiva análise abrangente dos aspectos que levaram a tais infrações e sem avaliação acerca do eventual cometimento de infrações reiteradas, infringe ao art. 167, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020 (seção V.3 do Voto);

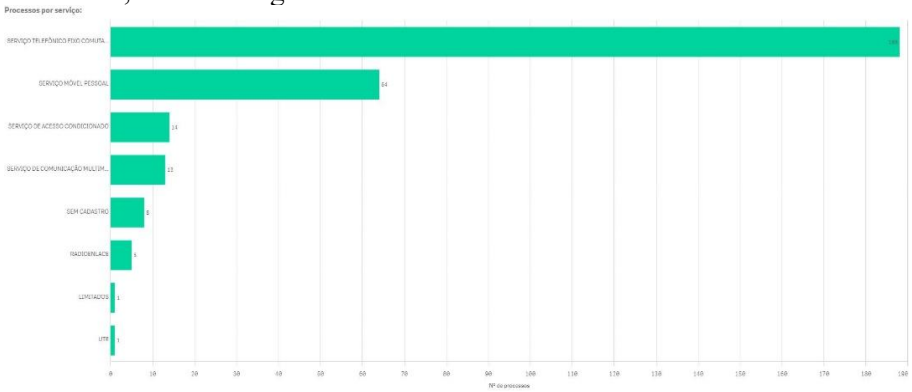
(...)

9.5.3. explicite, em seu arcabouço normativo, critérios objetivos para avaliar, na prorrogação de outorgas, o efetivo cumprimento de obrigações e o não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante, em obediência ao art. 167, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020 (seção V.3 do Voto);'

96. No que tange ao requisito legal de não cometimento de infrações reiteradas em suas atividades, a área técnica da agência concluiu pelo seu atendimento, conforme se extrai do excerto do Informe-Anatel 12.226/2022/ORLE/SOR (peça 29, p. 24-25), abaixo transcrito:

'3.45. A consulta ao *dashboard* disponibilizado pela Superintendência de Controle de Obrigações revela que existem 1.976 registros de sanção em face da prestadora em 288 PADOs transitados em julgado no período compreendido entre 07/11/2017 e a presente data, em consonância com o conceito de antecedente previsto no artigo 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012. A planilha contendo o resultado da pesquisa realizada no *dashboard* relativamente aos antecedentes da prestadora encontra-se anexa ao presente Informe, sob o (SEI nº 9403616).

3.46. Com relação aos serviços de telecomunicações explorados pela empresa relativamente às infrações cometidas, têm-se o seguinte cenário:



3.47. Nota-se que, com referência ao SMP, objeto de análise nos presentes autos, existe o total de 64 PADOs transitados em julgado, no período considerado, com sanção aplicada em desfavor da prestadora.

3.48. Com relação, de forma específica, à situação de reincidência da empresa, observam-se, da planilha anexa (SEI nº 9403616), a ocorrência de mais de dez registros de infração, particularmente, em relação aos 12 dispositivos adiante citados:

Dispositivo	Contagem de Legislação
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo II -> Art. 19.	15
Contrato de Concessão do STFC - 2006 -> Capítulo XXVI -> Cláusula 26.1. -> IV -	14
Anexo à Resolução nº 632/2014 - Art. 3º, IV	13
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO VI -> Capítulo I -> Seção V -> Art. 98. -> Parágrafo único.	13
Anexo à Resolução nº 632/2014 - Art. 85	12
RESOLUÇÃO Nº 341 -> Capítulo VII -> Art. 19. -> Parágrafo único (Art.19)	12
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo I -> Art. 11. -> IX -	11
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO VI -> Capítulo I -> Seção V -> Art. 98.	11
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo I -> Art. 11. -> IV -	10
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo VI -> Art. 32.	10
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO V -> Capítulo I -> Art. 40. -> § 1º	10
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO VI -> Capítulo I -> Seção V -> Art. 96. -> § 1º	10

3.49. Com referência aos demais dispositivos infringidos, nenhum deles foi registrado em mais de 10 processos.
3.50. Nesse ponto, vale observar que, nem o artigo 167 da LGT, nem o artigo 48 do RUE, estabeleceram critérios objetivos para se definir o quantitativo de infrações a um dispositivo que deve ser considerado como cometimento reiterado de infrações, o que poderia dar azo ao indeferimento do pedido de prorrogação.
3.51. A área técnica ratifica, portanto, o entendimento de que, s.m.j., o quantitativo de reincidências acima detalhado não deveria obstar o pedido de prorrogação de direito de uso de radiofrequências apresentado.
3.52. O Conselho Diretor, no entanto, ao apreciar o pedido, deverá se utilizar de critérios de razoabilidade e proporcionalidade para definir se as infrações cometidas pela prestadora em mais de uma oportunidade em face do mesmo dispositivo contratual ou regulamentar deverão ensejar óbice à prorrogação de uso almejada pela prestadora.
3.53. Por fim, não obstante o entendimento desta área técnica no sentido de que eventual denegação do pedido de prorrogação deveria levar em consideração tão somente os PADOs transitados em julgado, conforme conceito de antecedentes previsto no artigo 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 07/05/2012, e no intuito de observar o entendimento da PFE-ANATEL esposado em no Parecer nº 622/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 5942692), proferido nos autos do Processo nº 53500.044117/2019-49, junta-se aos presentes autos Planilha de PADOs ativos (SEI nº 9404134) e Ficha de PADOs ativos (SEI nº 9404140) contendo as informações sobre os processos sancionatórios em andamento instaurados em face da prestadora.
3.54. Diante do exposto, da análise dos dados, não se verifica, s.m.j., o cometimento relevante de infrações reiteradas que justifiquem óbice ao prosseguimento do presente pedido de prorrogação, de forma que se considera atendido o requisito legal em análise'.
97. Observa-se que a agência utilizou o conceito de 'antecedente' fixado no art. 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicações de Sanções Administrativas (RASA), aprovado pela Resolução-Anatel 589/2012, definindo o prazo de cinco anos da data do trânsito em julgado dos processos como período de avaliação de possíveis infrações reincidentes:
'Art. 2º Para fins deste Regulamento aplicam-se as seguintes definições:
(...)

II - **antecedente**: registro de sanção administrativa imposta pela Agência, precedente no tempo em prazo não superior a **5 (cinco) anos**, contado do trânsito em julgado administrativo do Pado (Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações) **até a data do cometimento da nova infração**, excluído o caso de reincidência específica;
(...)
VIII - **reincidência específica**: **repetição de falta de igual natureza**, no período de **5 (cinco) anos** contado do trânsito em julgado administrativo do Pado, até a data do cometimento da nova infração; (sem grifos no original)'

98. Ademais, posteriormente, após questionamento da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel, a área técnica realizou análise complementar no que tange a esse requisito no Memorando 90/2022/SCO e no Informe 15.162/2022/ORLE/SOR (peça 14, p. 4):

'2. Cumpre, inicialmente, destacar que a SCO já havia informado à SOR, por intermédio do Memorando nº 132/2021/COUN/SCO (SEI nº 7262437), incluído nos autos do Processo nº 53500.041780/2019-91, que não foram identificados na base de dados de acompanhamento e controle indícios de infração quanto ao cumprimento de compromissos de abrangência por parte da OI Móvel S.A., no tocante às outorgas que constituem o objeto do presente pedido de prorrogação.

3. Ademais, seguindo orientações desta SCO, a SOR incluiu no Informe nº 12226/2021/ORLE/SOR (SEI nº 9001326) avaliação quanto à existência de infrações reiteradas nas atividades da prestadora Telefônica Brasil S.A., sucessora da OI Móvel S.A. para as outorgas em avaliação, levando em consideração infrações obtidas do *dashboard* disponibilizado pela SCO. Entretanto, tal avaliação foi considerada insuficiente pelo TCU.

4. Conforme relatado, para o critério de análise de infrações reiteradas em suas atividades, recomendou o Tribunal que *o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado contra a operadora, sem a respectiva análise abrangente dos aspectos que levaram a tais infrações e sem avaliação acerca do eventual cometimento de infrações reiteradas, infringe o art. 167, caput e §§2º e 3º da Lei nº 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020.*

5. Deste modo, passa-se a avaliar com maior detalhe o levantamento realizado pelo SOR (SEI nº 9403616), no qual foram identificados 288 Pados da Telefônica Brasil S.A. transitados em julgado no período compreendido entre 07/11/2017 e 09/11/2022, data da elaboração do Informe nº 12226/2021/ORLE/SOR (SEI nº 9001326).

6. A tabela abaixo, incluída no corpo do referido Informe, traz os dispositivos objetos de Pados transitados com a maior ocorrência no período analisado, independentemente do Serviço objeto do sancionamento. Nota-se, com exceção de duas situações, que as irregularidades mais comuns que resultaram em penalização dizem respeito ao Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC e não ao Serviço Móvel Pessoal - SMP.

Dispositivo	Ocorrências	Observações
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo II -> Art. 19.	15	Regulamentação aplicável ao STFC
Contrato de Concessão do STFC - 2006 -> Capítulo XXVI -> Cláusula 26.1. -> IV -	14	Contrato de Concessão do STFC
Anexo à Resolução nº 632/2014 - Art. 3º, IV	13	**RGC - Prévio conhecimento antes das contratações**
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO VI -> Capítulo I -> Seção V -> Art. 98. -> Parágrafo único.	13	Regulamentação aplicável ao STFC
Anexo à Resolução nº 632/2014 - Art. 85	12	**RGC - Cobrança indevida de valores**
RESOLUÇÃO Nº 341 -> Capítulo VII -> Art. 19. -> Parágrafo único (Art.19)	12	Contrato de Concessão do STFC
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo I -> Art. 11. -> IX -	11	Regulamentação aplicável ao STFC
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO VI -> Capítulo I -> Seção V -> Art. 98.	11	Regulamentação aplicável ao STFC
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo I -> Art. 11. -> IV -	10	Regulamentação aplicável ao STFC
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO IV -> Capítulo VI -> Art. 32.	10	Regulamentação aplicável ao STFC
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO V -> Capítulo I -> Art. 40. -> § 1º	10	Regulamentação aplicável ao STFC
Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 -> ANEXO À -> TÍTULO VI -> Capítulo I -> Seção V -> Art. 96. -> § 1º	10	Regulamentação aplicável ao STFC

7. Por sua vez, as infrações que não são [sic] exclusivas do STFC dizem respeito a direitos e garantidas dos usuários, quais sejam prévio conhecimento das condições da contratação e cobrança indevida de valores. Não há, portanto, correlação direta entre essas infrações e a utilização adequada das radiofrequências pela prestadora.

8. No que concerne especificamente às infrações relacionadas ao SMP, a tabela abaixo elenca aquelas com maior ocorrência nos processos transitados em julgado no período avaliado, trazendo todas os dispositivos com três ou mais ocorrências:

Dispositivo	Ocorrências	Observações
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 22, caput	5	RGQ-SMP
Lei nº 9.472/1997 (LGT) - Art. 162	5	licença funcionamento
RESOLUÇÃO Nº 477 -> TÍTULO V -> Capítulo V -> Art. 102.	5	RSMP - Licenciamento de estações
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 13, caput	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 15, caput	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 17, caput	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 18, caput	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 23, caput	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 31, § 1º	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 31, caput	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 33, caput	4	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 671/2016 - Art. 58, I	4	RUE - Uso de faixa diverso do autorizado
RESOLUÇÃO Nº 477 -> TÍTULO II -> Capítulo I -> Art. 6º -> III -	4	RSMP - Informação adequada aos usuários
RESOLUÇÃO Nº 477 -> TÍTULO II -> Capítulo II -> Art. 10. -> II -	4	RSMP - Apresentação de dados à Anatel
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 16, caput	3	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 575/2011 - Art. 20, caput	3	RGQ-SMP
Anexo à Resolução nº 589/2012 - Art. 6º	3	RASA - Descumprimento de medidas cautelares
Resolução nº 073 -> ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 073 -> TÍTULO I -> Capítulo IV -> Seção IV -> Art. 40.	3	RST - Licenciamento de estações
RESOLUÇÃO Nº 477 -> TÍTULO II -> Capítulo II -> Art. 10. -> XII -	3	RSMP - Apresentação de informações à Anatel
RESOLUÇÃO Nº 477 -> TÍTULO III -> Capítulo III -> Seção -> Art. 58.	3	RSMP - Cadastro de usuários

9. Da análise dos dispositivos acima elencados, nota-se que muitos deles dizem respeito a condutas relacionadas a indicadores de qualidade, dispostos no Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal - RGQ-SMP, aprovado pela Resolução nº 477/2007. Muito embora tais infrações sejam de suma importância, elas não possuam correlação direta com a utilização das radiofrequências pela prestadora. Ademais, a existência de uma grande quantidade de indicadores dispostos no referido instrumento, apurados todos os meses, em todos os CNs, reflete diretamente em uma maior quantidade de Pados.

10. Existe, ainda, uma quantidade relevante de Pados com infrações relacionadas ao correto licenciamento de estações ou utilização de faixas de frequência diversa da autorizada. Assim como apontado para os indicadores de qualidade, tais irregularidades devem ser apuradas e sujeitas a sancionamento pela Agência, como foram. Entretanto, levando em consideração o grande quantitativo de estações utilizadas na prestação do SMP pela prestadora, o número de Pados com tais infrações não pode ser considerado expressivo.

11. Identificou-se, também, infrações que dizem respeito a direitos e garantias dos usuários, as quais, como mencionado anteriormente, não se relacionam diretamente com a utilização do espectro de radiofrequências. A mesma conclusão pode ser obtida para as infrações que dizem respeito a entrega de informações à Anatel.

12. Por fim, existem três Pados que tratam de infrações relacionadas ao descumprimento de medidas cautelares, com fundamento no art. 6º do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589/2012. Conforme consta na relação abaixo, dois desses processos tratam de descumprimento parciais de Planos de Melhoria do SMP apresentados pelas prestadoras e um deles infrações relacionadas ao compartilhamento de infraestruturas:

- 53500.010616/2018-51 - descumprimento de plano de melhorias do SMP
- 53500.038704/2018-18- infrações relacionadas a ressarcimento de usuários
- 53500.035256/2019-81 - infrações relacionadas ao compartilhamento de infraestruturas

15. Concluída a avaliação das infrações com maior ocorrência em Pados transitados em julgado, mister ressaltar que na análise de conveniência e oportunidade na prorrogação de direitos de uso de radiofrequências a Agência precisa considerar vários aspectos, sendo o cumprimento de obrigações um deles.

16. No que tange à análise específica de cumprimento de obrigações da prestadora interessada no presente caso concreto, no SMP, tem-se que as infrações apuradas, em sua maioria, se relacionam a infrações não relacionadas ao SMP, indicadores de qualidade, direitos e garantias dos usuários, descumprimentos de prazos ou de requisitos específicos das normas, e não a desconsideração de forma geral dos compromissos, ou uma negativa empresarial no atendimento aos compromissos regulamentares. Até o momento, tem-se o entendimento de que as infrações até o momento apuradas são do tipo que podem ser ajustadas, corrigidas, com o devido sancionamento, por certo. Não há infração praticada com gravidade que tenha exigido sanção superior à de multa, como caducidade, por exemplo. Também não existem apurações de má-fé em face da prestadora ou de seus administradores'.

99. Na sequência, por meio da Análise-Anatel 4/2022/NP (peça 30, p. 23), o Conselheiro-Relator anuiu ao entendimento da área técnica:

‘4.97. Nesse ponto, vale observar que, nem o artigo 167 da LGT, nem o artigo 48 do RUE, estabeleceram critérios objetivos para se definir o quantitativo de infrações a um dispositivo que deve ser considerado como cometimento reiterado de infrações, o que poderia dar azo ao indeferimento do pedido de prorrogação.
4.99. [sic] A área técnica ratifica, portanto, o entendimento de que, s.m.j., o quantitativo de reincidências acima detalhado não deveria obstar o pedido de prorrogação de direito de uso de radiofrequências apresentado.
4.101. [sic] Por fim, não obstante o entendimento da área técnica no sentido de que eventual denegação do pedido de prorrogação deveria levar em consideração tão somente os PADOs transitados em julgado, conforme conceito de antecedentes previsto no artigo 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 07/05/2012, e no intuito de observar o entendimento da PFE-ANATEL esposado em no Parecer nº 622/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 5942692), proferido nos autos do Processo nº 53500.044117/2019-49, juntou-se aos presentes autos Planilha de PADOs ativos (SEI nº 9404134) e Ficha de PADOs ativos (SEI nº 9404140) contendo as informações sobre os processos sancionatórios em andamento instaurados em face da prestadora.
4.104. [sic] Diante do exposto, da análise dos dados, não se verifica, s.m.j., o cometimento relevante de infrações reiteradas que justifiquem óbice ao prosseguimento do presente pedido de prorrogação, de forma que se considera atendido o requisito legal em análise’.

100. Conquanto a agência afirme que tenha se utilizado de ‘critérios de razoabilidade e proporcionalidade’, tal qual esposado no item 3.52 do Informe-Anatel 12.226/2022/ORLE/SOR (peça 29), observa-se a inexistência de definição prévia quanto a esses parâmetros, devidamente estruturados, o que abre margem a decisões subjetivas, indo de encontro aos princípios de segurança jurídica e de impessoalidade, entre outros.

101. Isso porque a diversidade das redes (incluindo infraestrutura, abrangência e base de clientes) e a análise do volume/severidade das infrações relativas à atividade das prestadoras do SMP, inclusive em relação ao uso de espectro, dificultam a aplicação genérica desses princípios de razoabilidade e proporcionalidade, especialmente quando não há critérios objetivos mínimos definidos para se identificar as infrações que podem ensejar óbice à prorrogação pleiteada.

102. Portanto, esta unidade técnica entende que ainda permanece inexistente a definição de critérios claros e objetivos para avaliar se houve a inocorrência de cometimento de infrações reiteradas, consoante exigido pelo art. 167, § 2º, da LGT, o que representa fragilidade na função regulatória da Anatel.

103. Por outro lado, mesmo não tendo sido fixados critérios adequados para atendimento ao art. 167, *caput* e § 2º, da LGT, entende-se, excepcionalmente, que seria possível a prorrogação dos presentes termos de uso radiofrequência, exclusivamente pelo fato de se tratar de primeira renovação e, ainda, de que não foram encontrados elementos de inconformidades suficientes que justifiquem sua negativa.

104. Informa-se, ainda, que foi encerrada a Consulta Pública 65/2023, que previu proposta do novo Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências – RUE. Acerca do assunto em debate, traz-se à baila o seguinte excerto:
‘Art. 64. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências ocorrerá nas seguintes hipóteses:
(...)
III - se o interessado tiver cometido infrações reiteradas previstas neste Regulamento, no Termo de Autorização do Direito de Uso de Radiofrequência, ou no Regulamento que disciplina as condições de uso da radiofrequência, reconhecidas mediante processo administrativo do qual não caiba mais recurso, mesmo que a sanção ainda não tenha sido adimplida;’

105. Observa-se que a alteração na norma ainda não foi realizada, mas a proposta de revisão continua sem delimitar o escopo do termo ‘reiteradas’, o que pode ser um indicativo de que, se essa versão for publicada, a falta de um critério objetivo persistirá em processos futuros que tratem de prorrogações de direitos de uso de radiofrequências.

106. Em resposta aos comentários dos gestores e à oitiva do TC 021.567/2023-9, peça 34, p. 5, ao abordar a questão, a Anatel afirmou que, consoante o que já havia sido relatado no Informe-Anatel 13/2024/SUE, referente às medidas adotadas pela agência após o Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, têm sido realizadas análises qualitativas acerca do cometimento de infrações reiteradas, ‘evitando-se ‘o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado’, tal qual fora anteriormente apontado no referido Acórdão’.

107. Ainda, a agência repisa que ‘a legislação e regulamentação vigentes não preveem critérios ou parâmetros objetivos para se considerar a ocorrência de infrações reiteradas’ (TC 021.567/2023-9, peça 34, p. 5). Não obstante, a Anatel assinala que o Conselho Diretor tem aprovado as seguintes verificações feitas pela área técnica (TC 021.567/2023-9, peça 34, p. 5-6):

1. Levantamento dos processos de apuração de infrações transitados em julgado, com infrações cometidas durante a última vigência da autorização;
2. Verificação da vinculação das infrações às faixas de radiofrequências abarcadas pelo pedido de prorrogação; e
3. Verificação da quantidade, abrangência e prejuízo das infrações cometidas.

3.7. Em relação ao item '1' acima, importante destacar que, tratando-se de autorização já prorrogada, não são consideradas as infrações cometidas durante a vigência do instrumento original, visto já terem sido consideradas quando da expedição da primeira prorrogação.3.8. Sobre o item '2', optou-se pelo exame de infrações relacionadas a compromissos editalícios ou relativas ao uso do espectro, vez que guardam relação direta com o objeto da prorrogação. Outras infrações, tais como aos requisitos de qualidade, competição ou legislação consumerista, ainda que potencialmente severas, por vezes agrupam modalidades e tecnologias do serviço distintas, ou até mesmo referem-se a apurações multisserviço, não guardando relação direta com faixas de frequências específicas.

3.9. Por fim, quanto ao item '3', optou-se por avaliar caso a caso a severidade e persistência das infrações, vez que o estabelecimento de números fixos poderia gerar distorções entre prestadoras, tendo em vista que cada uma possui infraestrutura, abrangência, base de clientes e rol de obrigações editalícias distinta das demais.

3.10. Para tanto, tem-se considerado se há i) volume significativo de infrações frente ao universo observado (quantidades significativas de infrações relativas ao uso de espectro com relação à dimensão da rede e de metas de edital descumpridas frente ao total de compromissos assumidos); ii) severidade das infrações, considerando-se, por exemplo, os prejuízos efetivos ou potenciais no uso irregular do espectro e impactos às políticas públicas associadas às metas editalícias; e iii) recusa ou resistência na regularização da conduta, por meio da persistência no uso irregular do espectro ou efetivo não atendimento a meta de edital.

108. Esses argumentos, entretanto, não são capazes de alterar a conclusão sobre a impropriedade apontada na presente instrução, uma vez que relata como os critérios utilizados para avaliar o significado da expressão 'infrações reiteradas' não são os mesmos para todas as prestadoras.

109. Deste modo, constata-se que as justificativas trazidas pela Anatel repetem argumentos que já foram analisados e julgados nos processos de primeira prorrogação das subfaixas de 1.900MHz e de 2.100 MHz submetidos ao TCU, cujas deliberações são as apresentadas abaixo:

a) Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler, sobre outorgas da empresa Algar Telecom S.A., item 9.2, subitem 9.2.2: 'dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que: (...) 9.2.2 a análise do não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante de prorrogação deve ser avaliada mediante a utilização de critérios claros e objetivos';

b) Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, sobre outorgas da empresa Claro S.A.: item 9.2, subitem 9.2.2 'dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações de que a inexistência de critérios objetivos, atualizados e devidamente normatizados, para a avaliação das situações enumeradas a seguir, viola o disposto no caput, §§2º e 3º do art. 167 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT): (...) 9.2.2 o cometimento de infrações reiteradas pela operadora';

c) Acórdão 224/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, sobre outorgas da empresa Telefônica Brasil S.A item 9.2, subitem 9.2.2: 'dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que: (...) 9.2.2 a análise do não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante de prorrogação deve ser avaliada mediante a utilização de critérios claros e objetivos'; e

d) Acórdão 530/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, sobre outorgas da empresa TIM S.A., item 9.2, subitem 9.2.2: 'dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inexistência de critérios objetivos, atualizados e devidamente normatizados para avaliação das situações enumeradas a seguir viola o disposto no caput e nos §§2º e 3º do art. 167 da Lei 9.472/19972: (...) 9.2.2 o cometimento de infrações reiteradas pela operadora'.

110. Por todo o exposto, diante das deliberações já proferidas nesse assunto no sentido de dar ciência de que a análise do não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante de prorrogação deve ser avaliada mediante a utilização de critérios claros e objetivos, alinhadas ao entendimento desta área técnica, entende-se que não há encaminhamento a ser realizado sobre o referido critério.

III. Análise do aspecto de modificação das condições de uso das faixas de radiofrequências a serem prorrogadas

111. A LGT, em sua redação original, vigente à época em que os termos de autorização objeto deste expediente foram firmados, estabelece no art. 167, § 2°, que o indeferimento, dentre outras condições, somente ocorrerá se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência.

112. O Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), Resolução-Anatel 671/2016, por sua vez, prevê que:

‘Art. 48. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências somente ocorrerá:

(...)

III - **se tiver sido modificada a atribuição, destinação ou distribuição de faixas de radiofrequências, bem como as respectivas condições de uso das radiofrequências**. (sem grifos no original)’

113. A Anatel por meio do Informe-Anatel 12.226/2022/ORLE/SOR (peça 29, p. 26) informa que:

‘3.56. A ORER manifestou-se por meio do Memorando nº 83/2021/ORER/SOR (SEI nº 9001181 - cópia) para informar que não há perspectiva de modificação na destinação das faixas de frequências que afetem a autorização da interessada. Contudo, destacou que, no tocante às condições de uso das faixas de radiofrequências utilizadas, há iniciativa regulatória em andamento constante Agenda Regulatória vigente, referente ao período de 2021 a 2022. Senão vejamos:

5. Entretanto, no tocante às condições de uso das faixas de radiofrequências utilizadas, cabe informar que há iniciativa regulatória em andamento constante Agenda Regulatória vigente, referente ao período de 2021 a 2022 (iniciativa nº 18), relativa à revisão das condições de uso das faixas destinadas ao Serviço Móvel Pessoal – SMP. Tal iniciativa está sendo tratada no âmbito do Processo SEI nº 53500.012172/2019-70. No âmbito de tal iniciativa, entre outros aspectos, há perspectiva de alteração nas configurações dos blocos de frequências das faixas de 900 MHz e 1.800 MHz, sendo previsto o estabelecimento de requisitos técnicos e operacionais em Ato, conforme diretrizes previstas no Acórdão nº 651, de 1º de novembro de 2018 (SEI nº 3434164) e no documento Proposta de Atuações Regulatórias (SEI nº 3077101), tão logo seja aprovada a Resolução decorrente deste item de agenda. Adicionalmente, para as faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz, há perspectiva de realinhamento para uso dos blocos de frequências a fim de que a operação de cada autorizada se dê em blocos contíguos de 5 MHz, de modo a evitar o uso de blocos descontínuos.

(...)

3.65. Diante do exposto, esta área técnica manifesta o entendimento no sentido de não existir óbice quanto ao deferimento do pedido de prorrogação neste requisito e propõe que a prorrogação, ora em debate, tenha prazo de vigência fixado até 22 de dezembro de 2032, para as faixas de frequências de 900 MHz e 1800 MHz, pelos motivos acima relatados’.

114. Apesar da informação acima transcrita, indicando perspectivas de realinhamento dos blocos de 1.800 MHz, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) da Revisão da regulamentação de uso de radiofrequências associadas à prestação do STFC, SCM e SMP (peça 8, p. 143-150, TC 021.567/2023-9), a Anatel concluiu que:

‘Considerando que o arranjo B2 ainda permanece como a melhor opção para implementação de sistemas IMT no Segmento FDD da faixa de **1.800 MHz**, **entende-se que a destinação está atualizada, e não carece de revisão nesse momento**.

(...)

Alternativa B – Atualização da canalização com manutenção da canalização vigente ***até o vencimento de todas as outorgas na faixa (2035),*** *e vigência da nova canalização após esse prazo*; (sem grifos no original)’

115. Assim, a Anatel avaliou que mesmo com a desvantagem de que haveria uma ineficiência de uso desse segmento FDD, em função das descontinuidades de espectro atualmente existentes, a previsão da necessidade de atualização da canalização do Segmento FDD da faixa de 1.800 MHz em blocos de (5+5) MHz, com agregação, só seria corrigida a partir de 2035, após o vencimento das presentes outorgas.

116. Posteriormente, a Resolução-Anatel 757/2022, que aprovou o Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequência, conforme o debate empreendido nos autos do processo SEI-Anatel 53500.012172/2019-70, trouxe as seguintes diretrizes relativas aos prazos de manutenção das condições de uso das faixas:

‘Art. 25. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.710 MHz a 1.785 MHz e de 1.805 MHz a 1.880 MHz, sistemas em operação previamente autorizados na vigência da Resolução nº 454/2006, podem continuar em operação de acordo com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências, até 22 de dezembro de 2032, ou pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências, o que ocorrer primeiro’.

117. Desta forma, a área técnica da Anatel, por meio do Informe-Anatel 12.226/2022/ORLE/SOR (peça 29, p. 31) manifestou o entendimento de não haver óbice quanto ao deferimento do pedido de prorrogação das subfaixas de 900 MHz e de 1.800 MHz, no que tange ao requisito de não haver necessidade de mudança de destinação de uso da faixa, e propôs a prorrogação. Esse entendimento foi corroborado na Análise-Anatel 4/2022/NP (peça 30) e aprovado por meio do Acórdão-Anatel 374/2022 (peça 11), item ‘a’.

118. Com relação à faixa de 1.900/2.100 MHz, o Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução-Anatel 757/2022, assim dispõe:

‘Art. 31. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz, sistemas em operação previamente autorizados na vigência da Resolução nº 454/2006, podem continuar em operação de acordo com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências, **até 01 de junho de 2026,** ou pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências, **o que ocorrer primeiro**.

Parágrafo único. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz não serão expedidas novas autorizações de uso de radiofrequências, a partir da vigência deste Regulamento, nas condições de uso de radiofrequências estabelecidas na Resolução citada no caput. (sem grifos no original)’

119. Isso decorre do fato de que o Conselho Diretor da Anatel definiu a necessidade de que seja realizado um *refarming* nessas subfaixas em 2026, para viabilizar o ‘uso mais eficiente e adequado das respectivas subfaixas outorgadas’ (TC 021.567/2023-9, peça 8, p. 190), consoante exposto na Análise de Impacto Regulatório (AIR) produzida pela agência no processo de elaboração da mencionada resolução e que fundamentou a proposta aprovada do referido normativo (TC 021.567/2023-9, peça 8, p. 189-190).

‘Qual é o contexto do problema?

A forte evolução dos serviços ofertados por meio das redes de telecomunicações tem exigido cada vez mais das redes a fim de aportar a nova demanda de tráfego de dados, especialmente para o SMP.

Portanto, deve-se promover medidas regulatórias que incentivem os detentores de autorizações nas faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz a fazerem uso mais eficiente e adequado das respectivas subfaixas outorgadas, dado o cenário exposto na descrição introdutória deste Tema.

Qual o problema a ser solucionado?

A atual canalização das faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz, regulamentadas pela Resolução nº 454/2006, encontra-se defasadas em face da necessidade de atualização tecnológica, visando facilitar a implementação de sistemas IMT na faixa.

(...)

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Promover o uso adequado e eficiente do espectro, definindo a canalização adequada para as faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz face às necessidades da prestação do serviço. (sem grifos no original)’

120. Ao avaliar vários cenários possíveis para o enfrentamento da questão, a referida AIR apontou como melhor alternativa a ‘atualização da canalização com manutenção da canalização vigente até o vencimento de todas as outorgas na faixa (2026) e vigência da nova canalização após esse prazo’ (alternativa ‘b’ trazida na Análise).

121. Impende registrar que diversas outorgas de frequências em outras subfaixas tiveram o prazo de suas renovações reduzido, com a finalidade de propiciar a realização dos respectivos *refarmings*, a exemplo do verificado nos processos TC 007.650/2023-0, TC 007.655/2023-1, TC 007.657/2023-4, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8, TC 007.663/2023-4, conforme dispositivos análogos da mesma Resolução-Anatel 757/2022.

122. Passando-se a avaliar o caso concreto, o Acórdão-Anatel 374/2022 aprovou a prorrogação das outorgas tratadas nestes autos, com extensão da vigência até o ano de 2038. A redação de tal decisão trouxe, em sua tabela do item ‘a’, a descrição das condições dos termos originais baseadas na Resolução Anatel 454/2006 juntamento com a descrição de novas condições das faixas outorgadas, considerando a Resolução 757/2022, que substitui a anterior (peça 16, p. 1).

123. Sobre a alteração das condições e blocos, a área técnica da Anatel justifica:

a) peça 13, p. 19:

‘3.7.12.17. Adicionalmente, vale a menção de que a nova canalização promovida pela Resolução nº 757/2022 para essas subfaixas estabeleceu o arranjo de blocos de 5+5 MHz, com possibilidade de agregação, buscando-se a reorganização do uso do espectro pelas prestadoras do SMP, pela criação de blocos contíguos, o que visa a promover o uso mais eficiente do recurso escasso. Tal como descrito para as Subfaixas E, M e Subfaixas de Extensão (1800 MHz), tal fato permitirá a utilização das faixas por padrões tecnológicos mais recentes, permitindo o uso dessa porção do espectro radioelétrico em novas aplicações, com maiores taxas de capacidade e de transmissão.

3.7.12.18. No caso das Subfaixas F, H e I, a atualização da canalização também deverá refletir em ganhos de eficiência produtiva e de eficiência dinâmica na sua utilização pelas prestadoras, tendo em vista que o uso por padrões tecnológicos mais recentes, com taxas de capacidade e de transmissão superiores, permitirão a redução de custos e incremento de competitividade’.

b) peça 14, p.10:

‘3.12. Observa-se que o arranjo anterior da subfaixa de 1.980 MHz a 2.010 MHz e de 2.170MHz a 2.200 MHz subdividia-se em 1 bloco de 15+15 MHz, 4 blocos de 10+10 MHz e 2 blocos de 5+5MHz, totalizando 60+60 MHz. Com a nova canalização promovida pela Resolução nº 757/2022, estabeleceu-se o arranjo de 12 blocos de

5+5 MHz, mantendo se 60+60 MHz, com possibilidade desagregação, buscando-se a reorganização do uso do espectro pelas prestadoras do SMP, pela criação de blocos contíguos, o que visa a promover o uso mais eficiente do recurso escasso.

3.13. O novo arranjo, portanto, não modifica a largura de banda ou a faixa frequência objeto das autorizações detidas pela prestadora, configurando, tão somente, a divisão dos antigos blocos de15+15 MHz ou de 10+10 MHz em blocos de 5+5 MHz.

3.14. Deve-se notar, contudo, que, na forma da novel regulamentação, os sistemas atualmente em operação podem permanecer atuando com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências. O regulamento prevê, ainda, que não serão expedidas novas autorizações de uso de radiofrequências, a partir de sua vigência, nas condições de uso anteriormente estabelecidas.

3.15. Destarte, propõe-se que o presente pedido de prorrogação, caso deferido, seja autorizado mediante as condições de uso estabelecidas nos artigos 30 e seguintes do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 757, de 08/11/2022. (...)'

124. A configuração original dos termos de autorização discutidos nos autos prevê canalização em arranjo de blocos de 15 + 15 MHz e 10 + 10 MHz (peça 14, p.10). Trata-se de configuração diversa daquela exigida no art. 30 da Resolução-Anatel 757/2022 para as outorgas a serem autorizadas ou renovadas a partir de 2022 e com vigência posterior a 2026, as quais só podem ter canalização que preveja doze blocos com largura de 5 MHz cada.

125. Situação semelhante foi constatada no processo TC 021.725/2023-3, referente aos pedidos de primeira prorrogação de termos nas mesmas faixas de 1.900 a 2.100 MHZ também da empresa Telefônica. No entanto, conforme voto do Acórdão TCU 224/2025-TCU-Plenário do referido processo, o Tribunal entendeu serem possíveis tais alterações técnicas, não resultando em óbice à renovação das outorgas.

126. Nesse contexto, o presente requisito também se encontra atendido para as faixas de 1.900/2.100 MHz, conforme estabelecido no art. 167, § 2°, da LGT, e no art. 25 da Resolução-Anatel 757/2022.

127. Logo, para as faixas de frequências referenciadas no presente processo, entende-se que não haverá mudança da destinação da faixa dentro do período da prorrogação e, portanto, que esse requisito se encontra atendido conforme estabelecido no Art. 167, § 2°, da LGT.

IV. Comentários acerca do processo judicial da Telefônica

128. Identificou-se que a Telefônica impetrou mandado de segurança em face das decisões da Anatel que prorrogaram as autorizações de radiofrequências da banda A da Telefônica até 2028, porém com redução do prazo original, que seria de quinze anos de prorrogação devido às disposições da Resolução-Anatel 757/2022. No âmbito do TCU, tais prorrogações são objeto do presente processo e do TC 045.707/2020-0 (peça 9).

129. A Telefônica alegou que tal redução do tempo de vigência da prorrogação da outorga violaria o art. 167 da LGT. Contudo, na sentença do processo judicial, a juíza federal titular da 22ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal afirmou não vislumbrar nenhuma ilegalidade (peça 9, p. 3 e 5):

'É importante ressaltar que os serviços de telecomunicações são evidentemente dinâmicos, com frequente renovação tecnológica, razão pela qual é o **interesse público, conjugado à política governamental para o setor, quem vai ditar se o prazo de renovação será igual ou inferior ao que o originariamente deferido quando da primeira autorização**.

Ora, em se tratando de um **bem público** (conforme art. 157, da Lei 9.472/97), **não faz sentido supor que a administração,** em área tão sensível e dinâmica da tecnologia, **não pudesse, em sua avaliação técnica, entender o período mais adequado à consecução da política pública**. Ademais, não há, nos autos, prova de que o interesse público seria melhor atendido caso a renovação ocorresse por prazo de 20 ou 15 anos.

(...)

Verifico que os atos atacados, e indicados como coatores, não se consubstanciam como ilegais ou praticados com abuso de poder, mas sim do regular exercício da função da presidência do CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, conforme preconizado pelos arts. 19 e 22 da Lei Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997- Lei Geral das Telecomunicações).

Assim, **não logrou demonstrar a impetrante que os atos apontados como coatores teriam sido realizados de forma ilegal ou com abuso de poder**. A segurança, portanto, deve ser denegada. (sem grifos no original)'

130. Reforça-se, contudo, que a agência detém a competência legal e constitucional de definir o prazo de vigência de suas outorgas e o cronograma de realização de *refarming* que melhor atende ao interesse público. Aliás, impende registrar que as possibilidades de realização de *refarming* por intermédio de acordos consensuais entre operadoras ou do mercado secundário foram criticadas no âmbito do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, sendo que o Tribunal firmou entendimento de que somente a Anatel deveria conduzir eventual *refarming*, consoante exposto no item 9.2 do mencionado acórdão.

131. Assim, não foram identificados fatos ou argumentações relacionadas aos processos judiciais da Telefônica que tenham o condão de alterar as análises apresentadas nesta instrução.

V. Análise dos comentários do gestor

132. Em 17/10/2025, seguindo os ditames do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 8º da Portaria-Segecex 9/2020, concedeu-se a oportunidade à reguladora para que apresentasse comentários às propostas apresentadas em instrução preliminar de mérito sobre os autos, a fim de que se pronunciasse sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e/ou de suas eventuais alternativas (peça 43).

133. Dado que os encaminhamentos propostos e, consequentemente, os comentários da Anatel (peça 48) se referem especificamente a aspectos relacionados à questão do uso racional e adequado das faixas de frequência em tela, a análise da manifestação da agência foi realizada no âmbito da seção I da presente instrução.

CONCLUSÃO

134. Cuidam os autos de processo de desestatização, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, conferidas à empresa Oi Móvel S.A. e transferidas inicialmente para a Garliava RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. e posteriormente para a Telefônica Brasil S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

135. Em 8/7/2022, a Anatel encaminhou a este Tribunal o extrato de informações sobre o pedido de primeira prorrogação dos termos de autorizações de uso em referências, com novo vencimento proposto para 22/12/2032 e 30/4/2038, que é o objeto do presente processo (peças 1-3). Posteriormente, em 20/3/2023, a agência enviou ofício atualizando algumas informações do respectivo extrato (peças 4-6).

136. Registre-se que tais termos de autorização foram firmados com a Oi Móvel S.A., que pertencia ao grupo Oi, mas que foi dividida em outras três empresas para fins de alienação no âmbito da primeira recuperação judicial da Oi. No que tange aos termos de autorização de frequência da antiga Oi Móvel, eles foram repartidos entre apenas duas dessas empresas: a Cozani e a Garliava. Essa última, detentora das outorgas em análise, foi adquirida integralmente pela Telefônica.

137. Juntamente com o presente processo, foram encaminhados outros pedidos de primeira prorrogação de outras prestadoras de serviços de telecomunicações e que culminaram nos TC 007.663/2023-4, TC 021.627/2023-1, TC 007.655/2023-1, TC 022.033/2023-8. Esses cinco processos possuem diferentes relatores no âmbito deste Tribunal e por isso demandam uma maior coordenação e compatibilização entre os pareceres emitidos por esta unidade técnica.

138. Assim, este expediente concentrou-se em avaliar a conformidade dos procedimentos que deram suporte à decisão da Anatel de prorrogar os termos de autorização em foco, como registra o Acórdão-Anatel 374/2022 (peça 11). Nesse sentido, buscou-se observar se a análise da reguladora evidenciou o cumprimento dos requisitos necessários para a renovação, previstos no art. 167, § 2º, da LGT e no art. 48 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016, quais sejam: uso racional e adequado da radiofrequência, não cometimento de infrações reiteradas e desnecessidade de modificação de destinação do uso e das condições de uso da radiofrequência.

139. Quanto ao primeiro requisito, a análise evidenciou que a Anatel deixou de observar o marco normativo vigente ao avaliar o uso eficiente do espectro sem realizar o comparativo obrigatório entre a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) e o Índice Mínimo de Eficiência (IME), conforme previsto na Resolução-Anatel 548/2010 e incorporado ao seu Regulamento de Uso do Espectro. Em substituição, a agência fundamentou suas decisões exclusivamente no Índice Temporal de Eficiência (ITE), critério não previsto na norma como suficiente por si só, adotado sem prévia alteração regulatória e sem observância do devido processo normativo. Tal conduta compromete a legalidade, a segurança jurídica, a transparência e a adequada motivação técnica das decisões relativas à prorrogação dos direitos de uso de radiofrequências.

140. Além do vício normativo, constatou-se que o uso exclusivo do ITE é tecnicamente inadequado e insuficiente para aferir o uso racional e eficiente do espectro, pois não permite identificar subutilização nem avaliar o nível esperado de tráfego, limitando-se a indicar variações temporais do uso. A análise complementar dos dados de ITE — realizada apenas para fins de reforço probatório — revelou inconsistências relevantes, como a consideração indevida de municípios com EUE nula como possuidores de ITE neutro, distorcendo os resultados. Ademais, verificou-se desalinhamento entre o próprio critério adotado pela Anatel e suas decisões, uma vez que houve aprovação de prorrogação mesmo em casos de desempenho negativo generalizado do ITE, bem como a renovação integral de termos em que apenas pequena parcela dos municípios atendia ao critério utilizado.

141. Diante desse conjunto de achados, concluiu-se que as avaliações promovidas pela Anatel não atenderam aos requisitos do art. 167, § 2º, da LGT e do art. 31 do Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro, resultando em decisões regulatórias carentes de fundamentação técnica consistente. Embora,

excepcionalmente, considerou-se que as prorrogações analisadas possam ser admitidas exclusivamente por se tratar de primeiras renovações expressamente previstas nos editais e termos originais, restou caracterizada falha regulatória estrutural que precisa ser sanada de forma sistêmica, tema esse cujos encaminhamentos já foram devidamente endereçados pelo TCU no âmbito do Acórdão 283/2026-TCU-Plenário.

142. Quanto à análise do cometimento de infrações reiteradas, persiste a ausência de padrões objetivos, assentados no arcabouço jurídico da reguladora, que permitam a avaliação do referido critério mediante uma metodologia clara, contendo a definição do escopo abarcado (serviços, prazos, tipo e gravidade da violação etc.) e do número de infrações que caracterizam o conceito de 'reiteradas'.

143. Entretanto, entende-se que, excepcionalmente, é possível a prorrogação dos presentes termos de uso radiofrequência, exclusivamente pelo fato de se tratar de primeira renovação e, ainda, de que não foram encontrados elementos de inconformidades suficientes que justifiquem sua negativa. Acrescenta-se, contudo, que diante das deliberações realizadas recentemente nos processos de primeiras prorrogações julgados pelo plenário do TCU, a proposta de encaminhamento que seria sugerida já se encontra contemplada nas deliberações anteriormente proferidas nos acórdãos.

144. No que tange ao último quesito, considerando a jurisprudência do TCU sobre o tema, não foi identificada inconformidades referentes à mudança de destinação nas condições de uso das faixas submetidas à prorrogação. Desse modo, não se vislumbra descumprimento da condicionante de desnecessidade de modificação de destinação e de condições uso, prevista no art. 167, § 2º, e no art. 48 do regulamento aprovado pela Resolução-Anatel 671/2016.

145. Também cabe registrar que não foram identificados fatos ou argumentações relacionadas aos processos judiciais da Telefônica informados nos autos que tenham o condão de alterar as análises apresentadas nesta instrução.

146. Portanto, embora tenham sido constatadas inconformidade e fragilidades nas análises e conclusões da Anatel quanto aos requisitos previstos no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (LGT) , considera-se que, excepcionalmente, por se tratar de processos referentes a pedidos de primeira prorrogação cuja prorrogação estava prevista juridicamente, não se identifica óbice à prorrogação dos termos de autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), 22/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 23/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 24/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 25/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 26/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 900 MHz), 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz) e 64/2013/SOR-ANATEL (faixa de 1.800 MHz).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

147. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar, dado o escopo analisado nos presentes autos e ressalvadas as medidas a seguir, que não há óbice para o deferimento da prorrogação dos Termos de Autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), 22/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 23/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 24/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 25/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 26/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 900 MHz), 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz) e 64/2013/SOR-ANATEL (faixa de 1.800 MHz);

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida, à Agência Nacional de Telecomunicações, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

c) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU".

2. O Ministério Público de Contas, atuando no feito a pedido, apresentou o seguinte parecer[54]:

"Trata-se de processo de acompanhamento, submetido ao rito previsto na Instrução Normativa TCU 81/2018, destinado a examinar a conformidade dos procedimentos adotados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a primeira prorrogação dos termos de autorização de uso de radiofrequências detidos pela Telefônica Brasil S.A.

A Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) realizou o exame da documentação encaminhada pela agência reguladora à luz dos requisitos previstos no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), bem como das disposições da IN-TCU 81/2018.

[54] Peça x (Parecer do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira).

Segundo a unidade instrutiva, a análise concentrou-se na verificação dos pressupostos legais para a prorrogação das autorizações, abrangendo: (i) o uso racional e adequado das radiofrequências; (ii) a inexistência de infrações reiteradas por parte da autorizada; (iii) a eventual necessidade de modificação da destinação ou das condições de uso das faixas; e (iv) os reflexos de controvérsias judiciais relacionadas ao objeto.

Convém ressaltar que, no tocante ao requisito referente ao uso racional e adequado do espectro, a instrução concluiu que a Anatel deixou de observar integralmente o modelo de avaliação previsto em seus próprios normativos. Conforme destacado na instrução, a agência fundamentou sua análise essencialmente no Índice Temporal de Eficiência (ITE), sem realizar o cotejamento obrigatório com o Índice Mínimo de Eficiência (IME), previsto na Resolução-Anatel 548/2010. A unidade técnica consignou que tal procedimento compromete a consistência metodológica da avaliação e reduz a robustez da fundamentação técnica utilizada para amparar a decisão regulatória.

Quanto ao requisito relativo ao não cometimento de infrações reiteradas, a instrução registrou a persistência de fragilidade regulatória decorrente da inexistência de critérios objetivos e previamente estabelecidos para orientar a aferição desse requisito legal. Embora a unidade técnica tenha reconhecido a deficiência metodológica, ponderou que a situação não configuraria, no caso concreto, impedimento suficiente para afastar a prorrogação pretendida.

Em relação à eventual necessidade de modificação da destinação ou das condições de uso das radiofrequências, concluiu-se não haver elementos que inviabilizem a renovação. As adaptações técnicas promovidas pela Anatel foram consideradas compatíveis com o planejamento regulatório vigente e com a utilização das faixas envolvidas.

A instrução examinou os reflexos do mandado de segurança impetrado pela Telefônica Brasil S.A. em face de decisões da Anatel relacionadas à prorrogação de autorizações de uso de radiofrequências. Observou-se que a controvérsia judicial se refere, essencialmente, ao prazo de vigência fixado para determinadas outorgas, tendo o Juízo competente afastado a alegação de ilegalidade dos atos praticados pela agência reguladora. Considerando, ainda, a competência legal da Anatel para disciplinar a matéria e conduzir eventuais processos de *refarming*, a unidade técnica concluiu que os fatos e argumentos discutidos na demanda judicial não possuem aptidão para alterar as conclusões alcançadas nos presentes autos.

Ao final, a unidade técnica ressaltou que as impropriedades identificadas possuem natureza sistêmica e reproduzem questões já apreciadas pelo Tribunal em processos recentes relativos à primeira prorrogação de autorizações de uso de radiofrequências. Destacou, em especial, a recente deliberação consubstanciada no Acórdão 283/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU estabeleceu determinações e recomendações destinadas ao aperfeiçoamento dos critérios utilizados pela Anatel para aferição do uso eficiente do espectro e para a avaliação dos requisitos legais aplicáveis às renovações.

A unidade técnica, ao final, ofereceu a seguinte proposta de encaminhamento (peças 49 a 51):

a) considerar, dado o escopo analisado nos presentes autos e ressalvadas as medidas a seguir, que não há óbice para o deferimento da prorrogação dos Termos de Autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), 22/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 23/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 24/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 25/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 26/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 900 MHz), 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz) e 64/2013/SOR-ANATEL (faixa de 1.800 MHz);

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida, à Agência Nacional de Telecomunicações, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

c) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

II

A instrução evidencia que permanecem ausentes critérios objetivos e suficientemente robustos para a aferição do uso eficiente do espectro radioelétrico e para a caracterização de infrações reiteradas, circunstância que fragiliza a fundamentação técnica das decisões regulatórias e recomenda o contínuo aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação empregados pela Anatel.

Todavia, a peça também esclarece que tais fragilidades possuem caráter estrutural e já foram objeto de enfrentamento específico pelo Tribunal em deliberação recente. Nesse contexto, considerando que o Acórdão 283/2026-TCU-Plenário já estabeleceu providências voltadas ao aperfeiçoamento da atuação regulatória da Anatel, não se vislumbra, no presente momento, utilidade prática na expedição de novas determinações ou recomendações sobre matéria substancialmente idêntica.

Ademais, tratando-se de primeira prorrogação expressamente prevista no regime jurídico aplicável às autorizações em exame, e inexistindo elementos concretos aptos a demonstrar situação excepcional que justifique a negativa da renovação, não se identifica óbice ao deferimento dos pedidos formulados pela agência reguladora.

III

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a instrução, no sentido de:

a) considerar, no âmbito do controle previsto na Instrução Normativa TCU 81/2018, que não há óbice ao deferimento da primeira prorrogação dos Termos de Autorização submetidos à apreciação desta Corte;

b) dar ciência da deliberação à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); e

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

Registre-se, por último, que a Telefônica Brasil S.A. requereu sua habilitação nos presentes autos, na condição de interessada (peça 58), pedido esse que deve ser apreciado por Vossa Excelência".

É o relatório.

VOTO

Em exame, regularidade da primeira prorrogação de nove termos de autorização de uso de radiofrequências, outorgados à empresa Oi Móvel S.A., transferidas inicialmente para a Garliava RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. e, posteriormente, para a Telefônica Brasil S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

2. Embora os termos de autorização de frequência da antiga Oi Móvel tenham sido repartidos entre duas empresas, a saber, Garliava RJ e a Cozani RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A., este processo trata dos termos que foram transferidos à primeira, em razão de sua aquisição integral pela empresa Telefônica Brasil S.A.

3. No presente caso, as faixas abrangidas são de 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz. A análise deste processo se dá no âmbito da competência deste Tribunal para fiscalizar os processos de desestatização, conforme a Instrução Normativa 81/2018.

4. Tramitam nesta corte outros doze processos tratando de renovações semelhantes, de várias empresas autorizatárias[55]. Desse conjunto, quatro já foram apreciados por diferentes relatores[56]. Outros cinco processos[57], incluído o que ora é apreciado, tratam da primeira prorrogação de termos de autorização. Desse grupo de cinco, já foi apreciado o processo[58] relativo à empresa Claro S.A.

5. Todas essas deliberações consideraram atendidos os requisitos previstos na Instrução Normativa 81/2018, sem que tenham sido encontrados óbices afetando os respectivos acórdãos da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que autorizaram as renovações em cada caso. Ademais, expediram ciências e recomendações à agência reguladora.

6. As autorizações expedidas pelos termos de autorização tratados neste processo[59] tiveram vigências encerradas entre os anos de 2022 e 2023, tendo sido previsto nos instrumentos licitatórios a possibilidade de prorrogação uma única vez por igual período, nos termos então vigentes do art. 167 da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

7. As prorrogações foram autorizadas pela Anatel a título precário[60], estando a assinatura dos termos de autorização condicionada à manifestação desta Corte[61].

---

[55] TCs 045.707/2020-0, 007.650/2023-0, 007.655/2023-1, 007.657/2023-4, 007.659/2023-7, 007.662/2023-8, 022.033/2023-8, 021.627/2023-1, 021.566/2023-2, 021.568/2023-5, 021.725/2023-3 e 021.567/2023-9.

[56] TC 021.566/2023-2 (Algar Telecom S.A., acórdão 2471/2024-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler); TC 021.568/2023-5 (Claro S.A., acórdão 2487/2024-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira); TC 021.725/2023-3 (Telefônica Brasil S.A., acórdão 224/2025-Plenário, rel. min. Antonio Anastasia); e TC 021.567/2023-9 (Tim S.A., acórdão 530/2025-Plenário, rel. min. Jhonatan de Jesus).

[57] Processos de primeira prorrogação (TCs 007.663/2023-4, 021.627/2023-1, 007.655/2023-1, 007.650/2023-0 e 022.033/2023-8).

[58] TC 007.663/2023-4 (acórdão 283/2026-Plenário, rel. min. Bruno Dantas).

[59] Termos de autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), 22/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 23/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 24/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 25/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 26/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 900 MHz), 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz) e 64/2013/SOR-ANATEL (faixa de 1.800 MHz).

[60] Acórdão-Anatel 374/2022, de 6/12/2022 (peça 11).

8. No que concerne à análise dos requisitos para a prorrogação, destaca-se que, segundo a LGT, o indeferimento somente ocorrerá se[62]: a) o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência; b) se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades; ou c) se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência.

9. Com fundamento nesses comandos legais, a AudComunicações apontou impropriedades relacionadas aos critérios utilizados pela Anatel para aprovar a renovação das outorgas. Apesar dos apontamentos, a unidade especializada ponderou que, por se tratar de uma primeira prorrogação contratualmente prevista e admitida nos editais de licitação e nos termos de autorização, não foram identificados fundamentos que justificassem o indeferimento da prorrogação pretendida.

10. Atuando no processo a pedido, o Ministério Público de Contas apresentou parecer[63] em que se manifestou de acordo com a proposta apresentada pela unidade instrutiva.

II

11. Acompanho a análise empreendida pela unidade instrutiva e acolho os fundamentos apresentados como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

12. Quanto ao uso racional e adequado das faixas de frequência, a AudComunicações apontou que agência reguladora descumpriu seu próprio arcabouço normativo[64] ao aprovar as prorrogações fundamentando sua decisão apenas no Índice Temporal de Eficiência (ITE), sem realizar o confronto obrigatório entre a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) e o Índice Mínimo de Eficiência (IME).

13. O uso desse indicador isoladamente é inadequado, pois apenas demonstra tendências de evolução temporal e mascara situações de subutilização e de tráfego nulo. A título de exemplo, a unidade especializada demonstrou que, no caso do Termo 67/2008 (faixa de 900 MHz), verificou-se tráfego inexistente, e mesmo assim a Anatel concordou com a prorrogação.

14. Além disso, a análise original da Anatel baseou-se em uma amostra restrita de apenas dez capitais para justificar a renovação em áreas que abrangem doze estados e milhares de cidades, desconsiderando a necessária individualização por termo de autorização.

15. No que tange ao não cometimento de infrações reiteradas, foi observada a persistente ausência de parâmetros objetivos e metodologias padronizadas para conceituar e quantificar o que configura uma conduta "reiterada", abrindo margem para avaliações subjetivas que comprometem a segurança jurídica.

16. No caso sob exame, a agência limitou-se a realizar um levantamento quantitativo que identificou 1.976 sanções aplicadas à Telefônica em 288 processos administrativos de descumprimento de obrigações (PADOs) transitados em julgado entre 2017 e 2022, dos quais 64 correspondiam ao Serviço Móvel Pessoal (SMP). Uma análise qualitativa revelou que a maior parte das penalidades estava relacionada ao serviço de telefonia fixa (STFC), indicadores gerais de qualidade ou direitos dos consumidores, sem nexo direto com a utilização adequada da radiofrequência outorgada.

17. Em relação à eventual necessidade de modificar a destinação ou as condições de uso das radiofrequências, não foram identificadas desconformidades. As adaptações técnicas promovidas pela Anatel, a exemplo da reorganização de blocos de frequência (estabelecendo divisões contíguas de 5 MHz) para fomentar tecnologias como o 4G e o 5G, foram consideradas compatíveis com o planejamento regulatório vigente e com a utilização das faixas envolvidas, não alterando a largura de banda original das outorgas[65].

18. As falhas identificadas são de natureza procedimental e regulatória, cabendo à agência corrigi-las para processos futuros, mas não invalidam o direito da autorizatária à prorrogação no caso concreto, sob pena de violação ao princípio da continuidade do serviço público, com prejuízos diretos aos usuários.

19. Tais falhas, aliás, já foram objeto de tratamento por deliberações desta Corte em outros processos de renovação de outorgas de radiofrequência, com destaque para o recente acórdão 283/2026-Plenário[66], que fez determinações e recomendações destinadas ao aperfeiçoamento dos critérios utilizados pela Anatel para aferição do uso eficiente do espectro e para a avaliação dos requisitos legais aplicáveis às renovações.

20. A AudComunicações também examinou os reflexos do mandado de segurança impetrado pela Telefônica Brasil S.A. em face de decisões da Anatel relacionadas à prorrogação de autorizações de uso de radiofrequências. A controvérsia judicial se refere, essencialmente, ao prazo de vigência fixado para

---

[61] Conforme manifestação da Anatel no TC 007.663/2023-4 (peça 16, p. 15).

[62] Art. 167, § 2º.

[63] Parecer do procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 59).

[64] Resolução Anatel 548/2010.

[65] Conforme acórdão 224/2025-Plenário (relator ministro Antonio Anastasia).

[66] Relator ministro Bruno Dantas.

determinadas outorgas, tendo o juízo competente afastado a alegação de ilegalidade dos atos praticados pela agência reguladora.

21. Ademais, considerando a competência legal da Anatel para disciplinar a matéria e conduzir eventuais processos de *refarming*, acompanho a conclusão de que os fatos e argumentos discutidos na demanda judicial não alteram as conclusões alcançadas no presente processo.

22. Portanto, apesar das fragilidades metodológicas da Anatel, concordo com a ponderação da unidade especializada de que, excepcionalmente, por se tratar de uma primeira renovação, prevista nos editais de licitação e nos termos de autorização originais, não se vislumbram fundamentos suficientes para o indeferimento da prorrogação.

23. Acerca do pedido[67] da Telefônica Brasil S.A. para ingressar no processo como interessada, a requerente, na qualidade de detentora dos termos de autorização em questão, demonstrou razão legítima para intervir, em razão dos reflexos práticos desta deliberação no desenvolvimento de suas atividades operacionais e no atendimento à sua base de usuários. Portanto, com fundamento no art. 164 do Regimento Interno, defiro o ingresso da Telefônica Brasil S.A. como interessada, a fim de que possa exercer, a partir da prolação desta deliberação, suas prerrogativas processuais.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2556/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.650/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: Rodrigo Macias de Oliveira (OAB-DF/28873), representando Telefônica Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de desestatização referente à primeira prorrogação de termos de autorização de uso de radiofrequências outorgados à empresa Telefônica Brasil S.A., relativos às faixas de 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz.

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 atendidos os requisitos previstos na Instrução Normativa 81/2018, sem que tenham sido encontrados óbices que afetem o acórdão-Anatel 374/2022, relativo à primeira prorrogação dos Termos de Autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), 22/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 23/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 24/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 25/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 26/2008/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz), 67/2008/PVCP/SPV-ANATEL (faixa de 900 MHz), 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (faixas de 1.900 e 2.100 MHz) e 64/2013/SOR-ANATEL (faixa de 1.800 MHz), conferidos à empresa Telefônica Brasil S.A.;

9.2. deferir o pedido de ingresso da Telefônica Brasil S.A. como interessada no presente processo, com fundamento no art. 164 do Regimento Interno;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Agência Nacional de Telecomunicações e à Telefônica Brasil S.A., informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos; e

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

---

[67] Peça 58.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2556-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – tagColegiado
TC 018.882/2025-0.
Natureza: Relatório de Levantamento.
Órgão: Ministério das Comunicações.
Representação legal: não há.
SUMÁRIO:RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO, TENDO COMO OBJETO O CONJUNTO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS, PROJETOS E INICIATIVAS DE INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL. CONHECIMENTO DAS ANÁLISES E DAS CONCLUSÕES AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES QUE CONTRIBUÍRAM NESTE TRABALHO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, excerto da instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações[68], que contou com a concordância do corpo diretivo[69]:

"**Introdução**

1.1. Objeto

1. O presente levantamento tem como objeto o conjunto de políticas, programas, projetos e iniciativas de inclusão digital no Brasil, a partir das informações consolidadas pelo MCom, complementadas por evidências documentais e pela incorporação de percepções de cidadãos. Nesse escopo, busca-se compreender e caracterizar esse conjunto de ações, bem como as dimensões e os níveis da conectividade universal e significativa, de modo a qualificar a análise do ambiente em que se insere a formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital, além de subsidiar futuras ações de controle.

2. O trabalho insere-se no planejamento operacional da unidade, em alinhamento às diretrizes estabelecidas pela Portaria-TCU 61/2025, que aprovou o Plano de Gestão do Tribunal de Contas da União (PG-TCU) para o período de 2025 a 2027. Nos termos desse instrumento, as ações das unidades devem contribuir para o alcance dos objetivos e resultados-chave institucionais, orientados à geração de valor para a sociedade e ao aprimoramento das políticas públicas.

3. Nesse contexto, destaca-se a diretriz de atuação com foco no cidadão, que orienta o Tribunal a direcionar suas ações para a produção de resultados que impactem concretamente a vida da população, reforçando a centralidade do interesse público na definição das prioridades de controle.

1.2. Antecedentes

4. Nas últimas décadas, a inclusão digital tem sido reconhecida como elemento relevante para o desenvolvimento social, econômico e institucional dos países. O acesso às tecnologias digitais e à conectividade, bem como o uso efetivo desses recursos, passou a influenciar de forma significativa o exercício da cidadania, a participação social e o acesso a serviços públicos. Organismos internacionais, como a União Internacional de Telecomunicações (UIT), têm destacado a importância da conectividade universal e significativa como condição para a redução de desigualdades e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

5. No contexto nacional, diferentes estudos e levantamentos têm contribuído para a compreensão do cenário da

[68] Peça 23.
[69] Peças 24/25.

inclusão digital no Brasil. Destacam-se, entre outros, as pesquisas produzidas pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), por meio do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), que analisam o acesso, o uso das tecnologias digitais e as habilidades da população.

6. Esses estudos indicam que a inclusão digital envolve múltiplas dimensões, que vão além da disponibilidade de infraestrutura, abrangendo aspectos como qualidade do serviço, acessibilidade econômica, letramento digital, segurança e relevância do uso. Indicam, ainda, a persistência de desigualdades regionais, socioeconômicas e demográficas no país.

7. Nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando diferentes trabalhos relacionados às políticas públicas de inclusão digital, com o objetivo de acompanhar sua evolução e compreender seus principais desafios.

8. Essa atuação é contínua e abrangeu, por exemplo, um levantamento (TC 007.688/20156, de relatoria do Ministro Bruno Dantas), em 2015, que analisou as políticas de inclusão digital, identificou um modelo para funcionamento da política pública de inclusão digital, baseado em três pilares: alfabetização, infraestrutura e conteúdo. Em outro trabalho, em 2016, a auditoria operacional no Programa Cidades Digitais (TC 023.835/2016-8, de relatoria do Ministro Bruno Dantas) apontou a subutilização da rede e a falta de estratégia de sustentabilidade.

9. Posteriormente em 2018, o levantamento (TC 032.508/2017-4, de relatoria da Ministra Ana Arraes) sobre a Política Pública de Banda Larga recomendou ao então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações a adoção de critérios para reduzir desigualdades e a elaboração de um plano nacional de banda larga de médio e longo prazos.

10. Dando sequência a essa linha de fiscalização, em 2019, uma auditoria no Programa Amazônia Conectada (TC 029.775/2016-7, de relatoria do Ministro Bruno Dantas) identificou falhas na governança do programa que comprometiam sua sustentabilidade. Em 2022, foi realizada uma auditoria operacional (TC 010.200/2022-3, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues) que avaliou a atuação do Ministério das Comunicações (MCom) e da Anatel relativa aos compromissos regulatórios, evidenciando uma execução de políticas fragmentada e sem conexão com um planejamento estratégico de longo prazo.

11. Em 2025, o TCU realizou auditoria operacional sobre Políticas Públicas de Inclusão Digital (TC 039.324/2023-0, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), com o objetivo de avaliar a atuação do MCom na coordenação e implementação das ações voltadas à promoção do acesso à internet e ao uso significativo das tecnologias digitais.

12. A auditoria constatou que, embora existam avanços na ampliação da infraestrutura e no aumento da cobertura de conectividade, persistem fragilidades relevantes na coordenação interinstitucional, na transparência ativa das informações e na definição de mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados.

13. Um dos principais achados foi a ausência de um mecanismo estruturado de mapeamento e consolidação das ações de inclusão digital em execução no país, com informações dispersas entre diferentes órgãos e entidades, inclusive nos níveis estadual e municipal, bem como no âmbito da iniciativa privada.

14. Em resposta às constatações da auditoria, o MCom informou ter iniciado mapeamento das ações relacionadas à inclusão digital, com o objetivo de levantar e consolidar informações sobre programas e projetos voltados à ampliação do acesso, do uso e das competências digitais da população. Esse trabalho foi concebido como subsídio técnico ao Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-PNID), instituído pelo Decreto 11.542/2023 e efetivamente instalado em julho de 2025, encarregado de elaborar as bases do Plano Nacional de Inclusão Digital.

15. Ainda, para ampliar o alcance das conclusões dessa auditoria e contribuir para a formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID), o TCU promoveu, em setembro de 2025, o Seminário Internacional sobre Inclusão Digital, com o tema ‘Conectividade Significativa e Transformação Social’, reunindo representantes dos três Poderes, especialistas, empresas de tecnologia, organismos internacionais e sociedade civil, promovendo e qualificando o debate sobre o tema.

16. Nesse contexto, o presente levantamento atende ao disposto no art. 1º da Portaria-Segecex 5/2021 e ao art. 238 do Regimento Interno do TCU (RITCU). O trabalho tem por objetivo identificar, sistematizar e caracterizar as iniciativas de inclusão digital no país, abrangendo ações do governo federal, dos estados, dos municípios, da iniciativa privada e do terceiro setor. Com isso, busca contribuir para a organização das informações disponíveis e para a construção de subsídios técnicos que apoiem a formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital.

17. Considerando as orientações do Acórdão 2166/2025-TCU-Plenário, o levantamento utiliza, como insumo primário, o mapeamento consolidado elaborado pelo MCom com apoio de consultoria especializada, promovendo economia processual e evitando duplicidade de esforços. Adicionalmente, o trabalho incorpora dimensão qualitativa por meio da coleta de percepções de cidadãos que integram grupos prioritários para o alcance da política pública, de modo a agregar a perspectiva do usuário final e ampliar a compreensão das

barreiras enfrentadas pela população.

18. Ressalta-se que, no momento da conclusão deste relatório de levantamento, o diagnóstico ainda se encontrava em elaboração no âmbito do GTI-PNID e servirá de base para a formulação do plano nacional. Complementarmente, esta fiscalização contempla a identificação de riscos que podem influenciar esse processo, abrangendo aspectos institucionais, informacionais e sociais observados ao longo da análise, o que reforça a utilidade das informações produzidas para a formulação de políticas públicas mais consistentes.

1.3. Objetivo e escopo

19. O objetivo geral do levantamento consiste em conhecer, caracterizar e classificar as políticas públicas de inclusão digital no país, com base no mapeamento elaborado para o MCom. O trabalho incorpora elementos qualitativos e identifica riscos relevantes associados ao processo de formulação do PNID. Nesse contexto, visa contribuir para a organização das informações disponíveis, para o aprimoramento do diagnóstico utilizado pelo GTI-PNID e para o acompanhamento das ações conduzidas no âmbito da política pública.

20. De forma específica, o levantamento teve como objetivos:

a) identificar e sistematizar as iniciativas de inclusão digital implementadas em âmbito federal, estadual e municipal, bem como aquelas conduzidas pelo terceiro setor e pela iniciativa privada, considerando suas características, abrangência e públicos-alvo;

b) realizar um estudo de caso para uma análise qualitativa das percepções de cidadãos em situação de fragilidades nos diferentes níveis de conectividade, com foco nas barreiras enfrentadas e em elementos não captados pelos diagnósticos institucionais;

c) identificar riscos relevantes para a formulação do PNID, considerando aspectos como a coordenação interinstitucional e federativa, a integração de dados, a definição conceitual, os mecanismos de participação cidadã e a visibilidade de públicos vulneráveis; e

d) desenvolver e apresentar um instrumento piloto da Plataforma INCLUA, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para auxiliar gestores na autoavaliação de políticas de inclusão digital sob a perspectiva da equidade e da prevenção da reprodução de desigualdades;

21. O escopo do levantamento abrange o conhecimento e a caracterização das políticas públicas de inclusão digital identificadas no mapeamento realizado para o MCom, incluindo iniciativas implementadas pelo governo federal, Estados e municípios, por organizações da sociedade civil e pela iniciativa privada.

22. São considerados, para esse fim, o relatório produzido por consultoria contratada pelo MCom, documentos complementares disponibilizados pelo órgão e outras fontes públicas pertinentes, com foco na organização, sistematização e descrição das iniciativas segundo suas áreas de atuação, públicos-alvo, localidades atendidas, tipologias e estágios de implementação.

23. De forma complementar, o escopo inclui a incorporação da participação cidadã como dimensão qualitativa do levantamento, por meio da coleta e da sistematização de percepções de cidadãos em situação de exclusão digital ou de fragilidades nos diferentes níveis da conectividade universal e significativa. Essa abordagem busca ampliar a compreensão das barreiras enfrentadas pela população e agregar elementos não captados exclusivamente por levantamentos institucionais.

24. O levantamento contempla, ainda, a identificação preliminar de riscos associados ao processo de formulação da política pública de inclusão digital, especialmente no que se refere à coordenação interinstitucional, à integração de dados, à definição conceitual, à visibilidade de públicos vulneráveis e aos mecanismos de escuta social.

25. Para fins de adequada interpretação das informações levantadas, o trabalho contempla também a descrição do arranjo institucional e da dinâmica de funcionamento do Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital e de suas instâncias de assessoramento, de modo a situar o ambiente institucional em que os subsídios técnicos e o mapeamento das iniciativas foram produzidos.

26. Não integram o escopo deste levantamento:

a) a avaliação de desempenho, eficácia, eficiência ou efetividade das políticas públicas;

b) a análise de resultados ou impactos das iniciativas mapeadas; e

c) a adição de novas informações ao mapeamento nacional, além das já consolidadas pelo MCom.

27. Esses aspectos poderão ser objeto de fiscalizações futuras do Tribunal, conforme suas competências constitucionais e legais.

1.4. Metodologia e limitações

28. A metodologia adotada neste levantamento segue as orientações da Portaria-Segecex 5/2021, contemplando procedimentos exploratórios, análise documental, entrevistas e técnicas de sistematização de informações, com o objetivo de compreender, organizar e caracterizar o conjunto de iniciativas de inclusão digital mapeadas no país. Ademais, o trabalho contempla a captação da percepção de cidadãos sobre os desafios da inclusão digital, por meio de estudo de caso que agrega a realização de grupo focal em formato presencial. As atividades

desenvolvidas buscaram estruturar e complementar as evidências já disponíveis, sem caráter avaliativo, em consonância com a natureza do trabalho de levantamento.

1.4.1. Análise documental

29. A análise documental constitui o núcleo metodológico do trabalho. Foram examinados, principalmente:

a) o relatório de mapeamento de iniciativas de inclusão digital produzido por consultorias contratadas pelo MCom, que reúne ações federais, estaduais, municipais, do terceiro setor e da iniciativa privada;

b) documentos complementares fornecidos pelo MCom, incluindo bases secundárias, termos de referência, relatórios parciais e notas técnicas;

c) legislação aplicável, instrumentos normativos, diretrizes de políticas públicas e documentos estratégicos relacionados à inclusão digital e à conectividade universal e significativa; e d) relatórios, estudos e referenciais técnicos produzidos pelo TCU, por outros órgãos de controle, por organismos internacionais, centros de pesquisa e instituições de ensino e pesquisa.

1.4.2. Entrevistas e participação cidadã

30. Foram realizadas entrevistas exploratórias com gestores e especialistas do MCom, Casa Civil e outros órgãos, além de entidades envolvidas em iniciativas de inclusão digital, com os seguintes propósitos:

a) esclarecer aspectos metodológicos do mapeamento realizado;

b) complementar informações sobre iniciativas específicas ou lacunas identificadas;

c) compreender processos institucionais, critérios de classificação e organização das ações; e

d) confirmar entendimentos preliminares e orientar ajustes na sistematização das informações.

31. Em atendimento às determinações do Acórdão 2166/2025-TCU-Plenário, às boas práticas previstas no Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal (BRASIL, 2020) e no Referencial de Participação Cidadã no TCU (BRASIL, 2025), o levantamento incorporou a perspectiva do cidadão como componente metodológico complementar, com a finalidade de ampliar e qualificar as informações institucionais já consolidadas.

1.4.3. Sistematização e organização das informações

32. As informações obtidas a partir da análise documental, entrevistas e participação cidadã foram organizadas e sistematizadas segundo categorias relevantes para a caracterização das políticas públicas de inclusão digital, incluindo dimensões e áreas de atuação, tipologias de ação, público salvo, localidades atendidas, estágios de implementação e aspectos relacionados à equidade e à vulnerabilidade social.

33. A sistematização contou com o apoio do Núcleo de Dados da SecexEnergia (NDEnergia), incluindo o uso de técnicas de automação e ferramentas de inteligência artificial para auxiliar na organização preliminar das bases, permanecendo a validação e refinamento das análises sob responsabilidade da equipe de auditoria.

1.4.4. Identificação de riscos associados ao processo de formulação do PNID

34. Como parte integrante do levantamento, foi realizada a identificação preliminar de riscos associados ao processo de formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID), em conformidade com a Portaria-Segecex 5/2021 e a Portaria-Segecex 31/2010 (Análise SWOT e diagrama de verificação de risco aplicados em auditoria), considerando riscos de natureza estrutural, informacional, institucional e social.

35. A análise foi conduzida de forma integrada às demais etapas metodológicas e os riscos identificados poderão subsidiar auditorias futuras, contribuindo para a compreensão do ambiente em que o PNID vem sendo estruturado.

1.4.5. Diagnóstico da Plataforma INCLUA

36. No âmbito deste levantamento foi desenvolvido, em colaboração com o Ipea, um módulo específico da Plataforma INCLUA, voltado para o diagnóstico e avaliação de políticas públicas de inclusão digital. Esse processo colaborativo envolveu diversas reuniões técnicas entre a equipe de auditoria do TCU e os responsáveis pela plataforma no Ipea, com o objetivo de customizar o instrumento e incorporar as experiências e evidências adquiridas nos trabalhos de fiscalização realizados.

37. O desenvolvimento do questionário para o módulo de inclusão digital incluiu etapas de concepção, validação e adaptação, visando à sua disponibilização na plataforma online. O instrumento foi estruturado para permitir aos gestores públicos avaliar, de forma sistemática, os riscos de exclusão e de reprodução de desigualdades em políticas, programas e serviços de inclusão digital. A versão online do módulo está disponível para acesso público em https://inclua.ipea.gov.br/diagnostico-2/ (acesso em 20/3/2026).

38. A inclusão desta ferramenta na metodologia do levantamento reflete o compromisso do Tribunal em não apenas identificar riscos, mas também em propor instrumentos práticos que auxiliem os gestores na promoção de políticas mais equitativas e eficazes. O detalhamento do módulo específico para inclusão digital, incluindo suas dimensões e indicadores, encontra-se apresentado no Anexo I – Plataforma INCLUA (peça 22).

39. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da

União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Padrões de Monitoramento (Portaria-Segecex 27/2009). Não foram identificadas limitações que tenham impactado de forma relevante a execução dos trabalhos.

1.5. Organização do relatório

40. O capítulo 1 apresenta o contexto geral do relatório, incluindo o objeto de análise, os antecedentes históricos e os objetivos do levantamento. São abordados os desafios da inclusão digital no Brasil e a relevância do tema para o desenvolvimento socioeconômico e a equidade social. Também são introduzidos os critérios e a metodologia adotados para a realização do estudo.

41. O capítulo 2 discorre sobre a metodologia utilizada no levantamento, incluindo as etapas de análise documental, entrevistas com gestores e especialistas, participação cidadã e sistematização das informações. Também são descritas as limitações do estudo e os riscos associados ao processo de formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID). A sistematização das informações foi realizada com o apoio do Núcleo de Dados da SecexEnergia, garantindo a organização e categorização das iniciativas mapeadas23.

42. No capítulo 3 são apresentados os riscos resultantes do mapeamento das iniciativas de inclusão digital, com base nos dados fornecidos pelo Ministério das Comunicações (MCom) e complementados por análises qualitativas. O diagnóstico inclui a caracterização das políticas públicas existentes, a identificação de lacunas e a análise da fragmentação das iniciativas, que dificultam a coordenação e a definição de prioridades.

43. Por fim, o capítulo 4 apresenta a conclusão do relatório e o 5 é dedicado à proposta de encaminhamento.

2. Visão Geral

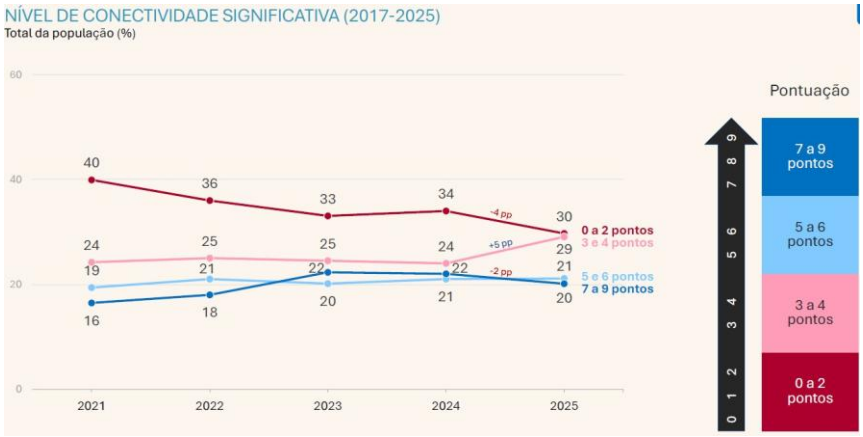
2.1. Panorama sobre a exclusão digital

44. Apesar dos avanços recentes na expansão do acesso à internet no Brasil, a exclusão digital permanece como um desafio relevante e estruturalmente desigual entre grupos sociais, territórios e níveis de renda.

45. De acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2025 (CGI,2025), cerca de 86% dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet, evidenciando avanço significativo na última década. Ainda assim, esse percentual implica que aproximadamente 14% dos domicílios permanecem desconectados, o que corresponde a um contingente expressivo de brasileiros excluídos do ambiente digital.

46. Esse cenário torna-se mais complexo quando analisado sob a ótica da conectividade significativa, que considera não apenas o acesso, mas também aspectos como qualidade da conexão, disponibilidade de dispositivos e capacidade de uso. Nessa perspectiva, observa-se na Figura 1 que parcela relevante da população ainda se encontra nos níveis mais baixos de conectividade, caracterizando situações de exclusão digital efetiva ou de uso severamente limitado.

Figura 1: Evolução dos níveis de conectividade significativa no Brasil (2021–2025)



Fonte: TIC Domicílios 2025 (CGI,2025).

47. Observa-se que, embora haja redução da população nos níveis mais baixos de conectividade ao longo do período, parcela relevante dos indivíduos permanece concentrada em níveis intermediários ou reduzidos, evidenciando limitações no acesso qualificado à internet.

48. As desigualdades no acesso e no uso da internet apresentam associação com fatores socioeconômicos e territoriais. A análise dos dados de conectividade significativa indica uma maior concentração de indivíduos em níveis mais baixos entre populações de menor renda, residentes em áreas rurais e em regiões como Norte e Nordeste, evidenciando disparidades no acesso qualificado às tecnologias digitais.

49. Além disso, os dados indicam que a exclusão digital no país é determinada por múltiplos fatores. Entre os principais motivos para a não utilização da internet estão o custo elevado, a falta de habilidades digitais e a ausência de dispositivos adequados, como computadores. Mesmo entre usuários, há limitações relevantes de uso, como restrições decorrentes do esgotamento de pacotes de dados móveis e da baixa qualidade da conexão.

50. Nesse sentido, de acordo com a pesquisa TIC Domicílios 2025, destaca-se que 28 milhões de pessoas não utilizam a internet no Brasil em 2025, evidenciando a persistência de um contingente significativo de excluídos digitais. Ademais, 64 milhões de indivíduos afirmaram que o pacote de dados de seu plano de celular se esgotou pelo menos uma vez nos últimos três meses, o que indica limitações relevantes no uso contínuo e na qualidade do acesso.
51. A dimensão econômica constitui um dos principais condicionantes desse cenário. Segundo o estudo da União Internacional de Telecomunicações (UIT), intitulado '*Policies for Meaningful Connectivity: Affordability of Fixed Broadband and Computers'* (UIT, 2025), 20% das famílias brasileiras gastam menos de 2% da renda domiciliar com internet. Esse resultado indica que, para a ampla maioria da população, o custo do acesso à internet supera o nível considerado acessível, configurando-se como barreira relevante tanto para a entrada quanto para a permanência no ambiente digital, especialmente entre os grupos de menor renda.
52. No que se refere ao acesso a dispositivos, apenas 32% dos domicílios possuem computador, percentual que se reduz para 10% nas classes DE e para 15% nas áreas rurais (CGI,2025), evidenciando limitações importantes para o uso qualificado da internet, especialmente em atividades educacionais e produtivas.
53. Adicionalmente, fatores relacionados à capacitação digital também se destacam como barreiras relevantes. Entre indivíduos com ensino fundamental, a não utilização de ferramentas de inteligência artificial está associada, segundo dados da TIC Domicílios 2025, a limitações de competências digitais: 65% apontam a falta de habilidade e 63%, a falta de conhecimento como fatores impeditivos, evidenciando lacunas relevantes na capacidade de uso de tecnologias digitais mais avançadas.

Figura 2: Perfis e dimensões da exclusão digital no Brasil (2025)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da TIC Domicílios 2025 (CGI,2025).

54. Em síntese, os dados indicam que o Brasil ainda apresenta desafios relevantes em relação à inclusão digital. Observa-se que a expansão do acesso à internet não tem sido acompanhada, na mesma proporção, por condições adequadas de uso. Nesse contexto, a exclusão digital não se restringe à ausência de conexão, mas envolve fatores como acessibilidade econômica, disponibilidade de dispositivos, qualidade da conexão e capacidades digitais, os quais tendem a afetar de forma mais intensa determinados grupos populacionais. Esse cenário reforça a importância de iniciativas governamentais voltadas à estruturação de políticas públicas de inclusão digital, como o PNID, cujo processo de formulação e arranjo institucional são apresentados a seguir.

2.2. Arranjo institucional do PNID

55. No contexto da elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital, o governo federal instituiu instância específica destinada à produção de subsídios técnicos e à consolidação de diretrizes para sua formulação. Nesse sentido, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-PNID), instituído pelo Decreto 11.542/2023, no âmbito do MCom.
56. Embora houvesse previsão normativa desde 2023, a instituição do referido grupo ocorreu apenas em 2025, evidenciando lapso temporal relevante na estruturação do arranjo de governança das políticas públicas de inclusão digital.
57. Esse lapso foi observado durante os trabalhos da auditoria operacional sobre as políticas públicas de inclusão digital a cargo do governo federal (TC 039.324/2023-0) e fundamentou a proposição de encaminhamento nesse sentido. Contudo, a instituição do GTI-PNID ocorreu posteriormente, ainda que de forma tardia, porém antes da apreciação da matéria pelo Tribunal, o que afastou a necessidade de expedição de determinação específica.
58. O GTI-PNID tem por finalidade produzir subsídios técnicos para a elaboração da proposta do plano. Conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1º do referido decreto, esses subsídios devem considerar, entre outros aspectos:

‘Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho Interministerial, no âmbito do Ministério das Comunicações, com a finalidade de produzir subsídios para a elaboração da proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital.
Parágrafo único. A produção de subsídios de que trata o caput considerará a elaboração de plano nacional de inclusão digital que contemple:
I - a inclusão digital com vistas ao desenvolvimento socioeconômico, à conectividade universal e significativa, ao letramento digital e à promoção de habilidades digitais, com foco na educação e na saúde;
II - o perfil populacional dos domicílios brasileiros;
III - as condições socioeconômicas da população;
IV - o impacto da inclusão digital na prestação dos serviços públicos, em especial os serviços de educação, de saúde e de assistência social;
V - a necessidade de acesso adequado à internet, a preços razoáveis, de qualquer ponto do território nacional, como ferramenta para integração social e econômica;
VI - a necessidade de habilidades digitais mínimas para o pleno exercício da cidadania;
VII - a preservação da pluralidade e da diversidade na sociedade brasileira, com vistas a assegurar igualdade de oportunidade de acesso ao ambiente digital e promover a equidade de gênero, de renda e racial; e
VIII - a promoção da inclusão digital no desenvolvimento regional e no aproveitamento da vocação local para o desenvolvimento econômico.’

59. Para viabilizar o cumprimento dessa finalidade, a Portaria MCom 19.125/2025 (art. 2°) atribui ao grupo de trabalho as seguintes competências:
a) elaborar diagnóstico da situação da inclusão digital no país;
b) definir estratégias e metas a serem adotadas com vistas à inclusão digital;
c) elaborar conjunto de indicadores e métricas para avaliação do alcance dos objetivos a serem estabelecidos no Plano Nacional de Inclusão Digital; e
d) elaborar relatório final que consolide os elementos previstos nos incisos anteriores, destinado a subsidiar a elaboração da proposta do plano nacional.

60. A designação nominal dos integrantes do grupo foi realizada por meio da Portaria MCom 353/2025, que indicou os representantes do MCom e da Casa Civil, além de definir o coordenador e o coordenador suplente do grupo. O mesmo ato convocou a reunião de instalação do GTI-PNID, marcando o início das atividades do grupo.

61. No âmbito de seu funcionamento, foram instituídas instâncias de assessoramento denominadas Câmaras Setoriais de Oferta e de Demanda, destinadas a organizar e aprofundar as discussões técnicas relacionadas à inclusão digital. Essas câmaras tinham como finalidade apoiar o GTI-PNID na elaboração dos subsídios técnicos previstos na Portaria MCom 19.125/2025 e na Portaria Setel 19.901/2025, sendo sua instituição objeto de determinação no âmbito da auditoria operacional sobre Políticas Públicas de Inclusão Digital (TC 039.324/2023-0).

62. As Câmaras Setoriais de Oferta e de Demanda foram compostas por representantes de diferentes ministérios, de entidades da administração pública federal, e de entidades vinculadas e regulatórias. Também participaram organizações da sociedade civil com atuação em inclusão digital, direitos digitais, educação e acesso a tecnologias, representantes do setor privado e de associações do ecossistema de telecomunicações e digital, bem como entidades técnicas e instituições com experiência na produção de dados, estudos e análises sobre conectividade e uso das tecnologias digitais.

63. No âmbito dessas atividades foram produzidos estudos destinados a subsidiar o diagnóstico da inclusão digital no país, incluindo o mapeamento de iniciativas conduzidas por diferentes esferas de governo, setor privado e organizações da sociedade civil. O material resultante desses trabalhos foi encaminhado à equipe de fiscalização para servir de insumo ao presente levantamento, cujo foco consiste na caracterização das iniciativas de inclusão digital identificadas no país, conforme apresentado na próxima seção.

2.3. Mapeamento das iniciativas de inclusão digital

64. Esta seção apresenta o mapeamento das iniciativas de inclusão digital identificadas no país, abrangendo ações do governo federal, Estados, municípios, iniciativa privada e organizações da sociedade civil. Para sua elaboração, foram utilizados como fonte de dados os relatórios produzidos por consultores contratados pelo MCom.

65. Conforme informado pelo MCom, os consultores foram contratados por meio de edital específico, com a finalidade de subsidiar o diagnóstico da situação da inclusão digital no país, atribuição conferida ao GTI-PNID pelo Decreto 11.542/2023.

66. No âmbito desta fiscalização, a equipe solicitou ao MCom o acesso às bases e produtos decorrentes dessas consultorias, incluindo a consolidação das iniciativas mapeadas, por meio de diligência formalizada nos autos (peça 12), complementada pela realização de reunião técnica com a equipe da Pasta, em 10/12/2025. O material

recebido foi analisado e sistematizado pela equipe, que desenvolveu a estrutura analítica apresentada nesta seção. Esse processo transformou os dados brutos em insumo primário para a caracterização das políticas públicas de inclusão digital aqui apresentadas.

67. As iniciativas consolidadas nos relatórios utilizados como fonte desta seção foram identificadas pelos consultores contratados pelo MCom, com base em informações disponíveis em registros públicos à época das respectivas pesquisas. As metodologias adotadas em cada levantamento encontram-se descritas nos relatórios técnicos correspondentes (peça 12). Dessa forma, o conjunto analisado reflete as ações com registro e visibilidade pública no período considerado, não se configurando como um inventário exaustivo de todas as iniciativas existentes no país. Essa limitação metodológica, inerente à natureza exploratória do mapeamento original, deve ser considerada na interpretação dos dados apresentados.

68. Para fins de sistematização e análise comparativa, as iniciativas identificadas foram organizadas a partir de um conjunto de dimensões operacionais, inspiradas nos habilitadores da conectividade universal e significativa e em referenciais utilizados na auditoria operacional sobre políticas públicas de inclusão digital (TC 039.324/2023-0). Essa estrutura foi adotada como ferramenta analítica para organizar o mapeamento, sem pretensão de esgotar as dimensões da inclusão digital nem de reproduzir integralmente o escopo conceitual previsto para a política.

69. Nesse contexto, adotaram-se, como eixo principal de classificação, quatro dimensões operacionais: (i) infraestrutura de rede/conectividade; (ii) disponibilização de equipamentos e meios de acesso; (iii) capacitação e desenvolvimento de habilidades digitais; e (iv) acessibilidade financeira.

A Tabela 1, apresentada a seguir, sintetiza as definições adotadas e os critérios de classificação utilizados.

Tabela 1: Dimensões e critérios de classificação das iniciativas

Categoria Principal	Definição
Infraestrutura de rede / conectividade (INFRA)	Iniciativas cujo núcleo é a implantação, expansão ou fortalecimento da estrutura técnica necessária à oferta de acesso à internet.
Disponibilização de equipamentos / meios de acesso (DISP)	Políticas voltadas à oferta de meios materiais para utilização da internet, independentemente da implantação da rede.
Capacitação / habilidades digitais (HAB)	Ações voltadas ao desenvolvimento de competências para uso qualificado da tecnologia e da internet.
Acessibilidade financeira (AF)	Iniciativas que reduzem ou eliminam barreiras econômicas ao acesso à conectividade ou a equipamentos.

Fonte: elaboração própria.

70. Em adição a essas dimensões comuns, foram elaboradas classificações para cada levantamento analisado, de acordo com a relevância para as análises efetuadas das três bases de dados (iniciativas federais, Estados, municípios, setor privado e terceiro setor).

71. A operacionalização da classificação contou com o apoio de ferramentas de inteligência artificial empregadas para auxiliar na leitura, organização e categorização das descrições constantes nas bases encaminhadas pelo MCom, conforme os critérios previamente definidos pela equipe de fiscalização. O uso dessas ferramentas teve caráter instrumental e não substituiu a análise técnica, sendo as classificações submetidas à revisão de acordo com os parâmetros estabelecidos, de modo a assegurar coerência conceitual e rastreabilidade metodológica.

72. A estrutura de dimensões adotada nesta seção tem caráter instrumental e destina-se exclusivamente à sistematização das iniciativas mapeadas. A definição das dimensões e diretrizes do Plano Nacional de Inclusão Digital caberá ao GTI-PNID, em conformidade com o art. 1º, parágrafo único, do Decreto 11.542/2023, que estabelece os elementos a serem considerados na elaboração do plano, como a inclusão digital associada ao desenvolvimento socioeconômico, à conectividade universal e significativa, ao letramento e às habilidades digitais, o impacto na prestação de serviços públicos, o acesso adequado à internet em todo o território nacional e a promoção da equidade e da diversidade.

73. Com base nessa organização, examina-se a distribuição das iniciativas segundo as dimensões adotadas, de modo a evidenciar como os diferentes atores estruturam suas estratégias de inclusão digital, tendo como foco expansão da infraestrutura, disponibilização de meios de acesso, desenvolvimento de competências digitais e redução de barreiras econômicas.

2.3.1. Iniciativas de inclusão digital em âmbito federal

74. Inicia-se pela análise das iniciativas por esfera de atuação, detalhando as ações conduzidas pelo governo federal. O objetivo é caracterizar a estratégia da União na promoção da inclusão digital, explorando a distribuição e a natureza de suas iniciativas.

75. As análises apresentadas nesta seção têm como base o conjunto de iniciativas federais identificadas no relatório elaborado pela consultoria contratada pelo MCom, no contexto dos trabalhos de assessoramento ao GTI-PNID (peça 12, p. 1369).

76. Em consonância com as ressalvas metodológicas detalhadas anteriormente, o conjunto de iniciativas federais analisado baseia-se em informações públicas disponíveis à época do levantamento, não possuindo caráter exaustivo e limitando a análise à caracterização das ações identificadas.

77. O recorte adotado contempla ações conduzidas por diferentes ministérios, autarquias, empresas públicas e demais órgãos da administração pública federal.

78. No que se refere à organização analítica desse conjunto, as iniciativas identificadas foram classificadas tomando-se como referência a estrutura de dimensões operacionais relativa à infraestrutura de conectividade, meios de acesso, habilidades digitais e acessibilidade financeira.

79. As ações foram enquadradas nessas dimensões de acordo com os critérios previamente definidos para cada categoria. Quando isso não foi possível, foram criados agrupamentos específicos para refletir características próprias das iniciativas federais que não se ajustavam integralmente às dimensões centrais adotadas.

80. Durante o processo de sistematização, constatou-se que parcela expressiva das iniciativas federais mapeadas tinha como núcleo a digitalização de serviços públicos, a modernização de processos administrativos ou a implementação de estratégias de transformação digital do Estado. Diante dessa característica do universo analisado, adotou-se, para fins de melhor organização e compreensão do conjunto, a dimensão denominada ‘Serviços públicos digitais e transformação do Estado’, destinada a abarcar iniciativas cujo objetivo principal consiste na oferta de serviços públicos em meio digital ou na estruturação de políticas de governo digital.

81. A inclusão dessa dimensão decorre do perfil específico das iniciativas federais identificadas e constitui recorte metodológico voltado à sistematização do levantamento. Trata-se de opção analítica destinada a refletir adequadamente a composição do conjunto examinado e a permitir maior precisão na caracterização das ações conduzidas pela União.

82. A necessidade de incorporação dessa dimensão adicional demonstra que, no âmbito federal, as fronteiras entre inclusão digital, governo digital e transformação administrativa nem sempre se apresentam de forma claramente delimitada nas iniciativas identificadas.

83. Além das dimensões centrais, parte das iniciativas foi classificada como ‘Iniciativas setoriais não classificadas nas dimensões centrais’, categoria que reúne políticas e programas relacionados à agenda digital que não se enquadram diretamente nos critérios estabelecidos para as dimensões principais adotadas neste trabalho. Também foram mantidas, em categoria específica, as iniciativas com informações insuficientes para enquadramento preciso, preservando-se a transparência e a rastreabilidade do processo classificatório.

84. Nesse contexto, com base na estrutura classificatória aplicada, a Figura 3 sintetiza a distribuição das iniciativas identificadas no âmbito da União, conforme os critérios classificatórios estabelecidos.

Figura 3: Panorama das iniciativas de inclusão digital no governo federal



Fonte: elaboração própria, a partir de dados encaminhados pelo MCom.

85. Foram compiladas 207 iniciativas de inclusão digital no âmbito federal. Conforme demonstrado na Figura 3, a maior concentração de iniciativas (37) foi classificada na dimensão de serviços públicos digitais e

transformação do Estado. Em seguida, destacam-se as ações voltadas ao desenvolvimento de habilidades digitais (27), contemplando cursos, capacitações e programas formativos direcionados a diferentes públicos.

86. As iniciativas classificadas na dimensão de infraestrutura de conectividade (16) apresentam quantitativo inferior ao das duas dimensões anteriores, abrangendo ações relacionadas à expansão de redes, implantação de pontos de acesso e fortalecimento da estrutura técnica necessária à oferta de conectividade.

87. Já as iniciativas enquadradas na dimensão de acesso a dispositivos (6) representam parcela menor no universo examinado, envolvendo tanto a disponibilização de equipamentos para uso coletivo quanto, em menor medida, a distribuição individualizada de dispositivos em contextos específicos.

88. A configuração observada indica que, no âmbito federal, a agenda relacionada à inclusão digital articula diferentes modalidades de intervenção, com ênfases distintas entre oferta de serviços digitais, capacitação, expansão de infraestrutura e provisão de meios de acesso.

89. No âmbito da dimensão de infraestrutura de conectividade, foram identificadas aproximadamente dezesseis iniciativas federais, das quais a maior parte se encontra associada ao MCom, em razão de suas competências institucionais na formulação e implementação de políticas de telecomunicações e expansão da conectividade. Essas iniciativas envolvem programas de ampliação de redes de fibra óptica, implantação de infovias, fortalecimento de infraestrutura de backbone e interiorização da cobertura em regiões específicas.

90. Parte residual das ações nessa dimensão relaciona-se às agendas conduzidas por ministérios com atuação territorial ou produtiva, como o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), quando a conectividade aparece integrada a políticas de desenvolvimento regional ou apoio a áreas rurais.

91. Nas iniciativas voltadas ao desenvolvimento de habilidades digitais, observa-se distribuição institucional mais diversificada e relacionada a agendas específicas. O Ministério da Educação (MEC) concentra parcela relevante das ações nessa dimensão, correspondendo a aproximadamente 30% das iniciativas classificadas, relacionadas à formação docente, ao letramento digital na educação básica e à incorporação pedagógica de tecnologias.

92. O eixo também contempla políticas específicas conduzidas por diferentes pastas. O Ministério das Mulheres concentra iniciativas voltadas à qualificação digital básica e à inclusão produtiva feminina, priorizando a ampliação da autonomia econômica por meio do uso de tecnologias. O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania direciona ações à capacitação digital de pessoas idosas, com ênfase em autonomia, educação midiática e proteção contra riscos no ambiente digital. Já o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte estrutura iniciativas voltadas à capacitação digital aplicada a micro e pequenos negócios, fortalecendo o empreendedorismo e a competitividade em contextos digitais.

93. No que se refere à dimensão de acesso a dispositivos, observam-se iniciativas implementadas tanto por órgãos da administração direta quanto por entidades vinculadas à União. A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, por exemplo, aparecem associados a programas que envolvem viabilização financeira ou operacional para aquisição de equipamentos, especialmente em contextos vinculados a políticas educacionais ou sociais.

94. Além disso, as universidades federais, no âmbito de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, também figuram como executoras de projetos de inclusão digital que contemplam a disponibilização de laboratórios, equipamentos e espaços estruturados de acesso coletivo. Em alguns casos, as iniciativas articulam a oferta de dispositivos com ações de capacitação, configurando intervenções integradas nas dimensões de acesso e habilidades.

95. O conjunto de iniciativas voltadas à digitalização de serviços públicos e à modernização administrativa representa aproximadamente 40% do total mapeado, constituindo o eixo mais numeroso da amostra. Essa concentração evidencia a centralidade da agenda de transformação digital do Estado, com foco na simplificação de processos, ampliação da oferta de serviços em meio eletrônico e integração de sistemas. O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) desempenha papel estruturante na coordenação das políticas de governo digital, interoperabilidade e padronização de serviços, enquanto o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) concentra a digitalização de registros e benefícios trabalhistas.

96. Ademais, outros órgãos e ministérios, como o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), executam soluções digitais associadas a registros, autorizações e consultas em suas áreas de competência. O panorama indica uma estratégia transversal de modernização estatal, combinando coordenação central e implementação descentralizada.

97. De forma agregada, o conjunto examinado evidencia que a agenda relacionada à inclusão digital, no âmbito federal, envolve a atuação de múltiplos ministérios, entidades vinculadas e instituições públicas federais, cada qual mobilizando instrumentos e políticas sob sua competência específica.

98. A distribuição das iniciativas por dimensão demonstra que a temática da inclusão digital dialoga tanto com políticas de conectividade e infraestrutura quanto com agendas educacionais, sociais, produtivas e de

modernização administrativa, configurando campo de atuação transversal no âmbito da União.

99. A caracterização realizada nesta seção evidencia que o conjunto de iniciativas federais relacionadas à inclusão digital e à transformação digital do Estado apresenta elevada heterogeneidade institucional e temática, refletindo a atuação de múltiplos órgãos sob diferentes racionalidades setoriais.

100. A distribuição identificada demonstra a transversalidade da agenda de inclusão digital no âmbito da União, uma vez que, diferentes ministérios e entidades vinculadas executam iniciativas sob suas competências específicas, com distintos graus de articulação e integração entre si.

101. Essa configuração institucional, embora revele dinamismo e capilaridade temática, impõe desafios relacionados à coordenação estratégica, à complementaridade entre dimensões de intervenção e ao alinhamento conceitual das ações de inclusão digital.

102. Complementando o panorama da atuação federal, a próxima seção volta-se para as iniciativas de inclusão digital desenvolvidas em âmbito estadual e municipal. Essa análise permitirá identificar como as estratégias se manifestam nas diferentes realidades locais e regionais, bem como os desafios e oportunidades de articulação entre os níveis de governo.

2.3.2. Iniciativas de inclusão digital em âmbito estadual e municipal

103. Esta seção apresenta a análise das iniciativas de inclusão digital desenvolvidas em âmbito estadual e municipal, com o objetivo de identificar como as estratégias se manifestam nas diferentes realidades locais e regionais, bem como os desafios e oportunidades de articulação entre os níveis de governo.

104. As análises apresentadas utilizam como insumo o levantamento produzido por consultoria contratada pelo MCom no âmbito dos trabalhos de assessoramento ao GTI-PNID (peça 12, p. 7).

105. O estudo mapeou 211 iniciativas de inclusão digital conduzidas por estados e municípios, identificadas a partir de informações disponíveis em fontes públicas online, acessíveis até 31/7/2025. Conforme registrado pelo próprio consultor, não houve coleta sistemática de informações diretamente junto aos entes subnacionais, em razão da baixa adesão aos instrumentos de consulta, que incluíram o envio de questionários e a realização de entrevistas, conforme descrito a seguir:

‘Como metodologia adicional foram realizadas coleta de dados através e questionários e entrevistas. Os resultados, contudo, foram inconclusivos.

Um questionário foi enviado para 160 contatos de estados e municípios, coletados através da metodologia acima. Desses, apenas 3 questionários foram recebidos (Secretaria de Estado da Educação do Piauí, Polícia Civil do Distrito Federal, e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Mato Grosso). Desses dois projetos estavam em fase de planejamento, e não foram incluídos na amostra, e outro estava em fase de implementação, mas não se configurou como política específica.

Vale anotar que um convite oficial para participação foi enviado diretamente pelo Ministério das Comunicações, e que um convite adicional foi realizado pelo consultor.

Entrevistas em profundidade também foram planejadas. Foram enviados pedidos de coleta de informações para 160 das iniciativas identificadas na amostra, e feito contato por telefone com as 20 de maior e recente presença online. Além disso, foram realizados outros 20 contatos telefônicos com secretarias de inclusão digital e afins de estados e municípios. Contudo, apenas uma entrevista foi confirmada e realizada, motivo pelo qual não se detalha a mesma na pesquisa. (peça 12, p. 24).’

106. A base, portanto, reflete iniciativas com presença digital ativa e informações públicas disponíveis no período analisado.

107. Em consonância com as ressalvas metodológicas detalhadas na introdução desta seção e adotadas pela equipe deste levantamento, a base de dados foi utilizada como referência exploratória, com reclassificações temáticas e análises interpretativas voltadas à identificação de padrões e diferenças estruturais entre iniciativas estaduais e municipais. Apesar das limitações inerentes à coleta, o conjunto identificado abrange iniciativas em todas as regiões do país, permitindo a observação de tendências gerais e recorrências no desenho das ações subnacionais de inclusão digital.

108. A Figura 4 sintetiza os principais aspectos observados quanto às dimensões adotadas como referência analítica e o foco de atuação das ações por Estados e municípios. A análise a seguir aprofunda esses elementos, considerando as particularidades do conjunto de iniciativas mapeadas em estados e municípios.

Figura 4: Evolução dos níveis de conectividade significativa no Brasil (2021-2025)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados encaminhados pelo MCom.

109. De modo geral, observa-se a predominância da dimensão de infraestrutura (40%), seguida por ações voltadas ao desenvolvimento de habilidades digitais (35%). Iniciativas relacionadas a dispositivos apresentam incidência intermediária (19%), enquanto medidas de acessibilidade financeira aparecem de forma menos frequente (5%).

110. Essa distribuição indica que a maior parte das ações mapeadas está orientada à ampliação do acesso à conectividade, especialmente em espaços públicos, com ênfase no acesso coletivo. Instrumentos voltados diretamente à mitigação de barreiras econômicas ou à provisão individualizada de equipamentos tendem a ocupar posição secundária no conjunto analisado.

111. A dimensão de infraestrutura constitui o eixo mais recorrente entre as iniciativas mapeadas. De forma geral, as ações concentram-se na ampliação da conectividade por meio da implantação de redes de acesso público e, em menor medida, na expansão estrutural de redes de comunicação em âmbito estadual.

112. No âmbito municipal, essa predominância se expressa, sobretudo, na disponibilização de conectividade em espaços públicos, por meio da instalação de redes de wi-fi em praças, parques, terminais de transporte, mercados, bibliotecas e outros equipamentos urbanos.

113. Por sua vez, as iniciativas estaduais classificadas como infraestrutura apresentam, em geral, perfil mais estruturante. Destacam-se programas voltados à implantação ou ampliação de infovias, *backbone* estadual e redes de fibra óptica, bem como ações direcionadas à conectividade em áreas rurais, remotas ou de difícil acesso. Nesses casos, a ênfase recai menos sobre pontos urbanos específicos e mais sobre a expansão territorial da rede e a interiorização da conectividade.

114. Nessa dimensão, a região Norte se destaca por possuir maior número de iniciativas voltadas à superação de barreiras geográficas, incluindo soluções por satélite ou projetos direcionados a comunidades ribeirinhas, indígenas ou assentamentos rurais. Em outras regiões, a infraestrutura aparece predominantemente associada à oferta de acesso público em ambientes coletivos.

115. Também se verificam casos em que diferentes programas ou frentes institucionais atuam simultaneamente na mesma cidade, ampliando a cobertura de wi-fi público ao longo do tempo. Em algumas capitais, identificou-se a presença concomitante de iniciativas municipais e estaduais na mesma dimensão, evidenciando a atuação paralela das duas esferas na oferta de conectividade urbana.

116. De modo geral, a infraestrutura mapeada assume caráter predominantemente ofertante, centrado na ampliação da disponibilidade física de conectividade, seja por meio de redes públicas urbanas, seja por meio da expansão estrutural das redes estaduais.

117. A dimensão de habilidades digitais constitui o segundo eixo mais recorrente entre as iniciativas mapeadas. De forma geral, as ações concentram-se na oferta de cursos, oficinas e atividades formativas voltadas ao uso básico de tecnologias digitais, navegação na internet e utilização de aplicativos e serviços online.

118. No âmbito municipal, as ações de habilidades digitais são realizadas frequentemente em centros comunitários, bibliotecas, telecentros, escolas ou equipamentos de assistência social. Observa-se uma presença significativa de ações direcionadas a públicos específicos, especialmente pessoas idosas, adolescentes em situação de vulnerabilidade e estudantes da rede pública.
119. Nos Estados, as iniciativas tendem a apresentar maior alcance territorial ou articulação com redes educacionais e programas estruturados de capacitação. Identificam-se cursos de letramento digital vinculados a secretarias de educação, ciência e tecnologia, bem como ações direcionadas a públicos específicos, como comunidades indígenas, populações rurais ou pessoas com deficiência.
120. Em ambas as esferas, as ações voltadas à população idosa figuram entre as mais recorrentes na dimensão de habilidades, correspondendo a aproximadamente 30% das iniciativas classificadas nessa categoria. Essa recorrência pode estar associada a maiores desafios desse público quanto ao uso autônomo e seguro das tecnologias digitais e aos níveis mais baixos de conectividade significativa.
121. Além disso, regionalmente, observa-se que as iniciativas de habilidades aparecem distribuídas de forma relativamente homogênea entre as regiões, ainda que com variações quanto ao público prioritário.
122. De modo geral, as ações classificadas como habilidades apresentam caráter formativo básico, voltado à apropriação inicial das tecnologias digitais, com menor incidência de iniciativas orientadas a competências avançadas ou formação técnica especializada.
123. Verifica-se que parte das iniciativas classificadas na dimensão de habilidades também foi enquadrada na dimensão de dispositivos, contemplando a disponibilização de equipamentos ou de espaços estruturados para acesso às tecnologias. Nesses casos, a formação é acompanhada da oferta de computadores, tablets ou laboratórios, configurando ações que articulam capacitação e provisão material no mesmo arranjo.
124. Na dimensão de dispositivos, observa-se predominância de iniciativas voltadas ao uso coletivo de equipamentos, especialmente por meio de telecentros, laboratórios de informática em escolas, bibliotecas públicas digitalizadas e centros comunitários com acesso a computadores e internet. No caso, estima-se que aproximadamente dois terços das ações classificadas na dimensão de dispositivos estejam orientadas a esse modelo coletivo, enquanto a provisão individualizada de equipamentos representa parcela menor.

Figura 5: Distribuição das iniciativas por dimensão de dispositivos



Fonte: elaboração própria, a partir de dados encaminhados pelo MCom.
125. Nos municípios, as ações concentram-se na implantação ou manutenção de espaços públicos equipados, muitas vezes vinculados a políticas educacionais ou de assistência social. Nesses casos, os dispositivos são disponibilizados em ambientes compartilhados, com acesso mediado ou supervisionado.
126. Já no âmbito estadual, identificam-se tanto iniciativas de uso coletivo, quanto programas de distribuição individual de equipamentos, especialmente dedicados a distribuição de tablets ou notebooks para estudantes.
127. As ações classificadas na dimensão de acessibilidade financeira concentram-se, principalmente, na concessão de auxílios financeiros destinados à aquisição de equipamentos ou contratação de serviços de conectividade, com foco predominante em estudantes da rede pública ou do ensino superior.
128. Nos Estados, identificam-se programas estruturados de subsídio à conectividade ou apoio financeiro a públicos vulneráveis, embora em número inferior às demais dimensões. Nos municípios, as iniciativas aparecem de forma mais pontual, geralmente vinculadas a instituições de ensino ou a programas específicos de apoio estudantil.
129. De modo geral, a atuação nessa dimensão revela abordagem mais focalizada e institucional, direcionada a grupos específicos, não se configurando como estratégia predominante no conjunto das políticas subnacionais analisadas.
130. De forma agregada, observa-se que as políticas de inclusão digital dos entes subnacionais mapeadas tendem a priorizar estratégias de ampliação do acesso físico e da capacitação inicial, com menor incidência de instrumentos voltados à mitigação direta de barreiras econômicas ou ao desenvolvimento de competências digitais mais avançadas. Predominam ações voltadas à oferta de conectividade e de dispositivos em modelo coletivo.
131. Muitas das iniciativas mapeadas de Estados e municípios atuam de forma concomitante em diferentes

dimensões da inclusão digital, especialmente na oferta de infraestrutura de conectividade e em ações de letramento digital. Em diferentes capitais, identificam-se iniciativas estaduais e municipais incidindo sobre o mesmo território e, em alguns casos, sobre públicos semelhantes, configurando atuação paralela das duas esferas.

132. Essa dinâmica torna-se ainda mais complexa quando considerada a atuação do Governo Federal. Conforme apontado na auditoria operacional sobre políticas públicas de inclusão digital (TC 039.324/2023-0), parcela expressiva das ações conduzidas pelo MCom concentra-se na expansão da infraestrutura de conectividade. A presença simultânea de iniciativas nos três níveis de governo reforça a relevância de mecanismos de articulação e planejamento integrado, de modo a promover complementariedade e racionalização de esforços.

133. Nesse contexto, a consolidação de estratégias de governança interfederativa mostra-se elemento central para assegurar maior coerência territorial, eficiência na aplicação de recursos públicos e efetividade das iniciativas de inclusão digital.

2.3.3. Iniciativas do terceiro setor e da iniciativa privada

134. Esta seção aborda as iniciativas de inclusão digital desenvolvidas pela iniciativa privada e pelo terceiro setor. Os dados analisados foram coletados a partir do estudo efetuado pela consultoria contratada pelo MCom (peça 12, p. 104).

135. O referido diagnóstico efetuou um compilado de 640 iniciativas de inclusão digital identificadas em âmbito nacional, abrangendo organizações do setor privado empresarial e do terceiro setor, em todos os estados brasileiros, com foco específico em pelo menos duas capitais de cada uma das cinco regiões do país. A metodologia de coleta de dados combinou pesquisa em sítios eletrônicos, sistematização de dossiê detalhado com o perfil de 88 organizações representativas do ecossistema, realização de entrevistas qualitativas com organizações estratégicas e uma análise multidimensional segundo dez dimensões de conectividade significativa, dimensões essas elaboradas pelo próprio consultor. O processo se baseou em pesquisa documental e análise de fontes primárias.

136. O trabalho da consultoria envolveu a classificação nas dimensões da conectividade significativa, de acordo com parâmetros da UIT e contemplou entrevistas qualitativas com gestores de organizações selecionadas, com vistas à identificação de propostas estratégicas para o PNID.

137. A partir dos dados brutos obtidos no levantamento do consultor, procedeu-se à análise documental das informações coletadas, com o objetivo de identificar padrões de atuação, lacunas e oportunidades no ecossistema de inclusão digital do setor privado no Brasil. A metodologia adotada consistiu na sistematização das iniciativas por categorias temáticas, com posterior análise quantitativa e qualitativa dos dados agregados. É importante ressaltar que o levantamento possui caráter exploratório e não exaustivo, limitando a análise à caracterização das iniciativas identificadas.

138. A partir das dimensões operacionais adotadas como referência nas demais seções, procedeu-se, no caso do setor privado e do terceiro setor, a uma reclassificação temática específica, de modo a refletir de forma mais precisa as particularidades e a diversidade de atuação desse conjunto de iniciativas. Essa reclassificação resultou em categorias mais detalhadas, destacando os principais focos de atuação identificados na análise.

139. A análise dos dados permite verificar que o setor atua com iniciativas que atacam múltiplas frentes do problema da inclusão digital, abrangendo: (i) capacitação em habilidades digitais básicas (letramento digital); (ii) capacitação voltada à empregabilidade e ao setor produtivo; (iii) capacitação e digitalização no setor educacional; (iv) inclusão digital de pessoas com deficiência; (v) defesa de direitos digitais (advocacy) e pesquisas sobre inclusão digital; (vi) inovação e economia digital; (vii) fornecimento e recondicionamento de dispositivos; e (viii) expansão de infraestrutura de conectividade.

140. A Figura 6 apresenta a distribuição das iniciativas por categoria temática, segundo classificação elaborada pela equipe de auditoria:

Figura 6: Distribuição das iniciativas do setor privado e terceiro setor por categoria temática



Fonte: elaboração própria, a partir de dados encaminhados pelo MCom.

141. Cumpre destacar que o levantamento efetuado pela consultoria e entregue ao MCom continha 640 iniciativas identificadas. A partir dos dados constantes da tabela agregadora, foi feita uma varredura inicial, constatando-se que um grupo significativo (25% do total) era composto por iniciativas que (i) não dispunham de informações mínimas para análise, (ii) não se enquadravam nas dimensões classificatórias adotadas neste trabalho, ou ainda que (iii) não apresentavam relação direta com os focos de atuação da inclusão digital, inovação ou tecnologia.

142. Dessa forma, foram analisadas neste trabalho 388 iniciativas de inclusão digital desempenhadas pelo setor privado e pelo terceiro setor, ou seja, cerca de 60% da amostra inicial. Cabe frisar, neste ponto, que para fins de análise das iniciativas, o escopo de atuação não foi limitado, permitindo a inclusão de amplas iniciativas que contribuíssem para o desenvolvimento digital e social. Exemplos incluem ações de apoio a startups desenvolvidas por jovens ou capacitações voltadas à programação ou desenvolvimento de páginas web.

143. É relevante incluí-las no diagnóstico de iniciativas presente nesta fiscalização, tendo em vista a associação estreita com os temas da inclusão digital, a natureza inclusiva e o perfil do públicoalvo atendido, composto majoritariamente por populações vulneráveis. O foco dessas ações é a inclusão social ou econômica, sendo as capacitações em habilidades digitais o meio utilizado para alcançar esse objetivo. Assim, para fins desta análise, tais iniciativas foram consideradas no escopo do levantamento sobre inclusão digital, em razão de sua contribuição para a redução de desigualdades no acesso e uso de tecnologias.

144. Destaca-se que essas ações abordam múltiplas facetas da inclusão digital. A atuação do setor privado e do terceiro setor, além de contemplar os habilitadores de conectividade significativa propostos pela UIT (infraestrutura, acessibilidade financeira, dispositivo, habilidades digitais e segurança e proteção), também abrange outras áreas de atuação relevantes para o contexto brasileiro. Exemplos incluem a inclusão de pessoas com deficiência e a defesa de direitos digitais (advocacy) em favor dos excluídos digitais, que demonstram uma abordagem abrangente e adaptada às necessidades locais.

145. A dimensão mais trabalhada pelo setor é, destacadamente, a capacitação em habilidades digitais, que abrange cerca de 60% do total de iniciativas analisadas. Essas capacitações podem ser separadas em três grandes áreas de atuação. Primeiro, cerca da metade do total se refere ao letramento digital, isto é, ao treinamento em habilidades digitais básicas. Outros 30% das iniciativas de capacitação estão relacionadas ao desenvolvimento de habilidades voltadas à empregabilidade. Por fim, cerca de 20% são compostas por capacitações voltadas ao setor educacional, como treinamento de professores para utilização de novas tecnologias de ensino.

146. No que diz respeito ao letramento digital, trata-se da aquisição de habilidades digitais básicas ligadas ao uso cotidiano de equipamentos e plataformas, tais como acesso e interação com páginas web, aplicativos amplamente utilizados como WhatsApp e YouTube, utilização de ferramentas de comunicação, entre outros. O público atendido é composto majoritariamente pelos segmentos que mais sofrem com a exclusão digital, como idosos, mulheres, pessoas pretas e pardas e população indígena.

147. Quanto às ações voltadas à empregabilidade e ao desenvolvimento de habilidades digitais aplicadas ao setor produtivo, os treinamentos têm como foco o domínio de aplicações de edição de texto, planilhas, desenvolvimento de websites e programação. O público prioritariamente atendido nessas ações é composto por jovens, mulheres e microempreendedores.

148. Por fim, o setor também atua em iniciativas de digitalização e capacitação voltadas ao setor educacional. Nessa categoria, destacam-se ações que capacitam professores para o uso de novas tecnologias em sala de aula,

bem como iniciativas que disponibilizam ferramentas online de apoio à educação formal, abrangendo a educação infantil, fundamental e ensino médio.

149. É notável o quantitativo significativo de iniciativas, cerca de 13% do total, voltadas à inclusão digital de pessoas com deficiência. Este é um público que, usualmente, costuma ser subrepresentado nas pesquisas de dados sobre conectividade e sujeito a um elevado grau de exclusão digital, demandando ações específicas e diferenciadas. As iniciativas identificadas incluem o desenvolvimento de aplicativos adaptados para pessoas com deficiência auditiva ou visual, bem como soluções de tecnologia assistiva.

150. Cerca de 4,4% das iniciativas do setor privado e do terceiro setor analisadas têm como foco atividades de defesa dos direitos (advocacy) dos excluídos digitais e pesquisas, compreendendo a representação desses grupos em espaços temáticos de deliberação e o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados à temática da inclusão digital. Por meio dessa dimensão de atuação, a opinião das populações digitalmente excluídas pode se fazer presente em fóruns e espaços de deliberação onde soluções podem ser debatidas, formuladas e implementadas.

151. Cerca de 10% das iniciativas se inscrevem no campo da inovação e economia digital. Essas iniciativas não se enquadram rigorosamente no conceito de inclusão digital adotado nesta fiscalização, pois abordam aspectos como o incentivo à inovação de micro e pequenas empresas no setor digital e o fomento a startups em segmentos da economia digital. No entanto, sua menção é pertinente, pois essas iniciativas contribuem para o fortalecimento do setor digital e tecnológico, com relevante impacto social, especialmente quando direcionadas a populações vulneráveis ou a territórios com menor densidade tecnológica.

152. O setor também atua na disponibilização de dispositivos eletrônicos e desenvolvimento de ações ligadas à infraestrutura digital. Cerca de 5% das iniciativas são voltadas ao recondicionamento e doação de computadores para escolas e centros comunitários, além do fornecimento de chips para acesso a dados móveis. Adicionalmente, cerca de 7% das iniciativas são focadas em conectividade, como a instalação de antenas em localidades de difícil acesso, a exemplo de territórios quilombolas, comunidades ribeirinhas da região Norte e terras indígenas.

153. Cabe tecer, ao final, considerações de ordem geral sobre o conjunto das iniciativas atualmente ofertadas pelo setor privado e terceiro setor no campo da inclusão digital. Em primeiro lugar, ressalta-se que o setor atua de forma abrangente e multidimensional, intervindo sobre diferentes frentes do problema social da exclusão digital. A atuação identificada contempla desde o fornecimento de equipamentos recondicionados e a expansão da conectividade em territórios remotos, passando pela oferta de capacitações em habilidades digitais básicas e avançadas, até o desenvolvimento de soluções tecnológicas acessíveis para pessoas com deficiência, a produção de pesquisas e a defesa dos direitos dos excluídos digitais. Essa diversidade de frentes de atuação aponta para o potencial de articulação entre as iniciativas privadas e as políticas públicas em elaboração.

154. Por fim, a constatação de que o setor concentra sua atuação predominantemente nas dimensões de capacitação e habilidades digitais e com menor incidência nas outras, como infraestrutura e acessibilidade financeira, corrobora a necessidade de uma abordagem complementar do poder público, de forma a garantir a cobertura integral das dimensões da conectividade universal e significativa, conforme preconizado pela UIT e pelo Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário.

2.3.4. Síntese das iniciativas

155. A análise permitiu identificar padrões distintos de atuação em cada esfera que, quando vistos em conjunto, revelam um cenário de complementaridade e, por vezes, de possível sobreposição de esforços.

156. O governo federal concentra-se em iniciativas de grande escala, com forte ênfase na infraestrutura de conectividade e na digitalização de serviços públicos, buscando a modernização do Estado e a universalização do acesso. Sua atuação em habilidades digitais é diversificada, alinhada à atuação institucional de cada órgão ou ministério, com foco em temáticas e públicos específicos.

157. Os Estados e municípios demonstram uma priorização da infraestrutura de acesso público (por exemplo, wi-fi em praças) e da capacitação básica, adaptando as ações às realidades locais e regionais. As iniciativas estaduais tendem a ter um perfil mais estruturante (por exemplo, infovias e conectividade rural), enquanto as municipais focam na proximidade com o cidadão (por exemplo, telecentros e cursos comunitários).

158. A iniciativa privada e o terceiro setor atuam de forma abrangente e multidimensional, com uma notável concentração em capacitação e habilidades digitais (letramento, empregabilidade, educação). Sua flexibilidade permite abordar áreas específicas como a inclusão de pessoas com deficiência e a defesa de direitos digitais.

159. Essa distribuição de papéis sugere uma lógica de atuação em camadas: o governo federal provendo a espinha dorsal da infraestrutura e a base dos serviços digitais; os entes subnacionais adaptando e capilarizando o acesso e a capacitação no território; e o setor privado e o terceiro setor preenchendo nichos, inovando e atuando em frentes mais específicas e com públicos vulneráveis de maneira segmentada. Contudo, a efetividade dessa atuação conjunta depende de mecanismos robustos de articulação e coordenação, essenciais para otimizar os

esforços e garantir a complementaridade das ações.

160. Nas diferentes esferas, de uma forma geral, há baixa incidência de iniciativas voltadas à acessibilidade financeira e à provisão individualizada de dispositivos, barreiras econômicas e materiais que impedem o acesso significativo à conectividade. Embora o setor privado e o terceiro setor atuem pontualmente, a escala do problema demandaria atuação mais coordenada e robusta junto ao poder público.

161. Outro ponto importante é a presença simultânea de iniciativas de diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e do setor privado em áreas como a oferta de wi-fi público e capacitação básica sugere possíveis sobreposições de esforços. Embora a atuação paralela possa ampliar a cobertura, a falta de coordenação pode levar à ineficiência na aplicação de recursos e à fragmentação das ações.

162. Assim, pode-se dizer que a heterogeneidade institucional e temática das iniciativas, aliada à falta de mecanismos estruturados de coordenação e integração de dados, impõem desafios significativos para a governança da política de inclusão digital. A ausência de um panorama consolidado e um alinhamento conceitual entre os atores dificulta a identificação de prioridades, a otimização de recursos e a avaliação de resultados em escala nacional. Sobre este tema, aprofundaremos na seção 3, referente aos riscos na formulação da PNID.

2.4. Perspectiva do cidadão e dimensão qualitativa da inclusão digital

163. A incorporação da perspectiva do cidadão neste levantamento decorre das determinações constantes do Acórdão 2166/2025-TCU-Plenário e está alinhada às diretrizes estabelecidas no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (BRASIL, 2020) e no Referencial de Participação Cidadã no TCU (BRASIL, 2025), instrumentos reconhecem que a participação cidadã contribui para a melhoria da qualidade das decisões públicas, aumento da legitimidade das políticas, promoção da inclusão e da equidade, e fortalecimento da responsabilidade e da transparência na atuação estatal.

164. A escuta direta dos cidadãos permite identificar barreiras práticas, percepções sobre a adequação das iniciativas existentes e riscos de exclusão não captados por dados administrativos ou por informações prestadas exclusivamente por gestores.

165. A estratégia adotada observou o princípio da participação inclusiva previsto no Referencial de Participação Cidadã no TCU (2025), segundo o qual deve-se garantir a participação não apenas de pessoas com condições já estabelecidas de engajamento, mas também de grupos sociais que enfrentam barreiras estruturais à sua efetiva participação. O referencial destaca, ainda, a relevância da participação de iniciativas que representem esses grupos, como organizações da sociedade civil que atuam junto a populações vulneráveis.

166. Com base nessa diretriz, a equipe estruturou uma estratégia de escuta com caráter exploratório e exemplificativo. A iniciativa combinou: (i) reuniões virtuais com organizações da sociedade civil que atuam diretamente junto a públicos em situação de vulnerabilidade; (ii) análise de relatórios produzidos por essas entidades; e (iii) realização de trabalho de campo na comunidade quilombola Guajará Miri, localizada no município de Acará, no estado do Pará. As organizações foram selecionadas de forma intencional, considerando sua atuação direta junto a públicos historicamente com baixos níveis de conectividade significativa, mas que também pode representar uma boa prática.

167. A definição do trabalho de campo considerou recortes associados a menores níveis de conectividade significativa: população negra, residentes em zona rural e região Norte do país, conforme dados da Pesquisa TIC Domicílios 2025, do Cetic.br. A visita não teve por finalidade avaliar iniciativa específica, mas compreender, a partir da realidade territorial, como se materializam os desafios e as soluções relacionadas à inclusão digital.

168. Durante a visita, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e grupo focal com moradores da comunidade, além de observação *in loco* de iniciativas de conectividade promovidas por organização da sociedade civil.

Figura 7: Grupo focal com moradores da comunidade quilombola de Guajará Miri



Fonte: foto cedida por Ailton Borges, jornalista do Projeto Conexão Povos da Floresta.

169. A perspectiva do cidadão adotada utiliza abordagem qualitativa para ampliar a compreensão sobre os efeitos concretos das políticas públicas e as condições reais de acesso, uso e apropriação da conectividade pela população. As evidências obtidas possuem caráter ilustrativo e complementar às análises baseadas em dados administrativos e informações prestadas pelos gestores.

2.4.1. Interlocução com organizações da sociedade civil

170. A interlocução junto às organizações da sociedade civil integrou a estratégia de incorporação da perspectiva cidadã adotada neste levantamento. Considerando que essas entidades atuam de forma estruturada junto a populações pertencentes a grupos com baixo nível de conectividade significativa, a participação permitiu acessar percepções acumuladas a partir da experiência direta com comunidades que enfrentam restrições de acesso, qualidade e uso da internet. A lista das organizações entrevistadas e os relatórios por elas produzidos que foram analisados encontram-se detalhados no Apêndice A.

171. Neste contexto, em caráter exploratório, foram realizadas reuniões virtuais com organizações que atuam junto a moradores de territórios periféricos urbanos, comunidades tradicionais e grupos socialmente vulnerabilizados por recortes de renda, raça, gênero e orientação sexual. Também foram examinados relatórios e estudos por elas produzidos, utilizados como insumos para contextualização das percepções apresentadas nas reuniões. As informações obtidas possuem natureza qualitativa e caráter ilustrativo, não sendo utilizadas para inferências estatísticas, mas para complementar o diagnóstico institucional.

172. Nas interlocuções realizadas, foi recorrente a percepção de fragmentação das iniciativas de inclusão digital, caracterizada pela multiplicidade de atores e agendas e por dificuldades de coordenação e articulação interinstitucional. Segundo as organizações, esse cenário tende a dificultar a consolidação de prioridades, a definição de responsabilidades e a construção de base comum de diagnóstico. Essa leitura aponta para desafios de governança que impactam diretamente a coerência e a efetividade das políticas voltadas à conectividade.

173. Esse item já foi objeto de encaminhamento do TCU, cujo Acórdão TCU-Plenário 1699/2025 recomendou ao MCom que:

9.2.1. em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, implemente estrutura de coordenação permanente das políticas de inclusão digital, com a definição de papéis e responsabilidades dos diversos atores envolvidos e, se necessário, com a criação de comitês ou câmaras setoriais para assegurar a abordagem integral do tema;

174. Outro eixo ressaltado nas interlocuções foi a acessibilidade informacional. As organizações apontaram que os dados públicos relevantes para compreensão da conectividade, embora disponíveis, tendem a ser apresentados em linguagem técnica pouco apropriável por comunidades, o que limita seu uso para diagnóstico local, mobilização social e acompanhamento de políticas. Nesse sentido, foi enfatizada a importância de traduções, simplificação de indicadores e recortes territoriais, raciais e de gênero que aproximem a informação técnica das realidades vivenciadas nos territórios.

175. A necessidade de mais clareza e acessibilidade na divulgação das ações de inclusão digital também ensejou no mesmo acórdão acima citada a necessidade de que o MCom:

‘9.2.3. estabeleça, em normativo, a obrigatoriedade de publicação de relatório periódico de acompanhamento e avaliação de programas e ações de inclusão digital do governo federal, e divulgue, em portal de fácil acesso, informações unificadas sobre o tema, incluindo orçamento, metas, público-alvo, regiões atendidas e resultados alcançados;

9.2.4. adote estratégias diversificadas de divulgação de programas e ações de inclusão digital, utilizando meios como rádio, televisão e pontos de atendimento presencial, de modo a garantir que a população excluída digitalmente tenha acesso às informações e à participação em tais ações;'

176. Também foi destacada a necessidade de participação direta das comunidades na definição de prioridades e na calibragem de instrumentos de coleta, com a utilização de instrumentos adequados para o público-alvo. Segundo as organizações, a ausência dessa participação pode resultar em políticas pouco aderentes às demandas concretas identificadas nos territórios. Na mesma linha, o TCU também já recomendou que o MCom 'institucionalize mecanismos de participação social ativa no âmbito do Plano Nacional de Inclusão Digital e das políticas públicas relacionadas, por meio de consultas, audiências públicas e outros instrumentos que assegurem a escuta às demandas da sociedade' (Acórdão TCU-Plenário 1699/2025).

177. No que diz respeito às condições materiais de conectividade, foram relatadas restrições frequentes associadas à dependência de planos móveis, limitações de franquia de dados, escassez de equipamentos e predominância do acesso por telefone celular. Tais elementos indicam que a disponibilidade formal de conexão não se traduz, necessariamente, em conectividade significativa.

178. Elementos compatíveis com essa compreensão são descritos no relatório 'Conectividade Significativa em Comunidades Brasileiras' (IRIS, 2021) elaborado pelo Instituto de Referência em Internet e Sociedade (IRIS), que sistematiza entrevistas com lideranças comunitárias de diferentes territórios vulnerabilizados, incluindo comunidades periféricas e tradicionais. O estudo registra a sobreposição de desigualdades socioeconômicas e exclusão digital, bem como a centralidade da limitação por franquia de dados móveis como fator de precarização do acesso. Esses achados reforçam a percepção de que a exclusão digital não decorre apenas da ausência de infraestrutura, mas também de restrições relacionadas à qualidade da conexão e condições econômicas de manutenção do acesso.

179. Também nesse sentido, informações sobre perfil socioeconômico e forma de acesso à internet aparecem na pesquisa Explana 2.0 (DATA_LABE e INTERVOZES, 2025) realizada pelo Laboratório de Dados e Narrativas (data_labe) em parceria com o Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), voltada à população LGBTQIA+ residente em territórios periféricos urbanos do estado do Rio de Janeiro. O estudo registra, entre outros aspectos, elevada proporção de usuários com renda inferior a um salário-mínimo, bem como a predominância do acesso à internet por meio de dispositivos móveis. Os dados apresentados contribuem para evidenciar que, em grupos socialmente vulnerabilizados, o acesso à internet ocorre frequentemente em condições precárias, comprometendo o aproveitamento efetivo de serviços digitais e a fruição de políticas públicas que demandam conectividade.

180. Pensando nisso, o TCU também recomendou ao MCom:

'9.2.7. (...) viabilidade de incluir, em futuros editais para outorga de faixas de frequência, em acréscimo às metas de cobertura, novas metas de conectividade universal e significativa, vinculadas a compromissos de oferta de planos de serviço acessíveis (tarifas sociais) e de apoio a projetos de letramento digital por parte das operadoras, especialmente em regiões carentes; (Acórdão TCU-Plenário 1699/2025).'

181. Por fim, foi relatado que, em diversos contextos, organizações da sociedade civil atuam como instâncias de mediação entre cidadãos e políticas públicas, seja na tradução de informações técnicas, orientação para uso de serviços públicos digitais ou mobilização comunitária. Essa atuação pode indicar a existência de barreiras de implementação, comunicação ou usabilidade em determinadas iniciativas governamentais.

182. Em conjunto, a interlocução com as organizações contribuiu para ampliar o diagnóstico ao evidenciar que a exclusão digital assume configurações distintas conforme o território e o perfil socioeconômico da população, envolvendo não apenas ausência de infraestrutura, mas também limitações relacionadas à renda, qualidade da conexão, tipo de dispositivo disponível e capacidade de uso. Para a gestão pública, esses elementos sinalizam a importância de maior articulação entre iniciativas, adequação da comunicação institucional às realidades locais e da incorporação sistemática de percepções territoriais no desenho, além da implementação e avaliação de políticas de inclusão digital.

2.4.2. Trabalho de campo na comunidade quilombola de Guajará Miri

183. Complementarmente à interlocução com organizações da sociedade civil, a equipe de fiscalização realizou trabalho de campo na comunidade quilombola de Guajará Miri, localizada no município de Acará, no estado do Pará.

184. Para aprofundar as vivências e percepções da comunidade, revelando os desafios e as potencialidades da inclusão digital no cotidiano dos moradores, foi desenvolvido um estudo de caso detalhado, disponível no Apêndice B (peça 19) deste relatório.

185. Conforme citado anteriormente, a escolha do território considerou indicadores que apontam baixo nível de conectividade significativa entre populações negras, residentes em zonas rurais e situadas na região Norte do país. Segundo dados da TIC Domicílios 2025 (CGI, 2025), a região Norte concentra cerca de 3 milhões de

pessoas que não utilizam a internet. Ademais, evidências indicam limitações relevantes no uso da rede na região, especialmente associadas à restrição de dados móveis, como demonstrado pela parcela de usuários que não consegue utilizar aplicações após o esgotamento do pacote de dados.

186. A atividade teve caráter exploratório e buscou observar diretamente as condições de acesso, uso e apropriação da internet em contexto territorial específico, ampliando a compreensão sobre os desafios estruturais e as potencialidades da inclusão digital em áreas historicamente vulnerabilizadas.

187. O centro comunitário local conta com uma iniciativa de conectividade implementada por organização da sociedade civil, que instalou ponto de acesso à internet e estruturou um laboratório comunitário com computadores. O espaço é utilizado para atividades formativas e apoio educacional, constituindo-se como principal ambiente estruturado de uso coletivo da internet no território.

Figura 8: Centro comunitário e laboratório de informática de Guajará Miri



Fonte: acervo pessoal da equipe de fiscalização.

190. Segundo os entrevistados, a conexão domiciliar por fibra óptica na comunidade foi instalada recentemente por um provedor local. A chegada da infraestrutura fixa representou mudança relevante nas condições de conectividade no território, ampliando a possibilidade de acesso regular à internet nas residências.

191. Tal avanço mostrou-se particularmente significativo em razão da cobertura móvel limitada, sendo o sinal das principais operadoras praticamente inexistente ou instável na maior parte da comunidade.

192. A conexão fixa é contratada individualmente pelos moradores mediante pagamento mensal. Apesar da disponibilidade da rede, o padrão de acesso domiciliar é condicionado à capacidade financeira de cada família e características dos equipamentos existentes nos lares.

193. Os entrevistados relataram que não dispõem de computadores em suas residências, tampouco identificaram, no âmbito da comunidade, domicílios com esse tipo de equipamento para uso regular. O laboratório comunitário configura-se, assim, como principal espaço estruturado de acesso a computadores no território.

194. Nos lares, o uso da internet ocorre predominantemente por meio de aparelhos móveis. Essa configuração condiciona o tipo de atividade realizada, sobretudo quando se trata de tarefas que demandam maior capacidade operacional, elaboração de documentos, preenchimento de formulários extensos ou navegação simultânea em múltiplas plataformas digitais.

195. A limitação de equipamentos nos domicílios também se reflete nas oportunidades de desenvolvimento de habilidades digitais. Durante as entrevistas, foram mencionadas dificuldades relacionadas ao uso de ferramentas básicas de informática, especialmente quanto à elaboração de documentos, navegação em plataformas educacionais e utilização de sistemas digitais mais complexos.

196. Nesse cenário, o laboratório comunitário assume papel relevante como espaço de apoio educacional e de desenvolvimento de competências digitais, concentrando o acesso a equipamentos de maior capacidade tecnológica no território. Durante a roda de conversa, foi assinalada a dificuldade de os quilombolas adquirirem habilidades básicas de uso de equipamentos digitais, e destacou-se a importância do desenvolvimento dessas habilidades para a integração social dos membros da comunidade: ‘bem poucas pessoas têm habilidade com computador, e hoje nossa vida está toda informatizada. Então a pessoa precisa aprender a manusear o computador, acessar serviços e políticas públicas,’ ressaltou o coordenador do projeto.

197. Embora relevante, o laboratório apresenta limitações operacionais. A líder do centro comunitário destacou que, apesar da estrutura instalada, a continuidade das atividades depende de apoio externo. Segundo relatado, o projeto não dispõe de condições para funcionar de forma autônoma por tempo indeterminado, demandando profissionais habilitados tanto para a manutenção dos equipamentos quanto para o ensino do uso das tecnologias. Após o encerramento do contrato de instrutor vinculado ao projeto, ‘a sala fica sem ter como funcionar’, uma vez que a comunidade não dispõe de recursos próprios para custear profissional responsável

pelas aulas.

198. Os elementos observados indicam que a conectividade no território não se restringe à disponibilidade de rede, abrangendo condições materiais e formativas que influenciam a apropriação tecnológica e o uso da internet para fins educacionais, profissionais e de acesso a serviços públicos digitais.

199. Durante a visita, observou-se que a conectividade instalada no território é utilizada como suporte a atividades relacionadas à educação e saúde. No posto de saúde da família, por exemplo, foram relatadas iniciativas de atendimento remoto e apoio à telemedicina.

200. A experiência local indica que a conectividade funciona como elemento estruturante para o acesso a diferentes serviços públicos, especialmente em contextos territoriais nos quais o deslocamento físico até centros urbanos implica custos adicionais e limitações logísticas.

201. No campo educacional, foi destacado que, embora existam políticas de acesso ao ensino superior voltadas a quilombolas, muitos estudantes ingressam na universidade sem domínio adequado de ferramentas básicas de informática. Segundo os relatos, a ausência prévia de contato regular com computadores e ambientes digitais estruturados impacta a adaptação às exigências acadêmicas. Isso reforça a noção de que a aquisição de habilidades digitais é um requisito crítico para a inclusão digital.

202. Nesse contexto, a conectividade significativa, no território visitado, permanece condicionada à articulação entre infraestrutura ainda limitada, disponibilidade de dispositivos, capacitação, sustentabilidade operacional e coordenação institucional.

203. Os relatos indicam que a conectividade adquire sentido concreto quando vinculada a usos socialmente relevantes, como acesso ao ensino superior, utilização de serviços de saúde e articulação comunitária. No contexto de comunidade tradicional quilombola, a inclusão digital também se relaciona ao fortalecimento identitário, à circulação de informações próprias e à ampliação da visibilidade territorial. A apropriação tecnológica, nesse cenário, envolve não apenas o consumo de conteúdos, mas a capacidade de produzir, registrar e difundir narrativas e práticas culturais.

204. Ao abordar os limites e as possibilidades do projeto implementado no território, a líder comunitária destacou a necessidade de articulação com políticas públicas para ampliar seu alcance e assegurar o que denominou ‘dignidade digital’: ‘a gente precisa estar totalmente inserido dentro das plataformas, aprender como utilizar o Gov.br, porque quando a gente não está acompanhando o desenvolvimento, a gente fica para trás’. A fala evidencia que a inclusão digital é compreendida como condição para o exercício pleno de direitos, especialmente por uma população que historicamente enfrentou processos de exclusão.

205. Ela complementa que não se trata apenas de garantir acesso técnico à internet, mas de evitar que ‘esse direito da tecnologia e do acesso a essa tecnologia’ também seja negado à comunidade, reforçando a importância de parcerias institucionais para que as iniciativas alcancem outros territórios. A conectividade, nesse sentido, é percebida como instrumento de equidade e de redução de assimetrias estruturais.

206. A partir dessas manifestações, observa-se que a conectividade, quando estruturada com formação continuada e suporte institucional, possui potencial para impactar múltiplas dimensões da vida comunitária. No campo educacional, pode preparar jovens para o ingresso e permanência no ensino superior e no mercado de trabalho, oferecendo base em informática e familiaridade com ambientes digitais. No acesso a políticas públicas, viabiliza o uso autônomo de sistemas digitais e reduz barreiras administrativas. Na área da saúde, possibilita atendimentos remotos e diminui a necessidade de deslocamentos longos até centros urbanos.

207. No âmbito produtivo, a tecnologia também é percebida como instrumento capaz de ampliar o potencial do manejo da terra, crucial para o desenvolvimento econômico da comunidade, seja por meio do acesso a informações técnicas, seja pela articulação com políticas de assistência técnica e extensão rural. A incorporação de conhecimentos tecnológicos pode contribuir para melhorar práticas de plantio e colheita, reduzir esforço físico e aumentar a produtividade, sem descaracterizar os saberes tradicionais que estruturam a vida comunitária. Além disso, a conectividade pode apoiar iniciativas econômicas locais, ampliar canais de comercialização e fortalecer redes de cooperação territorial.

208. Ao refletir sobre a implementação de políticas públicas no território, o coordenador do projeto afirmou que ‘as políticas públicas não chegam na velocidade que a gente precisa. Geralmente chega um pacote pronto, que não é pensado para nossa realidade’. A manifestação expressa a percepção de que iniciativas concebidas sem diálogo sistemático com as comunidades podem não considerar especificidades territoriais, o que pode comprometer sua aderência e efetividade.

209. Por fim, o trabalho de campo realizado permitiu observar que, no território visitado, a conectividade significativa depende da articulação entre infraestrutura física, disponibilidade de dispositivos, formação tecnológica, sustentabilidade das iniciativas e coordenação institucional. As dinâmicas locais evidenciam que tais dimensões operam de forma interdependente, condicionando o alcance concreto das políticas de inclusão digital e sua capacidade de produzir impactos educacionais, sociais e econômicos.

210. Em conjunto, as interlocuções com organizações da sociedade civil e o trabalho de campo realizado constituíram abordagem qualitativa de caráter exploratório, voltada ao aprimoramento do diagnóstico institucional. As informações colhidas contribuíram para revelar como a exclusão digital se manifesta de forma territorializada e interseccionada com vulnerabilidades socioeconômicas e raciais, reforçando a importância da incorporação sistemática da perspectiva territorial no desenho e implementação de políticas de inclusão digital.

3. Riscos associados à formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital

211. A identificação e a análise de riscos são etapas cruciais para a formulação de políticas públicas eficazes, permitindo antecipar desafios e planejar estratégias de mitigação. Neste capítulo, apresenta-se a análise preliminar de riscos associados ao processo de planejamento e formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID), com base nas evidências levantadas e na metodologia de Análise SWOT e da elaboração do Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) (Apêndice C, peça 20). Os riscos levantados subsidiaram a elaboração de futuras ações de controle, disponíveis no Apêndice D (peça 21).

212. Para aprofundar a análise e propor ferramentas de gestão, este trabalho contou com a colaboração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), especialmente no desenvolvimento da Plataforma INCLUA para políticas públicas de inclusão digital. Lançada em 2022, é uma a ferramenta online de para avaliação, diagnóstico e subsídio para mitigação para riscos de natureza conceitual, informacional, participativa e de reprodução de desigualdades sociais em processos cotidianos de execução de políticas públicas no Brasil. A versão preliminar do questionário encontrase disponível no Anexo I (peça 22).

3.1. Metodologia de identificação e classificação de riscos

213. A identificação e análise dos riscos associados à formulação do PNID foi realizada com base nas orientações metodológicas constantes do Roteiro de Levantamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 5/2021. Esse referencial estabelece métodos e procedimentos para a realização de levantamentos, instrumento de fiscalização previsto no art. 238 do RITCU, destinado à coleta e sistematização de informações sobre objetos de controle, bem como à identificação de riscos e oportunidades de aprimoramento da gestão pública.

214. De acordo com esse referencial metodológico, a avaliação de riscos em levantamentos tem como finalidade identificar fatores que possam impedir ou dificultar o alcance dos objetivos do objeto fiscalizado, permitindo à equipe compreender os principais desafios associados à política pública analisada e subsidiar a proposição de futuros trabalhos de controle ou medidas de aprimoramento institucional.

215. A metodologia adotada neste levantamento seguiu as etapas previstas no roteiro, compreendendo: (i) identificação dos riscos relevantes associados ao objeto analisado; (ii) análise dos riscos quanto à probabilidade de ocorrência e ao impacto potencial sobre os objetivos da política pública; e (iii) priorização dos riscos identificados com base na relação entre essas variáveis. Nesse contexto, o risco é entendido como o produto da probabilidade de ocorrência de determinado evento e do impacto que sua materialização pode gerar sobre os objetivos da política pública.

216. Para a identificação dos riscos, adotou-se abordagem top-down, recomendada pelas normas internacionais de auditoria e incorporada ao Roteiro de Levantamento do TCU, segundo a qual a análise parte de fatores mais gerais ou estratégicos associados ao objeto fiscalizado e avança, quando necessário, para aspectos mais específicos relacionados aos processos ou atividades que suportam o alcance de seus objetivos.

217. Considerando a natureza exploratória deste levantamento e o caráter abrangente do objeto analisado, a identificação de riscos concentrou-se em riscos de natureza estratégica e institucional. Esses riscos estão relacionados a aspectos conceituais, informacionais, institucionais e financeiros que podem afetar o processo de formulação e implementação do PNID. Essa análise foi subsidiada pela aplicação da metodologia SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças), conforme previsto na Portaria-Segecex 31/2010, cuja matriz completa consta no Apêndice C deste relatório. Em trabalhos de escopo mais amplo, a análise de riscos tende a ocorrer em nível mais agregado, focando riscos gerais associados ao ambiente institucional e ao desenho das políticas públicas.

218. A identificação dos riscos baseou-se, entre outras fontes:

a) análise documental dos estudos e relatórios produzidos para subsidiar a formulação do PNID;

b) documentos produzidos no contexto das Câmaras de Oferta e de Demanda;

c) avaliação do arcabouço normativo aplicável;

d) entrevistas com gestores e participantes do processo de elaboração do plano;

e) entrevistas com representantes de organizações da sociedade civil;

f) entrevistas com cidadãos do perfil dos excluídos digitais; e

g) análise de trabalhos anteriores do TCU relacionados ao tema.

h) 219. Essas informações permitiram compreender o contexto institucional da política pública e identificar fatores que podem afetar o alcance de seus objetivos.

220. Em consonância com a metodologia prevista no roteiro, os riscos identificados foram descritos

considerando três componentes principais: causas, evento de risco e consequências ou impactos potenciais, permitindo explicitar os fatores que podem originar o risco, a situação que pode ocorrer e os efeitos que sua materialização pode produzir sobre o ciclo da política pública. Essa estrutura facilita a compreensão da relação entre os fatores que originam os riscos e seus possíveis impactos sobre o planejamento, a implementação e o monitoramento da política pública.

221. A classificação dos riscos considerou, de forma qualitativa, a probabilidade de ocorrência e o impacto potencial sobre os objetivos da política pública. A análise dessas dimensões permitiu priorizar os riscos considerados mais relevantes para o processo de formulação e implementação do PNID, orientando a estruturação das análises apresentadas nas seções seguintes deste capítulo.

222. Os resultados da aplicação dessa metodologia encontram-se sistematizados nas seções subsequentes, que descrevem os principais riscos identificados, suas possíveis causas e os impactos potenciais associados à formulação e implementação do PNID.

3.2. Risco de indefinição conceitual no diagnóstico da política de inclusão digital

223. A clareza conceitual é um pilar fundamental para a formulação e implementação eficaz de qualquer política pública. A definição precisa do problema público, de seus elementos e de suas fronteiras é essencial para o estabelecimento de objetivos, a seleção de estratégias e a construção de indicadores de monitoramento e avaliação. Em políticas complexas e transversais, como a de inclusão digital, a ausência de um entendimento comum sobre seus conceitos-chave pode gerar ambiguidades e comprometer a coerência da atuação estatal. A indefinição pode, ademais, corroborar a inserção de práticas relacionadas indiretamente ao tema, mas que não necessariamente são capazes de subsidiar resultados voltados a mitigar o principal problema público: a exclusão digital.

224. De forma sintética, constata-se que há risco de inconsistência conceitual no diagnóstico utilizado no processo de levantamento de subsídios para o PNID, em decorrência da divergência de entendimentos sobre o conceito de inclusão digital e de conectividade significativa entre os estudos que subsidiam sua formulação. Essa inconsistência pode resultar na definição imprecisa de objetivos, diretrizes e indicadores e comprometer a capacidade da política de orientar adequadamente a atuação estatal no enfrentamento do problema da exclusão digital.

225. A literatura especializada e organismos internacionais têm utilizado o conceito de conectividade significativa como referência para a formulação e avaliação de políticas de inclusão digital. No âmbito da UIT, a conectividade significativa é definida como um nível de conectividade que permite aos usuários usufruírem de uma experiência online segura, satisfatória, enriquecedora e produtiva a um custo acessível. Nesse enquadramento conceitual, a qualidade da conectividade depende de diferentes fatores, entre os quais se incluem infraestrutura de acesso, acessibilidade econômica, disponibilidade de dispositivos, habilidades digitais e condições de segurança no ambiente digital.

226. No entanto, a análise dos estudos utilizados como subsídio para a elaboração do PNID indica a adoção de enquadramentos conceituais distintos para a caracterização do fenômeno da inclusão digital. Em particular, observa-se que um dos relatórios produzidos pelos consultores (peça 12, p. 1369) contratados trata elementos como habilidades digitais (ou letramento digital) como dimensões apartadas da conectividade significativa, enquanto os outros relatórios (peça 12, p. 24 e 104) incorporam esses elementos como componentes da própria conectividade significativa. Essa diferença de enquadramento altera a forma como o fenômeno é diagnosticado e mensurado.

227. A literatura e trabalhos institucionais também apontam que o conceito de inclusão digital pode assumir escopos analíticos distintos. O próprio Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário, referente a auditoria operacional sobre políticas públicas de inclusão digital a cargo do governo federal (TC 039.324/2023-0), defende a possibilidade de adoção de um conceito mais amplo, que inclua, por exemplo, o conteúdo adequado.

228. Adicionalmente, o Decreto 11.542/2023, que instituiu o GTI-PNID, estabelece em seu art. 1º, parágrafo único, uma série de elementos que o plano nacional deve contemplar, fornecendo balizas para a harmonização conceitual, tais como:

‘Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho Interministerial, no âmbito do Ministério das Comunicações, com a finalidade de produzir subsídios para a elaboração da proposta do Plano Nacional de Inclusão Digital.

Parágrafo único. A produção de subsídios de que trata o caput considerará a elaboração de plano nacional de inclusão digital que contemple:

I - a inclusão digital com vistas ao desenvolvimento socioeconômico, **à conectividade universal e significativa, ao letramento digital e à promoção de habilidades digitais**, com foco na educação e na saúde;

(...)

V - a necessidade de **acesso adequado à internet, a preços razoáveis**, de qualquer ponto do território nacional, como ferramenta para integração social e econômica;

VI - a necessidade de **habilidades digitais mínimas** para o pleno exercício da cidadania;
VII - a preservação da pluralidade e da diversidade na sociedade brasileira, com vistas a assegurar igualdade de oportunidade de acesso ao ambiente digital e **promover a equidade de gênero, de renda e racial**; e
VIII - a promoção da inclusão digital no desenvolvimento regional e no aproveitamento da vocação local para o desenvolvimento econômico. (grifo nosso)'

229. Por sua vez, o Decreto 11.335/2023, alterado pelo Decreto 12.537/2025, estabelece a estrutura regimental do MCom, dispondo no Anexo I, art. 1º, inciso III que compete a ele, dentre outros assuntos, a política nacional de conectividade e de inclusão digital. Tal separação entre dois conceitos, reforça a distinção e ampliação do que se entende por inclusão digital, que não se restringe à conectividade.

230. Além disso, a divergência conceitual pode afetar a seleção e a interpretação de indicadores utilizados para monitorar a evolução do fenômeno, comprometendo a comparabilidade entre diagnósticos e a avaliação de resultados ao longo do tempo.

231. Dessa forma, a inconsistência conceitual identificada nos estudos que subsidiam o processo de elaboração do PNID representa risco para a construção de um diagnóstico consistente do problema público, o que pode reduzir a capacidade da política de orientar de forma eficaz a atuação estatal voltada à promoção da inclusão digital no país.

232. Assim, é importante destacar que a existência de diferentes abordagens conceituais não é, por si só, um problema. Contudo, a utilização simultânea de referenciais conceituais distintos no diagnóstico que subsidia a formulação de uma política pública pode comprometer a consistência analítica desse diagnóstico. Em particular, quando conceitos fundamentais são definidos de maneira divergente entre os estudos analisados, torna-se mais difícil estabelecer uma compreensão comum acerca da natureza e da magnitude do problema público a ser enfrentado. Essa situação pode produzir impactos relevantes para todo o ciclo de políticas públicas.

233. Conforme destaca o Referencial Básico de Governança Organizacional Para Organizações Públicas do TCU (2014), a governança envolve:

'**avaliar** as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; **direcionar** a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços priorizados; e **monitorar** a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos. (grifo nosso)'

234. Assim, sem uma definição clara do problema público, todas as atividades de governança podem restar prejudicadas.

235. Apesar da complexidade do desafio conceitual, existem forças e oportunidades que podem mitigar este risco. O próprio decreto que instituiu o GTI-PNID, ao prever os subsídios para o plano com prazos e objetivos, e ao estabelecer as definições em seu art. 1º, inciso I (sobre conectividade universal e significativa, letramento digital e habilidades digitais, com foco em educação e saúde), fornece a base normativa para a harmonização. A ampla disponibilidade de literatura especializada e de dados e métricas produzidos por instituições como Cetic.br, Ipea e IBGE, representa uma oportunidade para induzir e subsidiar a definição de um conceito robusto e alinhado às melhores práticas.

236. A adequada gestão deste risco requer que o GTI-PNID, na produção dos subsídios para o PNID, busque a harmonização conceitual entre os estudos que o subsidiam, visando estabelecer uma definição clara dos elementos que o plano deve contemplar. Essa definição, a ser incorporada na proposta do PNID, deve estar em conformidade com as diretrizes do Decreto 11.542/2023 e com os referenciais técnicos aplicáveis, garantindo a consistência e a coerência necessárias para a atuação estatal, sem prejuízo de adequações futuras de escopo que acompanhem a evolução do conceito.

3.3. Risco de insuficiência de informações sobre iniciativas de inclusão digital e deficiência na consolidação e sistematização dos dados

237. A disponibilidade de informações precisas, completas e atualizadas é essencial para formulação, planejamento e gestão de políticas públicas eficazes. Essa consolidação de informações permite ao gestor identificar lacunas e sobreposições e monitorar o progresso das ações e iniciativas em curso.

238. Nesse contexto, há risco de deficiência na consolidação e sistematização das informações sobre iniciativas de inclusão digital desenvolvidas no país, em razão da inexistência de mecanismos padronizados e centralizados para registro dessas iniciativas, o que pode comprometer a construção de diagnósticos consistentes, dificultar o planejamento e o monitoramento das políticas públicas e reduzir a capacidade do Estado de coordenar ações voltadas à promoção da inclusão digital.

239. Cabe registrar que dificuldades relacionadas ao acesso e à organização das informações sobre ações e programas de inclusão digital já haviam sido identificadas em fiscalização anterior realizada pelo TCU, que resultou no Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, foram apontadas limitações no acesso a

informações consolidadas sobre iniciativas de inclusão digital conduzidas pelo governo federal. Situação semelhante foi observada no âmbito dos relatórios das consultorias contratadas para subsidiar a elaboração do diagnóstico para o PNID.

240. Considerando que a disponibilidade de informações estruturadas constitui elemento essencial para o diagnóstico, planejamento, coordenação e monitoramento de políticas públicas, essa deficiência apresenta elevado potencial de impacto sobre todo o ciclo da política pública, razão pela qual permanece relevante destacar seus efeitos para a formulação e implementação de iniciativas voltadas à promoção da inclusão digital.

241. O normativo que estabelece as competências do MCom (Decreto 11.335/2023) dispõe que compete ao Departamento de Projetos de Infraestrutura e de Inclusão Digital, 'realizar e manter atualizado levantamento de cobertura das redes e dos serviços de telecomunicações que propiciam o acesso à internet em banda larga' (Anexo I, art. 22, inciso XI). Não obstante a importância da manutenção e atualização de dados sobre a cobertura de redes que propiciam o acesso à internet, trata-se de uma das dimensões da inclusão digital, correspondente à acessibilidade, apenas. Na qualidade de agente responsável pela política de inclusão digital de maneira geral, não se limitando a ações de infraestrutura e acesso à internet, faz-se necessária a manutenção e atualização de levantamento de ações e programas existentes nessa temática para subsidiar a formulação de políticas, a orientação de ações, a formalização e a articulação de parcerias.

242. Durante a elaboração do diagnóstico que subsidia a formulação do PNID, foram identificadas limitações relevantes na disponibilidade e organização das informações relativas às iniciativas de inclusão digital desenvolvidas no âmbito do governo federal. Em tentativa de mapear essas iniciativas, o MCom encaminhou formulário a diversos ministérios solicitando informações sobre ações relacionadas à inclusão digital, incluindo campos como descrição da iniciativa, objetivos, público-alvo e resultados esperados ou alcançados. Contudo, o procedimento apresentou limitações relevantes, tendo sido observadas poucas respostas, respostas incompletas ou o envio de informações relativas a iniciativas que não guardavam relação direta com a temática da inclusão digital, como projetos voltados à integração de sistema informatizados em hospitais, ou iniciativas voltadas à inovação tecnológica e empreendedorismo digital.

243. A dificuldade de obtenção de informações estruturadas também foi registrada no âmbito das consultorias contratadas para apoiar o levantamento das iniciativas de inclusão digital desenvolvidas no país. O relatório responsável por mapear iniciativas públicas conduzidas por estados e municípios relata que foram enviados questionários para 160 contatos institucionais, mas apenas três respostas foram recebidas, sendo que duas delas se referiam a projetos ainda em fase de planejamento e uma não se caracterizava como política pública de inclusão digital. Além disso, foram planejadas entrevistas para aprofundamento das informações coletadas, mas apenas uma entrevista pôde ser realizada, apesar do envio de convite formal do MCom e da realização de contatos adicionais.

244. Essas evidências indicam limitações estruturais na forma como as informações sobre iniciativas de inclusão digital são atualmente registradas e disponibilizadas. Processos baseados em solicitações pontuais de informação, como o envio de formulários ou a realização de entrevistas, dependem fortemente da disponibilidade de servidores e da existência prévia de registros organizados nos órgãos responsáveis pelas iniciativas. Em contextos administrativos caracterizados por elevada carga de demandas e limitações de pessoal, tais solicitações tendem a apresentar baixas taxas de resposta ou retornos incompletos, o que compromete a qualidade e a abrangência dos levantamentos realizados.

245. Além disso, a ausência de um sistema centralizado e padronizado de registro de iniciativas de inclusão digital pode gerar outros problemas relevantes para a governança da política pública. Entre eles, destacam-se a dificuldade de identificar iniciativas existentes em diferentes órgãos governamentais, a possibilidade de duplicidade ou sobreposição de esforços institucionais, a falta de padronização das informações disponíveis sobre as ações implementadas e a limitação na produção de diagnósticos consistentes sobre a cobertura e os resultados das políticas públicas de inclusão digital.

246. Cabe destacar que o tema da inclusão digital permeia áreas de atuação de diversos ministérios e órgãos governamentais e não governamentais e da iniciativa privada, envolvendo dimensões como conectividade, capacitação digital, disponibilização de equipamentos, desenvolvimento de conteúdos e oferta de serviços digitais. Nesse contexto, a coordenação efetiva das políticas públicas nessa área depende não apenas da articulação institucional entre diferentes atores, mas também da existência de mecanismos capazes de consolidar e acompanhar as iniciativas desenvolvidas no âmbito da administração pública.

247. A inexistência de mecanismos estruturados e integrados para registro dessas iniciativas representa, portanto, uma fragilidade relevante para a governança das políticas públicas de inclusão digital. Essa lacuna pode comprometer diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, desde a construção de diagnósticos abrangentes sobre a situação da inclusão digital no país até o planejamento, a coordenação e o monitoramento das ações governamentais na área. Como consequência, aumenta o risco de fragmentação das políticas públicas,

sobreposição de iniciativas e redução da efetividade das ações voltadas à promoção da inclusão digital.

248. Apesar das limitações identificadas, também foram detectados elementos que podem contribuir para o aprimoramento desse processo. O próprio esforço de mapeamento conduzido pelo MCom com apoio de consultorias especializadas, bem como o trabalho de sistematização realizado no âmbito deste levantamento, demonstra a existência de bases iniciais de informação que podem servir como ponto de partida para a construção de mecanismos mais estruturados de registro, integração e atualização de dados sobre iniciativas de inclusão digital.

249. Além disso, a mobilização institucional promovida no âmbito do GTI-PNID e de suas câmaras setoriais cria oportunidade para o fortalecimento da articulação entre órgãos governamentais, entidades da sociedade civil e outros atores envolvidos, favorecendo a consolidação progressiva de informações e o aprimoramento do diagnóstico da política pública. Também foi mencionada em entrevista com gestores do MCom a possibilidade de criação de um repositório de informações sobre iniciativas voltadas à inclusão digital, porém, sem detalharem fontes, quais informações e formas de atualização.

250. Repise-se que a necessidade de dar mais transparência às ações de inclusão digital já foi objeto de recomendação do Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário, que recomendou ao MCom que divulgasse em portal de fácil acesso informações unificadas sobre o tema, incluindo orçamento, metas, público-alvo, regiões atendidas e resultados alcançados.

3.4. Risco de baixa participação federativa e social na formulação do PNID, com potencial impacto sobre o engajamento na implementação

251. A formulação e implementação de políticas públicas de alcance nacional, especialmente em contextos federativos como o brasileiro, dependem da articulação entre diferentes níveis de governo e da participação de atores sociais relevantes. Estados e municípios exercem papel central na execução das políticas e na adaptação das estratégias às realidades territoriais, enquanto a participação da sociedade civil e de grupos diretamente afetados contribui para ampliar a legitimidade das políticas, incorporar diferentes perspectivas e identificar necessidades específicas da população.

252. O Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do TCU (2021) destaca que políticas públicas frequentemente operam sob múltiplas jurisdições e dependem de processos contínuos de coordenação e negociação entre diferentes níveis de governo e atores sociais. Nesse contexto, tornam-se necessários mecanismos institucionais de cooperação, participação e compartilhamento de responsabilidades entre os envolvidos.

253. No caso do PNID, essa articulação torna-se particularmente relevante, considerando a diversidade de contextos territoriais, sociais e econômicos associados aos desafios da inclusão digital no país e a necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo para a implementação das ações previstas.

254. No processo de planejamento e produção de subsídios para a formulação do PNID foram identificadas limitações relacionadas à participação de estados e municípios nas instâncias de elaboração do plano.

255. Conforme descrito no capítulo 2 deste relatório, a análise das iniciativas de inclusão digital desenvolvidas em âmbito estadual e municipal utilizou como insumo levantamento produzido por consultoria contratada pelo MCom para subsidiar os trabalhos do GTI-PNID.

256. O estudo identificou 211 iniciativas conduzidas por estados e municípios a partir de informações disponíveis em fontes públicas online. Contudo, conforme registrado pelo próprio consultor, não houve coleta sistemática de informações diretamente junto aos entes subnacionais, em razão da baixa adesão aos instrumentos de consulta utilizados. Assim, a base resultante reflete predominantemente iniciativas com presença digital ativa e informações publicamente disponíveis, indicando limitações na participação direta de estados e municípios nessa etapa do levantamento.

257. Além disso, considerando que o Brasil possui mais de 5.500 municípios, o número de iniciativas identificadas, ainda que utilizado como base exploratória, evidencia a possibilidade de sub-representação de ações conduzidas em nível subnacional, o que reforça a limitação decorrente da ausência de coleta direta de informações junto a esses entes.

258. Também não foi identificada participação direta de representantes de governos estaduais ou municipais na composição do grupo de trabalho responsável pela elaboração dos subsídios ao PNID. O GTI-PNID foi instituído com composição majoritária de órgãos da administração pública federal. Embora tenham participado do processo entidades e conselhos que reúnem representantes de estados e municípios, essa forma de representação indireta pode não substituir plenamente a participação institucional direta dos entes subnacionais nas instâncias de formulação da política, especialmente em um contexto em que a implementação das ações depende da articulação entre diferentes níveis de governo.

259. A implementação das políticas de inclusão digital possui forte dimensão territorial, envolvendo infraestrutura de conectividade, acesso a dispositivos, oferta de capacitação digital e utilização de equipamentos

públicos locais. Nesse contexto, estados e municípios exercem papel relevante na execução de políticas educacionais, na gestão de equipamentos públicos e na articulação com comunidades locais. A participação desses entes na formulação de políticas nacionais pode contribuir para alinhar estratégias às realidades regionais, identificar demandas específicas e facilitar a coordenação das ações necessárias para a implementação das iniciativas previstas.

260. Nesse contexto, as limitações observadas na participação de estados e municípios no processo de formulação do plano podem repercutir não apenas na articulação institucional da política, mas também no grau de engajamento desses entes durante a implementação das ações previstas no PNID. Conforme destacado no Referencial de Governança Multinível do TCU, a participação e a coordenação entre os diferentes níveis de governo ao longo do ciclo da política pública contribuem para alinhar planejamento, implementação e resultados.

261. No que se refere à participação da sociedade civil organizada, conforme exposto anteriormente, o processo de elaboração de subsídios ao PNID contou com a instituição de Câmaras Setoriais de Oferta e de Demanda, criadas para assessorar o GTI-PNID na produção de contribuições técnicas, nos termos da Portaria-MCom 19.125/2025 e da Portaria-Setel 19.901/2025. A instituição e a instalação dessas câmaras foram objeto de determinação do Acordão 1699/2025-TCU-Plenário.

262. As Câmaras Setoriais foram compostas por conjunto diverso de participantes, incluindo representantes de ministérios e de entidades da administração pública federal, organizações da sociedade civil com atuação em inclusão digital, direitos digitais e educação, representantes do setor privado e associações do ecossistema de telecomunicações e tecnologia, além de entidades técnicas e instituições com experiência na produção de estudos e dados sobre conectividade e uso das tecnologias digitais.

263. Conforme informações prestadas pelo MCom em resposta à diligência realizada no âmbito deste levantamento (peça 18), o funcionamento das Câmaras Setoriais ocorreu por meio de reuniões ordinárias, com convocação prévia, definição de pautas e registro formal em atas. As reuniões foram realizadas de forma sequencial ao longo do período analisado, em formato virtual ou híbrido, com documentação das discussões e dos encaminhamentos acordados entre os participantes.

264. As contribuições apresentadas nas câmaras evidenciam elevado nível de engajamento dos participantes, em especial de organizações da sociedade civil, entidades técnicas e representantes de diferentes setores. As discussões incorporaram experiências práticas, conhecimentos especializados e distintas perspectivas sobre os desafios da inclusão digital no país, ampliando o conjunto de subsídios disponíveis para a formulação do PNID. As observações apresentadas a seguir referem-se exclusivamente ao formato metodológico adotado para a condução dos trabalhos e não ao mérito das contribuições recebidas.

265. Os trabalhos das Câmaras de Oferta e Demanda seguiram metodologia de caráter colaborativo e sugestivo, voltada à coleta de contribuições dos participantes. As propostas apresentadas foram registradas predominantemente como posicionamentos individuais de entidades, órgãos ou grupos específicos, e não como manifestações consolidadas das câmaras enquanto colegiados.

266. A documentação analisada não indica a existência de critérios formalmente definidos para a seleção, priorização ou incorporação das propostas ao PNID. Tampouco foram identificadas regras previamente estabelecidas para orientar a escolha entre as alternativas apresentadas. As propostas constantes dos relatórios refletem as posições das entidades que as formularam, não tendo sido identificada etapa formal de análise coletiva das contribuições com vistas à definição de prioridades ou deliberação conjunta.

267. Nos relatórios elaborados por membros das câmaras e nas entrevistas realizadas durante o levantamento, foram registradas percepções quanto à necessidade de aperfeiçoamentos no modelo de funcionamento adotado. Tais manifestações, contudo, vieram acompanhadas da reafirmação do interesse das entidades em continuar contribuindo ativamente com a formulação, implementação e acompanhamento da política pública de inclusão digital, evidenciando compromisso com a construção coletiva do PNID.

268. Quanto à participação da sociedade em sentido mais amplo, o processo de elaboração dos subsídios ao PNID ainda não contou com a realização de consulta pública ou outros mecanismos formais de escuta direta à população. Essa limitação é particularmente relevante em políticas públicas como a inclusão digital, cujos desafios e barreiras se manifestam de forma heterogênea nos diferentes territórios e grupos sociais, o que reforça a importância de mecanismos de participação que permitam captar demandas e experiências diretamente junto aos cidadãos.

269. Além disso, a ausência de estratégias específicas de escuta e participação pode afetar especialmente os indivíduos em situação de exclusão digital, que muitas vezes não possuem acesso direto à internet ou a canais digitais de participação. Na auditoria operacional sobre políticas públicas de inclusão digital a cargo do governo federal (TC 039.324/2023-0), o Tribunal recomendou ao MCom a adoção de estratégias de divulgação das iniciativas de inclusão digital que ultrapassem os meios exclusivamente digitais, de modo a alcançar também a

população sem acesso à internet.

270. Nesse contexto, mecanismos de consulta e participação social podem incorporar diferentes estratégias para captar a percepção desses grupos, utilizando instrumentos complementares de escuta e participação. Experiência semelhante foi adotada pelo MGI na elaboração da Estratégia Nacional de Governo Digital, que combinou oficinas presenciais nas diferentes regiões do país, encontros virtuais e entrevistas com especialistas, ampliando o alcance da escuta social. Iniciativas dessa natureza contribuem para aproximar o desenho das políticas públicas das necessidades efetivamente vivenciadas pela população.

271. O Referencial de Participação Cidadã do TCU (2025) destaca que instrumentos como consultas públicas, audiências, conselhos e processos participativos territoriais podem contribuir para ampliar a legitimidade das políticas públicas e qualificar o processo decisório, permitindo que diferentes perspectivas e experiências sejam consideradas na formulação, implementação e monitoramento das ações governamentais.

272. Em entrevista a gestores do MCom, estes informaram que o prazo exíguo estabelecido em decreto para conclusão dos trabalhos do GTI-PNID constituiria barreira à realização de consulta pública antes da publicação do relatório final, embora até o momento da conclusão deste relatório o grupo não havia concluído formalmente suas atividades, prorrogadas por mais 90 dias a partir de 1º/12/2025 (disponível em https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2025/dezembro/ministerio-dascomunicacoes-prorroga-prazo-do-grupo-de-trabalho-interministerial-para-elaboracao-do-planonacional-de-inclusao-digital, acesso em 26/3/2026).

273. Em complemento, também o Decreto 11.335/2023, dispõe no artigo 22, incisos IV, V e VIII, do Anexo I que compete ao Departamento de Projetos de Infraestrutura e de Inclusão Digital promover a formalização de parcerias para promoção e implantação de ações de inclusão digital, realizar articulação e gestão de parcerias para desenvolvimento de ações conjuntas de formação para inclusão digital e monitorar e acompanhar as parcerias institucionais estabelecidas. Neste sentido, a efetivação desses dispositivos oportuniza a mitigação do presente risco.

274. Assim, o risco consiste na possibilidade de o PNID ser percebido como um instrumento com legitimidade limitada por parte de estados, municípios e de segmentos da sociedade diretamente afetados pelas políticas de inclusão digital. As evidências identificadas indicam limitações na participação direta de entes subnacionais no processo de elaboração dos subsídios ao plano, bem como a ausência, até o momento, de mecanismos mais amplos de consulta pública ou de escuta direta da população. Em um contexto federativo e territorialmente diverso como o brasileiro, tais limitações podem reduzir a incorporação de perspectivas locais e de demandas específicas de diferentes territórios e grupos sociais no processo de formulação da política.

275. Caso essas limitações persistam ao longo da consolidação do plano, poderá haver baixo engajamento de entes subnacionais e de atores sociais na implementação do PNID, além da perda de contribuições relevantes provenientes de comunidades, organizações locais e grupos vulnerabilizados. Esse cenário tende a favorecer a adoção de estratégias mais centralizadas e menos aderentes às realidades territoriais, o que pode reduzir a capacidade do plano de orientar e mobilizar ações coordenadas de inclusão digital em escala nacional.

276. Apesar dessas limitações, o processo de elaboração do plano apresenta elementos que podem contribuir para mitigar esse risco. A instituição das Câmaras Setoriais de Oferta e de Demanda permitiu a participação de organizações da sociedade civil, entidades técnicas e representantes de diferentes setores, criando um espaço inicial de diálogo e coleta de contribuições para a formulação do plano. Nesse contexto, a estrutura estabelecida, apesar de sua atuação ter sido restrita nos trabalhos do GTI e estar limitada à duração de suas atividades, poderia ser mantida e aperfeiçoada, com o fortalecimento de mecanismos de participação e consolidação das contribuições apresentadas.

277. Além disso, o processo de elaboração do PNID ainda se encontra em fase de consolidação, o que indica que há oportunidade para incorporar mecanismos adicionais de participação antes da finalização e publicização do plano. A realização de consultas públicas, audiências ou outras formas de diálogo com estados, municípios e sociedade civil pode ampliar a legitimidade do processo, qualificar a seleção e priorização das propostas apresentadas e fortalecer o engajamento dos diferentes atores na implementação das ações previstas. Nesse sentido, o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, prevê entre as diretrizes da governança pública a realização de consultas públicas sempre que conveniente (art. 4º, inciso IX).

278. Pelo exposto, a adequada gestão desse risco requer que o PNID estabeleça mecanismos claros de governança e participação, assegurando a inclusão de estados, municípios e da sociedade civil ao longo das etapas de formulação, implementação e acompanhamento do plano. A adoção desses mecanismos tende a favorecer maior alinhamento entre o planejamento nacional e as realidades territoriais, em consonância com os princípios de governança multinível aplicáveis a políticas públicas descentralizadas.

3.5. Riscos relacionados à ausência de fontes recorrentes de financiamento para implementação e continuidade do PNID

279. A implementação efetiva de políticas públicas depende da existência de capacidade organizacional e de recursos adequados para viabilizar as ações previstas, coordenar os atores envolvidos e assegurar o alcance dos resultados pretendidos. Nesse sentido, a disponibilidade de recursos financeiros constitui elemento essencial para a execução das políticas e para a sustentabilidade das ações governamentais ao longo do tempo.
280. O Guia Prático de Análise *ex* ante de Políticas Públicas (2018) destaca que a formulação e implementação de políticas públicas devem considerar a capacidade organizacional, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros compatíveis com os objetivos e prioridades estabelecidos para a política pública.
281. De forma convergente, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2015) destaca que a implementação de políticas depende da articulação entre estratégia, liderança e mecanismos institucionais que assegurem a adequada mobilização de recursos e a coordenação das ações governamentais.
282. Adicionalmente, a legislação orçamentária estabelece que as políticas públicas devem ser compatíveis com os instrumentos de planejamento governamental, especialmente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estruturam o processo de definição de prioridades e alocação de recursos públicos.
283. Diante desse contexto, a identificação de fontes de financiamento adequadas e previsíveis constitui condição relevante para a implementação efetiva das políticas públicas. A ausência de mecanismos claros de financiamento pode comprometer a execução das ações planejadas, dificultar a coordenação entre diferentes atores institucionais e reduzir a capacidade da política de produzir resultados de forma sustentável.
284. No caso específico do PNID, a análise do cenário atual revela que a viabilidade e a sustentabilidade do plano estão significativamente expostas ao risco de insuficiência e instabilidade de financiamento para sua implementação e continuidade. No estágio atual do trabalho do GTI-PNID, não foram identificadas definições formais sobre as fontes de financiamento que sustentariam, de modo estável, a implementação das ações previstas no PNID.
285. A ausência de definições formais sobre o financiamento do PNID foi objeto de questionamento em entrevista realizada com gestor, que mencionou a busca por fontes e alternativas para as políticas.
286. Este ponto é particularmente crítico, pois o enfrentamento das lacunas associadas à conectividade significativa tende a exigir a criação ou ampliação de instrumentos de política pública, o que implicará a necessidade de fontes adicionais e estáveis de financiamento.
287. Nesse contexto, o mapeamento das iniciativas de inclusão digital realizado neste levantamento evidencia uma menor oferta de ações voltadas à acessibilidade financeira, disponibilização de dispositivos e acesso individual ou familiar à internet.
288. Essa lacuna é particularmente crítica, pois, de acordo com o estudo da UIT (UIT, 2025), cerca de 20% das famílias brasileiras gastam menos de 2% da renda domiciliar com internet. Entre as famílias de menor renda, a barreira econômica é ainda mais severa. O referido estudo também destaca que o custo dos computadores representa obstáculo adicional, especialmente para famílias de baixa renda, concluindo que a barreira de preço para acesso à internet e a equipamentos é muito relevante para os grupos mais vulneráveis.
289. Nesse contexto, a definição de fontes e mecanismos de financiamento torna-se aspecto central para a viabilidade do PNID, especialmente para enfrentar as lacunas associadas às dimensões de acessibilidade econômica e de acesso a dispositivos.
290. As discussões conduzidas no âmbito das câmaras temáticas do GTI-PNID corroboram esse ponto. O relatório do grupo de acessibilidade financeira da Câmara de Demanda (peça 18, p. 18) propõe a criação de subsídio de conectividade como política pública permanente, integrado ao PNID, bem como arranjos voltados ao acesso a dispositivos. No mesmo documento, sugere-se que iniciativas dessa natureza sejam sustentadas por uma combinação de diferentes fontes, incluindo Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), fundo social, emendas, leniências e cooperação internacional, com orientação redistributiva.
291. De forma complementar, entidades da Câmara de Oferta (peça 18) contribuíram com sugestões para a utilização de fontes orçamentárias, incluindo a readequação de rubricas já existentes e a inclusão de novas. Tais proposições, inclusive de caráter legislativo, demonstram a busca por soluções concretas para o financiamento da política.
292. Ainda, em reportagem publicada pelo Teletime, em 25/2/2026, operadoras de telecomunicações e o MCom convergem para a visão de que a prioridade das políticas setoriais não pode ser mais apenas a ampliação da infraestrutura, devendo avançar para elementos como capacitação digital e capacidade de consumo (disponível em https://teletime.com.br/25/02/2026/teles-pedem-acesso-compartilhamento-e-ampliacao-do-fustpara-futuro-das-politicas/, acesso em 31/3/2026).
293. Nesse contexto, os gestores do MCom indicaram que essa diversificação de investimentos do Fust deve promover editais para atendimento a unidades de saúde e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS),

enquanto representantes de operadoras reforçaram a importância do letramento digital e da redução de tributos para dispositivos, dada a já ampla cobertura de redes no país. Entre os instrumentos apontados como possíveis fontes de financiamento para políticas de conectividade e inclusão digital destacam-se os fundos setoriais e os compromissos de investimento regulatórios.

294. O Fust foi instituído pela Lei 9.998/2000 inicialmente com a finalidade de estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir desigualdades regionais e promover o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade. Originalmente concebido para financiar a universalização da telefonia fixa, o escopo do fundo foi ampliado pela Lei 14.109/2020 e regulamentado pelo Decreto 11.004/2022, para permitir a aplicação de seus recursos na modalidade reembolsável, não reembolsável e de garantia, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Gestor do fundo.

295. No caso das modalidades reembolsáveis, os recursos são utilizados principalmente por meio de operações de crédito destinadas a projetos de expansão ou melhoria das redes e serviços de telecomunicações, com retorno dos valores ao fundo após o período de financiamento.

296. Já a modalidade não reembolsável apresenta potencial particular para políticas públicas de inclusão digital, pois permite a destinação direta de recursos para projetos de interesse público sem necessidade de devolução ao fundo. Esse mecanismo pode funcionar como instrumento de fomento para iniciativas voltadas à conectividade de equipamentos públicos, ao atendimento de populações em situação de vulnerabilidade ou à implementação de projetos de inclusão digital em territórios com menor atratividade econômica para investimentos privados.

297. Apesar dessa possibilidade, a utilização dos recursos do Fust ocorre por meio de programas e projetos específicos previamente definidos e aprovados pelo Conselho Gestor, com operacionalização por agentes financeiros credenciados. Nesse modelo, os recursos tendem a ser direcionados para iniciativas delimitadas, muitas vezes associadas à expansão de infraestrutura de telecomunicações ou à conectividade de determinados equipamentos públicos, como escolas e unidades de saúde.

298. Assim, embora o Fust represente uma fonte potencial relevante de financiamento para iniciativas de conectividade e inclusão digital, sua aplicação depende da definição de programas e projetos elegíveis e de decisões institucionais específicas, o que limita sua previsibilidade como fonte estruturante e recorrente de financiamento para um conjunto mais amplo de ações no âmbito de uma política nacional.

299. O Projeto de Lei 1150/2026 proposto pelo Deputado Max Lemos (PDT/RJ) prevê a utilização de recursos do Fust diretamente pela União, Estados e municípios para financiar programas e ações relativos à implementação de internet gratuita em pontos públicos de conectividade, especialmente, entre outras ações, a implementação de Voucher Conexão destinado a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federa – CadÚnico (disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3097131&filename=PL%220115/2026, acesso em 26/3/2026).

300. Outra fonte de recursos utilizada para viabilizar iniciativas de conectividade são os compromissos de investimento estabelecidos em instrumentos regulatórios do setor de telecomunicações. Nos últimos anos, o MCom e a Anatel têm incorporado, com maior frequência, obrigações de investimento em editais de licitação de radiofrequências, termos de ajustamento de conduta e outros instrumentos regulatórios, frequentemente em substituição à arrecadação direta de recursos pela União.

301. Esses compromissos têm sido utilizados para viabilizar investimentos em infraestrutura de telecomunicações e em projetos de conectividade em diferentes regiões do país, incluindo iniciativas voltadas à conectividade de escolas e à implantação de redes de alta capacidade.

302. Contudo, por estarem vinculados a instrumentos regulatórios específicos e a obrigações associadas a concessões ou autorizações de serviços de telecomunicações, esses recursos possuem natureza pontual e temporalmente delimitada, o que tende a restringir sua utilização como mecanismo estruturante de financiamento de longo prazo para políticas públicas de inclusão digital.

303. O Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário recomendou ao MCom avaliar a viabilidade de incluir, em futuros editais para outorga de faixas de frequência, em acréscimo às metas de cobertura, novas metas de conectividade universal e significativa, vinculadas a compromissos de oferta de planos de serviço acessíveis (tarifas sociais) e de apoio a projetos de letramento digital por parte das operadoras, especialmente em regiões carentes.

304. As limitações das fontes atualmente mobilizadas para iniciativas de conectividade indicam que a ausência de definição de fontes estruturadas e recorrentes de financiamento para o PNID constitui risco relevante para a implementação da política.

305. Caso esse risco se concretize, o PNID, mesmo que bem formulado, poderá ter sua exequibilidade severamente comprometida. Os impactos potenciais incluem a baixa execução das ações previstas, a dependência de recursos pontuais e de iniciativas isoladas de diferentes ministérios, sem uma articulação financeira integrada.

306. Esse cenário dificultaria a pactuação de metas e responsabilidades com Estados, municípios e demais atores envolvidos, em razão da baixa previsibilidade de recursos. Consequentemente, haveria risco elevado de descontinuidade de projetos e programas, comprometendo a sustentabilidade da política de inclusão digital e a credibilidade do próprio plano.
307. Não obstante os riscos identificados, o contexto atual também apresenta fatores institucionais que podem favorecer a estruturação de um arranjo de financiamento para o PNID.
308. Nessa esteira, o Decreto 11.542/2023 que instituiu o GTI-PNID, ao prever a elaboração de subsídios para o plano com prazos e objetivos definidos, pode servir como instrumento para ancorar a definição de arranjos de financiamento no próprio PNID.
309. Adicionalmente, a inclusão do PNID no PPA 2024-2027 representa outro fator relevante, pois vincula o plano ao ciclo de planejamento governamental e amplia as possibilidades de previsão de recursos nas leis orçamentárias.
310. Além disso, a existência de iniciativas e agendas de inclusão digital em diferentes ministérios pode favorecer arranjos de cofinanciamento e a articulação de ações setoriais alinhadas ao PNID, contribuindo para diversificar as fontes de recursos. Somam-se a essas possibilidades as discussões em curso no âmbito legislativo sobre instrumentos de financiamento para políticas de conectividade e inclusão digital.
311. Nesse contexto, a mitigação desse risco depende de que o PNID, ainda em sua fase de formulação, incorpore uma estratégia de financiamento clara e estruturada, com identificação das fontes de recursos, definição de mecanismos de alocação e estabelecimento de diretrizes que assegurem a sustentabilidade das ações previstas no médio e no longo prazo. Esse aspecto torna-se ainda mais relevante diante da necessidade de estruturar e ampliar iniciativas voltadas à conectividade significativa, especialmente nas dimensões de acessibilidade econômica, acesso a dispositivos e conectividade domiciliar, que tendem a demandar novos instrumentos e fontes de financiamento.

3.6. Outros riscos mapeados e relevância das recomendações anteriores

312. Além dos riscos detalhados nas seções anteriores, a análise de riscos subsidiada pela metodologia SWOT (Apêndice C, peça 20) identificou outros desafios relevantes para a formulação e implementação do PNID. Tais riscos foram considerados na análise geral e complementam o panorama de fragilidades e oportunidades:

a) Risco de fragilidade na governança e coordenação do PNID: este risco aponta para a possibilidade de o PNID ser formulado e implementado em um ambiente de governança pouco estruturado, com baixa coordenação interinstitucional e federativa. As fraquezas associadas incluem participação limitada nas câmaras setoriais, ausência de critérios formais para seleção, falta de centralização de informações, dificuldades de interlocução com ministérios e ausência de estados e municípios no GTI-PNID. A potencial desmobilização do GTI-PNID e das câmaras após a fase de elaboração representa uma ameaça que pode levar a um documento com muitas propostas, mas sem mecanismos de decisão e responsabilização efetivos;

b) Risco de enfoque insuficiente em conectividade significativa e nas dimensões substantivas do decreto: este risco alerta para a possibilidade de o PNID priorizar metas e ações centradas principalmente na digitalização de serviços públicos, modernização administrativa e expansão de acesso à rede. Isso ocorreria sem traduzir de forma adequada, em suas dimensões, metas e indicadores, o conceito de conectividade universal e significativa e os demais elementos substantivos previstos no Decreto 11.542/2023 (habilidades, letramento digital, impactos em educação, saúde, assistência social, equidade de gênero, renda e racial, desenvolvimento regional e vocação local); e

c) Risco de manutenção de lacunas de ações para acesso individual a dispositivos e acessibilidade financeira: este risco consiste em o PNID não contemplar, de forma proporcional à relevância do problema, ações e instrumentos voltados ao acesso individual a dispositivos e à acessibilidade financeira. Isso pode levar à manutenção de um foco predominante em infraestrutura de rede e em modelos de acesso coletivo, ignorando barreiras econômicas e materiais importantes para a população, especialmente para grupos de baixa renda.

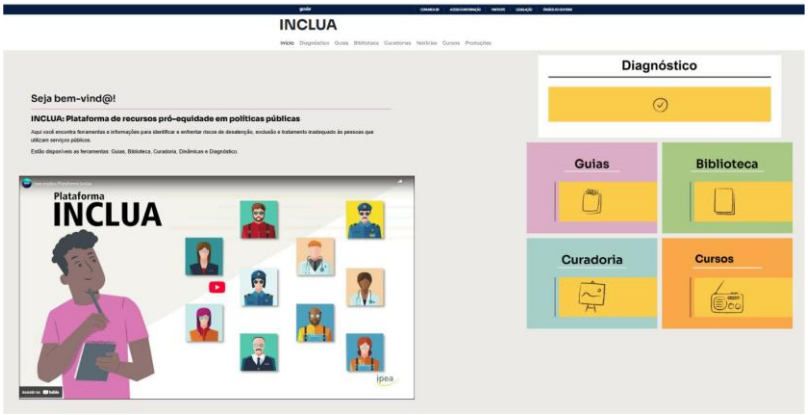
313. É importante ressaltar que muitos dos riscos identificados neste levantamento relativos à formulação de subsídios para elaboração do PNID, incluindo os detalhados nas seções anteriores e os aqui apresentados, assemelham-se a achados identificados na análise das políticas de inclusão digital atualmente existentes, que foram objeto de e recomendações em fiscalização anterior do Tribunal (Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário). As recomendações emitidas naquela oportunidade, se consideradas e implementadas no processo de formulação do PNID, podem contribuir na mitigação dos riscos ora identificados ou, caso contrário, reproduzir os problemas já detectados nas políticas existentes para futuras ações do PNID.
314. Por exemplo, o acórdão retromencionado orienta o MCom a considerar todas as dimensões da inclusão digital e da conectividade significativa, conforme diretrizes da UIT, priorizando grupos vulneráveis. A atenção a essa diretriz é fundamental para mitigar o risco de inconsistência conceitual (seção 3.2) e o risco de enfoque insuficiente em conectividade significativa.

315. Da mesma forma, a necessidade de divulgar informações de forma unificada, centralizada e integrada contribuiria para mitigar o risco de deficiência na consolidação e sistematização das informações (seção 3.3).
316. A institucionalização de meios de participação ativa da sociedade, incluindo escuta às demandas sociais, e a adoção de estratégias de divulgação para alcançar os excluídos digitais possuem potencial para mitigar o risco de baixa participação federativa e social (seção 3.4).
317. A implementação dessas recomendações, portanto, representa uma oportunidade para fortalecer o desenho do PNID e reduzir a probabilidade de materialização dos riscos identificados, contribuindo para um plano mais robusto e aderente às necessidades da população.

3.7. Plataforma INCLUA como oportunidade de mitigação dos riscos identificados

318. A análise realizada neste levantamento identificou um conjunto de riscos relevantes associados à formulação e à implementação do PNID, abrangendo aspectos conceituais, informacionais, institucionais e financeiros. Para o enfrentamento desses desafios e a promoção de uma política de inclusão digital mais equitativa, destaca-se como oportunidade relevante de mitigação desses riscos recursos como os da Plataforma INCLUA desenvolvida pelo Ipea, que em parceria com a equipe de fiscalização, promoveu a adaptação e formulação de questionário voltado a políticas de inclusão digital.
319. A Plataforma INCLUA é uma ferramenta virtual de avaliação, diagnóstico e subsídio para a identificação de potenciais riscos de reprodução de desigualdades sociais em processos cotidianos de execução de políticas públicas no Brasil. Lançada em abril de 2022, a plataforma oferece um ambiente online com diversos recursos, como guias, biblioteca, curadoria e cursos, além de módulos de diagnóstico específicos para diferentes temáticas.

Figura 10: Interface da Plataforma INCLUA



Fonte: Plataforma INCLUA (disponível em https://inclua.ipea.gov.br/, acesso em 20/3/2026).

320. Ademais, a plataforma conta com instrumentos de diagnóstico para temáticas relevantes, como população em situação de rua, ações afirmativas, comunidades quilombolas e cultura. Essa diversidade de módulos demonstra a capacidade da ferramenta de se adaptar a diferentes contextos de políticas públicas, sempre com foco na equidade e na prevenção de desigualdades.
321. Para aplicação no contexto específico da inclusão digital, a equipe deste trabalho, em colaboração com o Ipea, desenvolveu um módulo próprio. Esse trabalho conjunto de customização envolveu reuniões técnicas e a incorporação das experiências adquiridas nos trabalhos de fiscalização realizados, resultando em um instrumento alinhado aos desafios específicos da inclusão digital no país.
322. Esse instrumento foi organizado em cinco dimensões: (i) relações institucionais e gestão inclusiva; (ii) participação social; (iii) comunicação e acesso à informação; (iv) interações e experiência do usuário; e (v) monitoramento e avaliação. Cada dimensão é desdobrada em indicadores e perguntas orientadoras que induzem à análise crítica de aspectos centrais da política pública.
323. O detalhamento do instrumento específico para inclusão digital, incluindo suas dimensões e indicadores, encontra-se apresentado no Anexo I – Plataforma INCLUA (peça 22). A versão online do módulo já pode ser acessada por gestores públicos e demais interessados, constituindo uma ferramenta de autoavaliação e diagnóstico disponível para aprimoramento das políticas de inclusão digital (disponível em https://inclua.ipea.gov.br/, acesso em 26/3/2026).
324. Concebida como instrumento de autoavaliação orientada à gestão, a ferramenta possui potencial de aplicação imediata pelos gestores públicos. Sua utilização contribui para identificar fragilidades, explicitar pressupostos e incorporar, de forma sistemática, a perspectiva de equidade ao longo de todo o ciclo das políticas públicas. Dessa forma, atua preventivamente sobre os riscos identificados neste levantamento, favorecendo a mitigação de falhas de concepção, implementação e monitoramento de forma antecipada e contínua. Nesse contexto, a seguir, apresenta-se, a título exemplificativo, como a ferramenta pode atuar para a mitigação dos

riscos descritos nas seções 3.2 a 3.4 deste relatório.

325. O risco de inconsistência conceitual decorre da adoção de referenciais distintos para a definição de inclusão digital e conectividade significativa, o que pode comprometer a delimitação do problema público e a coerência da política. A Plataforma INCLUA contribui para mitigar esse risco ao induzir o gestor a adotar abordagem integrada e multidimensional da inclusão digital, baseada na articulação entre infraestrutura, habilidades digitais e conteúdo, conforme explicitado na introdução do instrumento de diagnóstico.

326. Ao estruturar o diagnóstico em múltiplas dimensões, a ferramenta contribui para reduzir o risco de abordagens parciais da inclusão digital, especialmente aquelas centradas exclusivamente na expansão da infraestrutura. Essa característica reforça a incorporação do conceito de conectividade significativa em sua acepção mais ampla, incluindo aspectos relacionados a habilidades digitais, conteúdo e uso efetivo das tecnologias.

327. Adicionalmente, ao induzir que o gestor defina explicitamente o público-alvo da política e reflita sobre a abrangência das ações (Anexo I, Dimensão 1, Indicador 1.1, P2), a ferramenta estimula a explicitação dos pressupostos conceituais que orientam a política, reduzindo ambiguidades.

328. De forma concreta, ao responder a perguntas como ‘a divisão do trabalho cobre todos os públicos-alvo?’ (P2) e ‘existem metas específicas para grupos vulnerabilizados?’ (P4), o gestor é induzido a operacionalizar o conceito de inclusão digital, traduzindo-o em critérios de focalização e abrangência. Esse processo contribui para mitigar riscos associados à definição abstrata ou inconsistente do problema público, ao aproximar o conceito de sua aplicação prática.

329. Por sua vez, destaca-se o risco que se refere à ausência de mecanismos estruturados para consolidação e sistematização de informações sobre iniciativas de inclusão digital, o que compromete o diagnóstico, planejamento e monitoramento da política.

330. Especificamente na Dimensão 5 (Monitoramento e Avaliação), incluem-se perguntas que estimulam a criação e a utilização de bases informacionais estruturadas, tais como: ‘há levantamento regular de informações sobre o perfil dos usuários?’ (P21), ‘existem esforços para obter dados sobre pessoas excluídas digitais?’ (P22), ou ‘as informações são utilizadas para aprimorar a política?’ (P24).

331. Nesse sentido, a utilização sistemática da ferramenta por diferentes órgãos e níveis de governo pode contribuir para a formação progressiva de um padrão comum de diagnóstico das políticas de inclusão digital, favorecendo maior integração das informações e fortalecimento da capacidade de coordenação estatal. Tal efeito é particularmente relevante em contextos caracterizados por elevada fragmentação institucional. A aplicação recorrente da ferramenta por diferentes órgãos pode contribuir, de forma incremental, para a construção de uma base comparável de diagnósticos, favorecendo a consolidação de informações em nível sistêmico.

332. Assim, embora a Plataforma INCLUA não substitua sistemas estruturados de informação, sua utilização representa um mecanismo indutor de padronização e sistematização, contribuindo para reduzir os riscos de fragmentação, sobreposição de iniciativas e baixa capacidade de coordenação informacional.

333. Finalmente, o risco referente a lacunas de participação de Estados, municípios e sociedade civil na formulação do PNID, com potencial impacto sobre o engajamento na implementação.

334. A plataforma pode contribuir para mitigar esse risco ao incorporar, de forma estruturada, a dimensão da participação social e da escuta qualificada dos usuários. De forma concreta, ao levar o gestor a refletir sobre a existência de estratégias para facilitar a participação de grupos vulnerabilizados (P7), induz-se a considerar medidas como a realização de escutas presenciais, a utilização de intermediários institucionais (como equipamentos públicos e organizações locais) e a adoção de mecanismos de apoio à participação. Tais elementos contribuem para reduzir barreiras de acesso e ampliar a inclusão de populações com baixa conectividade nos processos participativos.

335. A Dimensão 2 (Participação Social) incentiva o gestor a avaliar aspectos relacionados à existência de mecanismos formais de participação (P6), às estratégias para facilitar o acesso à participação (P7), à influência efetiva das contribuições dos usuários na gestão (P8), e à representatividade institucional de grupos sociais (P9 e P10). Por meio dessas questões, o gestor é estimulado a refletir não apenas sobre a existência formal de espaços participativos, mas sobre sua efetividade e inclusividade, incluindo a necessidade de adoção de mecanismos não digitais de participação.

336. Adicionalmente, a aplicação da plataforma por diferentes entes federativos pode funcionar como instrumento de alinhamento conceitual e metodológico, favorecendo a convergência de práticas e fortalecendo a governança multinível da política.

337. Os riscos identificados neste levantamento, bem como as oportunidades de mitigação associadas à utilização da plataforma, apresentam convergência com recomendações expedidas pela Corte no âmbito do Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário. Apontou-se, no referido acórdão, a necessidade de fortalecimento de mecanismos de participação social e de estratégias de comunicação que alcancem populações excluídas

digitalmente, inclusive por meio de canais não digitais. Essa orientação está diretamente relacionada ao risco de baixa participação federativa e social (seção 3.4).

338. A Plataforma INCLUA incorpora essa diretriz ao incluir, em sua Dimensão 2 (Participação Social), perguntas específicas sobre a existência de mecanismos formais de participação e a acessibilidade desses mecanismos para grupos vulnerabilizados. Além disso, aborda avaliação sobre o efetivo impacto dessas contribuições sobre a gestão.

339. Em suma, o módulo de inclusão digital da Plataforma INCLUA representa uma oportunidade concreta e aplicável para o refinamento do processo de elaboração do PNID, fortalecendo a capacidade do Estado de promover a inclusão digital com foco na redução de desigualdades. Para auxiliar os gestores na aplicação e aproveitamento máximo do potencial da ferramenta, será disponibilizado futuramente um guia mais completo, que detalhará o processo de utilização do módulo de inclusão digital e oferecerá orientações adicionais para a gestão de políticas públicas de forma contínua.

340. A análise realizada neste levantamento evidencia que parcela relevante dos riscos associados à formulação e à implementação do PNID está diretamente relacionada a desafios de equidade e inclusão, especialmente no que se refere à participação de grupos vulnerabilizados, à consideração de suas necessidades específicas no desenho das políticas e à capacidade do Estado de evitar a reprodução de desigualdades no acesso e uso das tecnologias digitais.

341. Tais desafios apresentam natureza transversal, complexa e interinstitucional, sendo compatíveis com a tipologia de problemas públicos passíveis de enfrentamento por meio do Compromisso Cidadão, conforme orientações do TCU no Referencial de Participação Cidadã (2025).

342. Nos termos do referido guia, enquadram-se nessa categoria problemas caracterizados pela persistência de exclusões sistemáticas no acesso a direitos, serviços ou oportunidades, decorrentes da insuficiência de mecanismos efetivos de inclusão, bem como aqueles que envolvem falhas de coordenação entre múltiplos atores e níveis de governo, limitações na produção, integração e uso de informações para subsidiar a ação pública e desafios relacionados à sustentabilidade e à continuidade das políticas ao longo do tempo.

343. No contexto deste levantamento, tais características manifestam-se, de forma combinada, em diferentes dimensões da política de inclusão digital, notadamente: (i) insuficiente consideração das necessidades de grupos vulnerabilizados no desenho das iniciativas; (ii) baixa participação social e federativa no processo de formulação do PNID; (iii) fragmentação das ações governamentais e ausência de mecanismos estruturados de coordenação; (iv) lacunas informacionais e limitações na sistematização de dados sobre iniciativas de inclusão digital; e (v) ausência de definições claras quanto a mecanismos de financiamento e sustentação das ações ao longo do tempo.

344. Nesse contexto, observa-se que a superação desses desafios demanda a adoção de mecanismos estruturados de coordenação, indução e articulação entre diferentes atores governamentais e sociais, bem como a incorporação de instrumentos que qualifiquem o diagnóstico e a implementação das políticas sob a perspectiva da equidade. Destaca-se, nesse sentido, o potencial de utilização da Plataforma INCLUA como ferramenta de apoio à identificação e mitigação de riscos de exclusão, bem como a oportunidade de atuação do TCU como indutor de soluções colaborativas, por meio de instrumentos como o Compromisso Cidadão.

345. Dessa forma entende-se que seria oportuno avaliar a conveniência e a oportunidade de instituição de Compromisso Cidadão voltado ao enfrentamento de problemas relacionados à coordenação interinstitucional, implementação com múltiplos atores e promoção da equidade e inclusão, bem como o aprimoramento da produção, integração e uso de informações para subsidiar a ação pública e o fortalecimento das condições de sustentabilidade e continuidade das políticas, considerando os riscos identificados, especialmente aqueles associados à baixa participação social, insuficiente consideração de grupos vulnerabilizados, fragmentação das ações governamentais, lacunas informacionais e ausência de definições estruturadas de financiamento.

346. Ademais, faz-se necessário promover ações de divulgação e estímulo à utilização da Plataforma INCLUA por gestores públicos federais, estaduais e municipais e organizações responsáveis por ações de inclusão digital, como instrumento de apoio ao diagnóstico, formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas de inclusão digital sob a perspectiva da equidade.

4. Conclusão

347. O presente levantamento teve por objetivo conhecer, caracterizar e classificar as políticas públicas de inclusão digital existentes no país, com base no mapeamento elaborado para o MCom, incorporando elementos qualitativos e identificando riscos relevantes associados ao processo de formulação do PNID. Para esse fim, foram utilizados como principais insumos os relatórios de mapeamento produzidos por consultorias contratadas pelo MCom, complementados por análise documental, entrevistas com gestores e especialistas, interlocução com organizações da sociedade civil e realização de estudo de caso com cidadãos que enfrentam desafios de inclusão digital.

348. A caracterização das iniciativas de inclusão digital identificadas no país evidencia a existência de um conjunto amplo e heterogêneo de ações conduzidas por diferentes atores institucionais, incluindo o governo federal, Estados, municípios, organizações da sociedade civil e iniciativa privada. Essa diversidade reflete o caráter transversal da temática da inclusão digital, que se articula com diferentes agendas de políticas públicas, como conectividade, educação, inclusão produtiva, desenvolvimento regional e transformação digital do Estado.
349. No âmbito federal, observou-se forte presença de iniciativas relacionadas à digitalização de serviços públicos e modernização administrativa, acompanhadas de ações voltadas à expansão da infraestrutura de conectividade e ao desenvolvimento de habilidades digitais (parágrafos 74 a 102). A distribuição das iniciativas indica que a agenda da inclusão digital dialoga com diferentes áreas de atuação governamental e envolve a participação de múltiplos órgãos e entidades da administração pública federal.
350. Nos níveis estadual e municipal, as iniciativas analisadas apresentam predominância de ações voltadas à ampliação da infraestrutura de acesso público à internet e oferta de capacitações em habilidades digitais básicas (parágrafos 103 a 133). Essas iniciativas tendem a se adaptar às realidades locais e regionais e, frequentemente, se materializam em espaços coletivos de acesso, como telecentros, bibliotecas públicas, escolas e centros comunitários.
351. A análise das iniciativas conduzidas pelo setor privado e pelo terceiro setor indica uma atuação relevante dessas organizações no ecossistema de inclusão digital, especialmente por meio da oferta de capacitações em habilidades digitais, de iniciativas voltadas à empregabilidade e de ações direcionadas a públicos específicos, como pessoas com deficiência e populações vulneráveis (parágrafos 134 a 154). A diversidade de frentes de atuação identificadas evidencia o potencial de articulação entre iniciativas privadas, organizações da sociedade civil e políticas públicas voltadas à promoção da inclusão digital.
352. A análise integrada das iniciativas identificadas sugere um cenário caracterizado por diversidade institucional e temática, no qual diferentes atores atuam sobre dimensões complementares do problema da exclusão digital (parágrafos 155 a 162). Ao mesmo tempo, a presença simultânea de iniciativas em áreas semelhantes, como expansão da conectividade e capacitação digital, evidencia a importância de mecanismos de coordenação e articulação entre os diferentes níveis de governo e demais atores envolvidos na política de inclusão digital.
353. A incorporação da perspectiva cidadã ao levantamento permitiu ampliar a compreensão sobre as barreiras enfrentadas pela população no acesso e uso das tecnologias digitais (parágrafos 163 a 210). As interlocuções realizadas com organizações da sociedade civil e o trabalho de campo conduzido na comunidade quilombola de Guajará Miri evidenciaram que a exclusão digital se manifesta de forma territorializada e frequentemente associada a outras vulnerabilidades socioeconômicas. As evidências qualitativas indicam que a conectividade significativa depende não apenas da disponibilidade de infraestrutura, mas também de fatores como renda, disponibilidade de dispositivos, desenvolvimento de habilidades digitais e sustentabilidade das iniciativas locais.
354. A análise realizada evidenciou a existência de riscos relevantes associados à formulação e às condições de implementação do PNID, relacionados a aspectos conceituais, informacionais, institucionais, participativos e financeiros (parágrafos 211 a 346). A análise realizada evidenciou a existência de riscos relevantes associados à formulação e às condições de implementação do PNID. Em particular, identificou-se o risco de inconsistência conceitual no diagnóstico da política, decorrente da adoção de referenciais distintos nos estudos que subsidiam a elaboração do plano, o que pode comprometer a delimitação do problema público, a definição de objetivos e a seleção de indicadores.
355. Também foi identificado o risco de deficiência na consolidação e sistematização das informações sobre iniciativas de inclusão digital, associado à ausência de mecanismos estruturados para registro dessas iniciativas e à baixa adesão aos instrumentos de coleta de dados junto a entes subnacionais, o que limita a abrangência do diagnóstico e pode afetar a capacidade de planejamento e monitoramento da política.
356. No campo institucional, destaca-se o risco de baixa participação federativa e social no processo de formulação do PNID, evidenciado pela limitada participação de estados, municípios e atores da sociedade civil, bem como pela estruturação tardia de instâncias de governança, fatores que podem reduzir o engajamento dos atores responsáveis pela implementação e comprometer a coordenação necessária à efetividade da política.
357. Adicionalmente, foi identificado o risco associado à ausência de fontes recorrentes e estruturadas de financiamento, o que pode afetar a viabilidade das ações previstas, reduzir a previsibilidade de recursos e dificultar a pactuação de responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos.
358. Em conjunto, esses riscos indicam desafios relevantes para a formulação e implementação do PNID, podendo influenciar a consistência do diagnóstico, coordenação da política e sustentabilidade de sua execução. Por outro lado, sua identificação no estágio atual de elaboração do plano representa oportunidade para o aprimoramento de seu desenho institucional, permitindo a adoção de medidas voltadas ao fortalecimento da base informacional, aperfeiçoamento dos mecanismos de governança e participação e definição de condições

mais robustas para sua implementação.

359. Esses elementos evidenciam desafios relevantes para a construção de uma política pública nacional voltada à promoção da inclusão digital, especialmente em um contexto caracterizado pela diversidade territorial, pela atuação de múltiplos atores institucionais e pela necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo. Ao mesmo tempo, a identificação desses aspectos no estágio atual de elaboração do PNID representa oportunidade para o aprimoramento do diagnóstico e para o fortalecimento dos mecanismos institucionais que deverão orientar a implementação da política pública.

360. Cabe registrar que, em consonância com a natureza do instrumento de fiscalização adotado, este levantamento possui caráter exploratório e descritivo, não contemplando avaliação de desempenho, eficácia ou efetividade das iniciativas analisadas. O trabalho concentrou-se na organização e sistematização das informações disponíveis e na identificação de riscos relevantes associados ao processo de formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital.

361. Ao reunir e sistematizar informações sobre iniciativas de inclusão digital existentes no país, incorporar elementos qualitativos relacionados à experiência de cidadãos e identificar riscos associados ao processo de formulação do PNID, o presente levantamento busca contribuir para o aprimoramento do diagnóstico sobre a inclusão digital no Brasil e para o fortalecimento das bases informacionais que subsidiarão a formulação e implementação dessa política pública.

362. A análise realizada ao longo deste levantamento evidencia, ainda, que parcela relevante dos riscos associados à formulação e à implementação do PNID está diretamente relacionada a desafios de equidade e inclusão, especialmente no que se refere à participação de grupos vulnerabilizados, consideração de suas necessidades específicas no desenho das políticas e capacidade do Estado de evitar a reprodução de desigualdades no acesso e uso das tecnologias digitais. Tais desafios, de natureza transversal e interinstitucional, demandam respostas coordenadas e instrumentos capazes de qualificar a atuação estatal sob a perspectiva da equidade.

363. Nesse contexto, destaca-se o potencial de utilização da Plataforma INCLUA como ferramenta de apoio à identificação e mitigação de riscos de exclusão, bem como a oportunidade de atuação do TCU como indutor de soluções colaborativas, por meio de instrumentos como o Compromisso Cidadão, contribuindo para o fortalecimento da governança e para a promoção de uma política de inclusão digital mais coordenada entre as instituições, com participação de múltiplos atores e mais equidade e inclusiva.

5. Proposta de Encaminhamento

364. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) levantar o sigilo dos autos, com exceção das peças 20 (Apêndice C) e 21 (Apêndice D), que devem ser mantidas como anexos sigilosos, com fundamento no art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 e na Portaria-TCU 294/2018;

b) avaliar a conveniência e a oportunidade de instituição de Compromisso Cidadão voltado ao enfrentamento de problemas relacionados à coordenação interinstitucional, implementação com múltiplos atores e promoção da equidade e inclusão, bem como o aprimoramento da produção, integração e uso de informações para subsidiar a ação pública e o fortalecimento das condições de sustentabilidade e continuidade das políticas, considerando os riscos identificados, especialmente aqueles associados à baixa participação social, insuficiente consideração de grupos vulnerabilizados, fragmentação das ações governamentais, lacunas informacionais e ausência de definições estruturadas de financiamento; e

c) promover ações de divulgação e estímulo à utilização da Plataforma INCLUA por gestores públicos federais, estaduais e municipais e organizações responsáveis por ações de inclusão digital, como instrumento de apoio ao diagnóstico, formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas de inclusão digital sob a perspectiva da equidade;

d) informar aos órgãos e entidades adiante relacionados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentarem a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

d.1) ao Ministério das Comunicações;

d.2) aos membros das Câmaras Setoriais de Oferta e de Demanda do GTI-PNID;

d.3) ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);

d.4) à Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados;

d.5) à Comissão de Comunicação e Direito Digital do Senado Federal; e

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

É o relatório.

VOTO

Em exame, fiscalização na modalidade levantamento, tendo como objeto o conjunto de políticas, programas,

projetos e iniciativas de inclusão digital no Brasil, a partir de informações consolidadas pelo Ministério das Comunicações, complementadas por evidências documentais e pela incorporação de percepções de cidadãos.

2. O objetivo do trabalho foi compreender e caracterizar essas ações, bem como avaliar as dimensões e os níveis de conectividade universal e significativa, qualificando a análise do ambiente em que se insere a formulação do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID). O levantamento também buscou subsidiar futuras ações de controle.

3. O trabalho foi realizado em alinhamento às diretrizes da Portaria 61/2025, que aprovou o Plano de Gestão deste Tribunal para o período de 2025 a 2027, que orienta as unidades a contribuir para o alcance de objetivos institucionais voltados à geração de valor para a sociedade e ao aprimoramento das políticas públicas.

4. O levantamento identificou e sistematizou iniciativas de inclusão digital nos âmbitos federal, estadual e municipal, considerando suas características, abrangência e públicos-alvo. Elaborou-se, ainda, um estudo de caso qualitativo sobre as percepções de cidadãos em situação de vulnerabilidade, com foco nas barreiras enfrentadas e nos aspectos não captados por diagnósticos institucionais.

5. Visou, também, identificar riscos relevantes para a formulação do PNID, com destaque para questões relacionadas à coordenação interinstitucional e federativa, integração de dados, definição conceitual, mecanismos de participação cidadã e visibilidade de públicos vulneráveis.

6. Como resultado prático, foi desenvolvido um instrumento piloto da Plataforma INCLUA, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para auxiliar gestores na autoavaliação de políticas de inclusão digital, sob a perspectiva da equidade e da prevenção de desigualdades.

7. Apresento, a seguir, síntese dos aspectos mais relevantes trazidos no relatório de levantamento.

II
Panorama sobre a exclusão digital

8. O diagnóstico da exclusão digital no Brasil evidencia que, apesar dos avanços no acesso à internet, persistem obstáculos estruturais que limitam a inclusão digital de parcela significativa da população. Segundo a pesquisa TIC Domicílios 2025, cerca de 86% dos domicílios brasileiros têm acesso à internet, mas 14% permanecem desconectados, representando milhões de cidadãos excluídos do ambiente digital.

9. A exclusão digital transcende a mera disponibilidade de conexão. Abrange fatores como qualidade do acesso, disponibilidade de equipamentos adequados e capacidade de utilização das tecnologias digitais. Embora os indicadores tenham evoluído entre 2021 e 2025, grande parte da população ainda enfrenta níveis intermediários ou reduzidos de conectividade, comprometendo o pleno exercício de oportunidades educacionais, econômicas e sociais.

10. A exclusão digital está fortemente correlacionada a fatores socioeconômicos e territoriais, afetando principalmente indivíduos de menor renda, residentes em áreas rurais e nas regiões Norte e Nordeste. Essa realidade agrava vulnerabilidades sociais preexistentes e amplia desigualdades de oportunidades.

11. Entre as principais causas da exclusão digital estão o elevado custo do acesso, a insuficiência de competências digitais e a indisponibilidade de dispositivos adequados. Em 2025, cerca de 28 milhões de brasileiros não utilizavam a internet, enquanto 64 milhões relataram interrupções de acesso devido ao esgotamento de pacotes de dados móveis.

12. A dimensão econômica é um dos principais fatores restritivos. Apenas 20% das famílias brasileiras destinam menos de 2% de sua renda domiciliar aos serviços de internet, parâmetro internacionalmente associado à acessibilidade financeira. Além disso, apenas 32% dos domicílios possuem computador, percentual ainda menor entre as classes D e E em áreas rurais.

13. A insuficiência de competências digitais também constitui barreira significativa. Indivíduos com menor escolaridade relatam dificuldades técnicas e desconhecimento de ferramentas digitais, evidenciando a necessidade de capacitação para o uso seguro e produtivo das tecnologias.

14. Em síntese, a exclusão digital no Brasil tem natureza multidimensional, abrangendo limitações de acesso, acessibilidade econômica, disponibilidade de dispositivos, qualidade da conexão e letramento digital. Esse cenário reforça a importância de políticas públicas estruturadas para reduzir desigualdades e promover a inclusão digital.

Arranjo institucional do PNID

15. O arranjo institucional do PNID foi estruturado com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-PNID), instituído pelo Decreto 11.542/2023[70], no âmbito do Ministério das Comunicações (MCom). O grupo tem como finalidade produzir subsídios técnicos para a formulação do PNID, considerando aspectos como conectividade universal, letramento digital e inclusão digital no desenvolvimento regional.

16. O GTI-PNID é responsável por elaborar diagnósticos, definir estratégias e metas, criar indicadores e consolidar relatórios técnicos. Além disso, foram instituídas Câmaras Setoriais de Oferta e de Demanda, compostas por representantes de ministérios, entidades públicas, sociedade civil, setor privado e instituições técnicas, para apoiar o grupo na elaboração de subsídios técnicos.

17. Os resultados dos trabalhos dessas câmaras foram utilizados como insumos para o levantamento em curso, que visa caracterizar as iniciativas de inclusão digital no país.

Mapeamento das iniciativas de inclusão digital

18. O levantamento identificou 207 iniciativas de inclusão digital no âmbito federal, distribuídas em quatro dimensões principais: serviços públicos digitais, desenvolvimento de habilidades digitais, infraestrutura de conectividade e acesso a dispositivos. A análise revelou a transversalidade da agenda de inclusão digital, envolvendo múltiplos ministérios e entidades públicas.

19. A dimensão de serviços públicos digitais concentra cerca de 40% das iniciativas, refletindo a centralidade da modernização administrativa. Já o desenvolvimento de habilidades digitais abrange 27 iniciativas, com destaque para ações do Ministério da Educação (MEC) e de outras pastas voltadas a públicos específicos. A infraestrutura de conectividade, conduzida majoritariamente pelo MCom, inclui programas de ampliação de redes e interiorização da cobertura. Por fim, o acesso a dispositivos tem menor representatividade, com seis iniciativas identificadas.

20. No âmbito estadual e municipal, foram mapeadas 211 iniciativas, com predominância de ações voltadas à infraestrutura (40%), seguidas por habilidades digitais (35%), dispositivos (19%) e acessibilidade financeira (5%). Estados priorizam programas estruturantes, enquanto municípios focam na disponibilização de conectividade em espaços públicos e na capacitação básica.

21. Observou-se sobreposição de esforços entre estados, municípios e iniciativas federais, reforçando a necessidade de mecanismos de governança interfederativa para promover maior integração e eficiência.

Riscos identificados

22. O diagnóstico do PNID identificou os seguintes riscos principais:

23. Indefinição conceitual: Falta de clareza sobre os termos “inclusão digital” e “conectividade significativa”, comprometendo a definição de objetivos e indicadores.

24. Insuficiência de informações: Ausência de mecanismos padronizados para registro de iniciativas, dificultando diagnósticos abrangentes e coordenação de ações.

25. Baixa participação federativa e social: Limitações na consulta pública e na escuta de estados, municípios e sociedade civil.

26. Ausência de fontes recorrentes de financiamento: Falta de definição de recursos estáveis para a implementação e sustentabilidade do PNID.

III

27. O levantamento realizado permitiu identificar um panorama abrangente das iniciativas de inclusão

[70] Regulamentado pela Portaria MCom 19.125/2025.

digital no Brasil, evidenciando tanto avanços quanto desafios significativos. Foram mapeadas ações em diferentes níveis de governo e dimensões, como serviços públicos digitais, desenvolvimento de habilidades, infraestrutura de conectividade e acesso a dispositivos. Além disso, o trabalho destacou a transversalidade da agenda de inclusão digital, envolvendo múltiplos atores institucionais e públicos-alvo diversos. Nesse contexto, foram identificados riscos e lacunas que comprometem a efetividade das políticas públicas, reforçando a necessidade de aprimoramento na coordenação, integração e sustentabilidade das iniciativas voltadas à promoção da conectividade universal e significativa.

28. A harmonização conceitual, a consolidação de informações, a ampliação da participação federativa e social e a definição de fontes de financiamento são essenciais para assegurar a efetividade e a sustentabilidade da política de inclusão digital.

29. Por fim, não posso deixar de registrar a dedicação e a competência da Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações que, com esse levantamento, além oferecer importantes subsídios aos formuladores e executores das políticas públicas, dota este Tribunal de diagnóstico qualificado apto a embasar mais e melhores ações de controle na temática da inclusão digital.

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

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral em Exercício,

Apresento esta declaração de voto para manifestar minha integral concordância com o substancioso Relatório de Levantamento relatado pelo eminente Ministro Odair Cunha.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) produziu um diagnóstico robusto que mapeia as iniciativas de inclusão digital no país e oferece a base informacional indispensável para subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Inclusão Digital (PNID).

3. Sob a perspectiva da Governança Pública — pautada na liderança, no planejamento estratégico, na gestão de riscos e no controle —, este trabalho demonstra a urgência de estruturar políticas públicas baseadas em evidências concretas.

I - O Cenário Diagnóstico: A Exclusão Digital em Números

4. Os dados empíricos apresentados no relatório revelam dimensões preocupantes da exclusão digital no Brasil:

i. **28 milhões de pessoas** permanecem totalmente sem acesso ou utilização da internet no país;

ii. **64 milhões de indivíduos** enfrentam severas restrições de uso decorrentes do esgotamento frequente de seus pacotes de dados móveis;

iii. apenas **20% das famílias brasileiras** gastam menos de 2% da renda domiciliar com internet, atingindo o parâmetro internacional de acessibilidade financeira recomendado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT);

iv. apenas **32% dos domicílios possuem computador**, índice que despenca para dramáticos **10% nas classes D/E e 15% nas áreas rurais**; e

v. na **Região Norte**, cerca de **3 milhões de pessoas** estão desprovidas do uso da internet.

II - Panorama das Iniciativas por Dimensão Operacional

5. O levantamento sistematizou a atuação dos diversos atores em quatro dimensões centrais, evidenciando o perfil de intervenção no setor:

i. **Governo Federal:** concentra suas ações em **Serviços Públicos Digitais e Transformação do Estado (43%)** e no **Desenvolvimento de Habilidades Digitais (31%)**, reservando parcelas menores à

Infraestrutura de Conectividade (19%) e ao **Acesso a Dispositivos (7%)**;

ii. **Estados e Municípios:** com **211 iniciativas mapeadas**, a atuação prioriza a **Infraestrutura de Conectividade (40%)** — como Wi-Fi público urbano e infovias — e o **Desenvolvimento de Habilidades Digitais (36%)**, enquanto **Acesso a Dispositivos (19%)** e **Acessibilidade Financeira (5%)** ocupam posições secundárias;

iii. **Setor Privado e Terceiro Setor:** em um universo de **640 iniciativas compiladas**, há forte concentração no **Desenvolvimento de Habilidades Digitais e Letramento (59%)**, seguido por **Inovação e Advocacy (15%)**, **Inclusão de Pessoas com Deficiência (13%)**, **Infraestrutura (8%)** e **Acesso a Dispositivos (5%)**.

III - A Governança Pública na Formulação do PNID

6. Sob a ótica da Governança Pública (Decreto 9.203/2017), o relatório identifica gargalos e riscos críticos que demandam atenção imediata dos gestores federais:

i. **Governança de Dados e Informação (Combate à Fragmentação).** Inexistindo um cadastro centralizado de registro contínuo, as tentativas do MCom de mapear as iniciativas federais via formulários resultaram em baixas taxas de resposta ou informações incompletas. **Não se governa o que não se mede.** A ausência de um repositório unificado compromete o diagnóstico e impede a alocação racional dos recursos públicos;

ii. **Governança Multinível e Concertação Federativa.** Apesar da instituição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-PNID) pelo Decreto 11.542/2023, identificou-se **baixa participação estruturada de estados e municípios** na elaboração do plano. Como a execução de serviços públicos e capacitações ocorre na ponta local, a efetividade do PNID depende intrinsecamente de uma governança interfederativa pactuada.

iii. **Governança de Riscos e Indução de Equidade (Plataforma INCLUA).** Destaco o papel indutor deste Tribunal que, em parceria com o **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, desenvolveu a ferramenta piloto da **Plataforma INCLUA**. O instrumento permite que os gestores realizem a autoavaliação preventiva dos riscos de reprodução de desigualdades sociais em políticas públicas digitais;

iv. **Sustentabilidade Orçamentário-Financeira.** O financiamento baseado em obrigações regulatórias e leilões de frequência possui natureza pontual. Para garantir a perenidade da política pública e evitar a descontinuidade de projetos, torna-se indispensável definir fontes permanentes e estáveis de financiamento de longo prazo.

IV - Conclusão

7. O presente trabalho exemplifica a atuação do controle externo contemporâneo: um controle **preventivo, indutor e colaborativo**, que fornece diagnósticos técnicos para qualificar a ação governamental antes da publicação final do plano nacional.

8. Assim, parabenizo o Relator, Ministro Odair Cunha, e a equipe da AudComunicações pela excelência do trabalho, e acompanho integralmente a proposta apresentada por Sua Excelência.

É como voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

ACÓRDÃO Nº 2557/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.882/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de relatório de fiscalização, na modalidade levantamento, tendo como objeto o conjunto de políticas, programas, projetos e iniciativas de inclusão digital no Brasil.

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. levantar o sigilo deste processo, com exceção de eventuais peças classificadas como sigilosas, nos termos do art. 4º da Resolução 294/2018;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Ministério das Comunicações e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2557-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 019.754/2026-4
Natureza: Administrativo.
Órgãos: Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais.
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. INTEGRIDADE DAS URNAS. AVALIAÇÃO DAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2026. EXAME DA CONFORMIDADE. CONTRIBUIÇÃO PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA, DA AUDITABILIDADE E DA CONFIANÇA PÚBLICA NO PROCESSO ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO. AUTORIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuida-se de processo referente à proposta de ação de controle da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão e Inovação (AudGestãoInovação)[71], com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos relativos aos testes de integridade, com e sem biometria, realizados nas urnas eletrônicas pelos tribunais regionais eleitorais (TREs), nos locais designados pelas comissões de auditoria da votação eletrônica (CAVEs), durante as eleições gerais de 2026.

2 Conforme esclarecido pela unidade instrutiva, a demanda pela fiscalização surgiu a partir da celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre TSE e TCU[72], com vigência de 11/09/2026 a 31/12/2031, ensejando a oportunidade para a ação de controle e retomando a experiência de 2018, quando auditores do TCU acompanharam os testes de integridade em cinco TREs.

[71] Peça 2 e 7.
[72] TC 018.879/2026-8.

3. De acordo com o plano de trabalho[73] constante da referida cooperação, a atuação do controle externo proporcionou ganhos de eficiência, qualidade e intercâmbio institucional, possibilitando a produção de avaliação consolidada e recomendações técnicas ao TSE.
4. A AudGestãoInovação esclareceu ainda que a auditoria terá como critério os mecanismos de verificação do funcionamento das urnas eletrônicas previstos na legislação eleitoral e regulamentados pela Resolução TSE 23.673/2021.

É o relatório.

VOTO

Em exame, processo administrativo versando sobre proposta de fiscalização com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos relativos aos testes de integridade, com e sem biometria, realizados nas urnas eletrônicas pelos tribunais regionais eleitorais.
2. Dentre os propósitos da ação de controle, a ser viabilizada no âmbito do recém celebrado Acordo de Cooperação Técnica 51/2026, com vigência até 31/12/2031, destaca-se a verificação da conformidade dos procedimentos de votação eletrônica com as normas aplicáveis.
3. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União, por meio de auditoria externa complementar dos testes de integridade realizados pela Justiça Eleitoral nas urnas, a exemplo do que já ocorrera em 2018, bem assim a partir da verificação da aderência dos procedimentos às regras aplicáveis, irá contribuir para o aprimoramento da transparência institucional, da auditabilidade e da confiança pública no sistema eleitoral brasileiro.
4. Trata-se de relevante ação desta Corte de Contas para o aperfeiçoamento contínuo do processo eletrônico de votação, patrimônio de nossa democracia.
5. A fiscalização, estruturada em amplitude superior à realizada em 2018, inclui o exame da regularidade das fases dos testes de integridade realizados nas urnas eletrônicas por todos os 27 (vinte e sete) tribunais regionais eleitorais, nos locais designados pelas comissões de auditoria da votação eletrônica, contando com equipe de auditores federais de controle externo em cada uma das unidades da federação.
6. A proposta possui materialidade e relevância elevadas, uma vez que incide sobre procedimento integrante das eleições gerais de 2026 e destinada à verificação do funcionamento das urnas eletrônicas.
7. Considerando plenamente atendidos os critérios exigidos para a ação e preenchidos os requisitos de adequação e de suficiência dos recursos materiais e humanos[74], entendo que a fiscalização deve ser autorizada, com a urgência que se faz necessária.
8. Por fim, verifico que a proposta se encontra em conformidade com as orientações contidas na Resolução 308/2019, c/c a Portaria Segecex 14/2014, em especial quanto à conveniência e ao alinhamento ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, além de contar com o parecer favorável da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado.

Desse modo, manifesto concordância com a proposta e voto para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2558/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.754/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Proposta de Fiscalização).
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

[73] Peça 4.
[74] Custo total previsto de R$ 1.000.010,00, correspondentes a 404 HDs de esforço estimado.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este processo administrativo versando sobre proposta de ação de controle com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos relativos aos testes de integridade, com e sem biometria, realizados nas urnas eletrônicas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), nos locais designados pelas Comissões de Auditoria da Votação Eletrônica (CAVEs), durante as Eleições Gerais de 2026.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. autorizar a realização da ação de controle;
9.2. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado, para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2558-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 029.610/2014-1 [Apensos: TC 022.830/2025-1, TC 034.643/2014-1, TC 003.350/2017-7, TC 001.856/2022-7, TC 022.831/2025-8, TC 022.832/2025-4, TC 028.692/2016-0, TC 030.285/2016-0, TC 003.471/2018-7, TC 012.439/2017-7, TC 005.428/2018-1].
Natureza: Agravo (Tomada de Contas Especial).
Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul.
Agravante: Digifile Tecnologia Em Documentos Eireli (05.631.257/0001-65).
Representação legal: Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos (OAB/DF/56.724) e outros, representando Digifile Tecnologia Em Documentos Eireli.
SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPERFATURAMENTO EM CONTRATO DE DIGITALIZAÇÃO E INDEXAÇÃO DE DOCUMENTOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO. MULTA. RECURSOS ANTERIORES DESPROVIDOS E REJEITADOS. RECURSO DE REVISÃO CONHECIDO SEM ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. PEÇA DENOMINADA EMBARGOS RECEBIDA COMO AGRAVO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O DESPACHO AGRAVADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITO SUSPENSIVO AUTOMÁTICO E EXIGÊNCIA CUMULATIVA DOS PRESSUPOSTOS CAUTELARES. INOCORRÊNCIA DAS OMISSÕES ALEGADAS. INSUFICIÊNCIA DOS DOCUMENTOS NOVOS PARA CARACTERIZAR A PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. AFERIÇÃO DO PERIGO DA DEMORA SOB A ÓTICA DO INTERESSE PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DA HIPÓTESE LEGAL DE SUSPENSÃO DE REGISTRO A GARANTIA OFERECIDA FORA DO JUÍZO. INAPTIDÃO DA CAUÇÃO PARA SUBSTITUIR A DEMONSTRAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS CAUTELARES. MANUTENÇÃO DO DESPACHO AGRAVADO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

RELATÓRIO

Trata-se de peça denominada embargos de declaração, apresentada por Digifile Tecnologia em Documentos Eireli[75] contra o despacho de 10/8/2026[76]. Nessa decisão, conheci do recurso de revisão interposto pela empresa contra o acórdão 823/2024-Plenário, sem atribuição de efeito suspensivo, conforme o exame de admissibilidade realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos.

2. A recorrente aponta duas omissões no despacho: a primeira quanto aos contornos do pedido liminar formulado no recurso de revisão, que, segundo sustenta, se limitaria a suspender os efeitos de sua inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); a segunda quanto ao perigo da demora, cuja ausência teria sido afirmada sem exame das circunstâncias fáticas invocadas.

3. Sustenta, ainda, que a inscrição no Cadin obsta sua participação em licitações e impede a renovação de contratos públicos essenciais à sua manutenção, o que poderia conduzi-la à insolvência antes do julgamento de mérito e frustrar a eficácia da futura decisão. Oferece em caução real estruturas de armazenagem de sua propriedade, avaliadas em R$ 2.191.200,00 e R$ 1.958.528,60, que afirma superarem o ressarcimento e a multa, com fundamento no art. 7º, I, da Lei 10.522/2002 e em precedente do Superior Tribunal de Justiça. Indica, ainda, créditos a receber de contratantes públicos que, a seu ver, estavam retidos ilegalmente, e aduz que a medida não teria caráter satisfativo nem irreversível, que o recurso de revisão comporta devolutividade plena e que o risco de ineficácia da decisão de mérito constitui requisito autônomo em relação à lesão ao erário.

4. Por fim, reitera as teses veiculadas no recurso de revisão, consistentes em nulidade da tomada de contas especial por ausência de pressupostos de constituição e validade, prescrição e nulidade por ausência de fundamentação e violação ao contraditório. Aponta também a repercussão administrativa da absolvição de seu sócio na esfera penal, o erro de fato, a superveniência de documentos novos, o erro de cálculo e as considerações amparadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei 14.133/2021.

5. Diante das questões suscitadas, a recorrente requer:

"Requer, desse modo, a empresa ora embargante, o acolhimento dos presentes Embargos de Declaração, de modo que sejam sanadas as duas omissões acima apontadas, notadamente quanto: a) o caráter restrito do pedido liminar formulado na peça recursal, que não se confunde com o mérito, limitando-se à suspensão dos efeitos da inscrição da empresa embargante no CADIN, ao menos até o julgamento de mérito do recurso (aí sim...) [sic] e; b) a existência de perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, observados os prejuízos manifestos que a inscrição no CADIN impõe ao apelante, observada a sua saúde financeira e a continuação das suas atividades econômicas, garantindo-se, com isso, inclusive, a quitação do débito, na hipótese de manutenção da glosa e da multa, o que não se espera.

Uma vez acolhidos os declaratórios, requer a atribuição de efeitos modificativos ao remédio processual, de modo que, revisitada a v. decisão monocrática ora embargada, seja atribuído efeito suspensivo ao Recurso de Revisão ora em manejo, ao menos para que seja sustada, até o julgamento de mérito do Recurso de Revisão, a inscrição do ora apelante no CADIN, possibilitando-se, com isso, a entabulação de novos contratos e o recebimento de ativos já contratados, de modo a garantir-se a subsistência das atividades da empresa apelante, permitindo-lhe a plena participação em licitações e a percepção de pagamentos contratuais, mediante a formalização da caução real dos bens ofertados e avaliados e dos valores monetários a receber indicados; ou, ainda, o deferimento da medida cautelar pleiteada em menor extensão, ao menos para que seja autorizado o pagamento de ativos já contratados à empresa ora apelante, indicando-se, claramente, a ilegalidade da retenção em razão da inscrição no CADIN, possibilitando-se, ainda, a participação da ora apelante em processos licitatórios e a celebração de novos contratos públicos, mediante a formalização da garantia pela via real monetária".

É o relatório.

VOTO

Em exame, peça denominada embargos de declaração, apresentada por Digifile Tecnologia em Documentos Eireli em 14/8/2026[77] contra o despacho de 10/8/2026[78]. Por esse despacho, conheci do recurso de revisão[79] interposto pela empresa contra o acórdão 823/2024-Plenário, sem atribuição de efeito suspensivo, conforme o exame de admissibilidade realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)[80].

---

[75] Peça 276.

[76] Peça 275.

[77] Peça 276.

[78] Peça 275.

[79] Peças 250-270.

[80] Peça 272.

2. Por meio do acórdão 823/2024-Plenário, este Tribunal julgou irregulares as contas da empresa e do ex-presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul, condenando-os solidariamente ao ressarcimento de R$ 1.596.312,51, em valores históricos, distribuídos em dez parcelas entre 1/12/2012 e 8/11/2013, além de aplicar a cada um multa de R$ 100.000,00. A condenação decorreu de superfaturamento por preços excessivos frente ao mercado, praticado em contrato de digitalização e indexação de documentos celebrado com o Conselho.

3. A empresa e o ex-presidente do Conselho já interpuseram recursos de reconsideração, desprovidos pelo acórdão 1084/2025-Plenário, e opuseram embargos de declaração, rejeitados pelos acórdãos 1359/2025 e 2325/2025-Plenário.

4. A agravante invocou o art. 34 da Lei 8.443/1992 e o art. 287 do Regimento Interno e requereu a atribuição de efeitos modificativos ao despacho. Apontou duas omissões: a primeira diria respeito aos contornos do pedido liminar, que não se confundiria com o mérito do recurso, por se limitar à sustação dos efeitos da inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) até o julgamento definitivo. A segunda se referiria ao perigo da demora, cuja ausência teria sido afirmada sem exame das circunstâncias fáticas invocadas.

5. Quanto ao perigo da demora, a agravante alegou que a inscrição no Cadin obsta sua participação em licitações e impede a renovação de contratos públicos essenciais à sua manutenção, o que poderia conduzi-la à insolvência antes do julgamento e frustrar a eficácia da futura decisão. Ofereceu em caução real estruturas de armazenagem de sua propriedade, avaliadas em R$ 2.191.200,00 e R$ 1.958.528,60, que afirmou superarem o ressarcimento e a multa, com fundamento no art. 7º, I, da Lei 10.522/2002 e em precedente do Superior Tribunal de Justiça (AgInt no REsp 2.006.993/PR). Indicou também créditos a receber de contratantes públicos que, a seu ver. estavam retidos ilegalmente. Sustentou que a medida não teria caráter satisfativo nem irreversível, que o recurso de revisão comporta devolutividade plena e que o risco de ineficácia da decisão de mérito constitui requisito autônomo em relação à lesão ao erário.

6. Reforçou, ademais, as teses do recurso de revisão: nulidade da tomada de contas especial por ausência de pressupostos de constituição e validade; e ocorrência de prescrição, ao argumento de que somente o acórdão 1331/2014-Plenário interrompeu o prazo quinquenal. Reiterou a nulidade por ausência de fundamentação e violação ao contraditório, pelo não enfrentamento dos pareceres técnicos apresentados em sua defesa, e a repercussão administrativa da absolvição de seu sócio na esfera penal. Invocou, por fim, erro de fato, superveniência de documentos novos, erro de cálculo e considerações amparadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei 14.133/2021.

7. Ao final, requereu a reforma do despacho, para que se conceda efeito suspensivo ao recurso de revisão, ao menos para sustar a inscrição no Cadin até o julgamento de mérito, mediante formalização da caução ofertada. Subsidiariamente, pediu autorização para receber pagamentos já contratados com o poder público e para celebrar novos contratos.

II

8. O despacho de 10/8/2026 tem conteúdo decisório e causa gravame. Embora denominada embargos de declaração, a peça se volta contra decisão monocrática e busca modificar-lhe o conteúdo, pretensão materialmente própria do agravo. Cabe recebê-la como tal, em observância à fungibilidade recursal, e dela conhecer, presentes os requisitos do art. 289 do Regimento Interno.

9. A questão de mérito consiste em saber se subsistem os fundamentos da denegação do efeito suspensivo. Adianto que subsistem. O art. 35 da Lei 8.443/1992 e o art. 288 do Regimento Interno estabelecem que o recurso de revisão não tem efeito suspensivo. Ainda que se admita a mitigação dessa regra, em caráter excepcional, com apoio no poder geral de cautela e na similitude do recurso de revisão com a ação rescisória, a concessão exige a demonstração cumulativa da plausibilidade jurídica do direito e do perigo da demora, este configurado no fundado receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou no risco de ineficácia da decisão de mérito, na forma do art. 276 do Regimento Interno. Nenhum dos dois se verifica.

10. Não há omissão quanto aos contornos do pedido cautelar. A medida foi requerida em três

variantes escalonadas no recurso de revisão, a mais restrita delas limitada à sustação da inscrição no Cadin. Ocorre que essa inscrição não é providência autônoma: decorre diretamente da condenação imposta pelo acórdão 823/2024-Plenário. Sustá-la significa, portanto, suspender um dos efeitos da decisão recorrida, ainda que apenas em parte. A variante mais restrita não muda de natureza por ser menos extensa, de modo que se submete aos mesmos pressupostos do art. 276 do Regimento Interno exigidos para a suspensão integral. Como esses pressupostos são cumulativos, o reconhecimento de que a plausibilidade jurídica não se demonstrou bastou para denegar a medida em qualquer de suas extensões, o que dispensava exame apartado de cada variante. Motivação concisa não se confunde com motivação ausente.

11. A plausibilidade jurídica não está demonstrada. A agravante ancora a pretensão em laudos, em perícias e na absolvição de seu sócio na esfera penal para sustentar que os contratos tomados como referência de preço na apuração do superfaturamento não são comparáveis ao seu. Aferir o valor probante desses documentos e a correção da metodologia de apuração do superfaturamento exige cotejo amplo com os elementos do processo, tarefa própria do juízo de mérito, que se fará após a instrução da AudRecursos e o parecer do Ministério Público de Contas. Conhecer do recurso porque os documentos novos podem ter eficácia sobre a prova produzida não equivale a reconhecer probabilidade de êxito, pois o juízo de admissibilidade não antecipa o de plausibilidade. Em exame perfunctório, não se pressupõe a regularidade das contas nem a verossimilhança das alegações. Do mesmo modo, as teses preliminares de prescrição e de nulidade constituem matéria de exame recursal.

12. A ausência da plausibilidade jurídica bastaria, pela exigência cumulativa, para denegar a medida. O perigo da demora, contudo, também não se configura. A agravante sustenta que a inscrição no Cadin a impede de participar de licitações e de renovar contratos e pode levá-la à insolvência. Esta Corte afere o perigo de dano sob a ótica do interesse público, não do interesse subjetivo do recorrente. Alegações de prejuízo a patrimônio particular, entre elas a inscrição do nome no Cadin e na dívida ativa, não justificam a suspensão excepcional dos efeitos de decisão condenatória. O risco à sobrevivência de pessoa jurídica que tem nos ajustes com o poder público sua principal fonte de receita diz respeito ao universo jurídico exclusivo do interessado. Em casos análogos, este Plenário negou provimento a agravos contra despachos que denegaram efeito suspensivo a recursos de revisão (acórdãos 1674/2024 e 1103/2025, ambos do Plenário).

13. Tampouco socorre a agravante sustentar que o risco de ineficácia da decisão de mérito seria requisito independente dos demais, de modo que bastaria demonstrá-lo, sem prova de prejuízo ao erário ou ao interesse público. Ainda que assim fosse, o que a peça descreve é o perecimento do direito da própria recorrente, e não a inutilidade do futuro julgamento: provido o recurso de revisão, a condenação e seus efeitos, entre eles o registro cadastral, deixam de subsistir.

14. A caução real oferecida não supre a ausência dos pressupostos. O art. 7º, I, da Lei 10.522/2002 condiciona a suspensão do registro à comprovação de que o devedor ajuizou ação para discutir a natureza ou o valor da obrigação, com garantia oferecida ao juízo, e o precedente do Superior Tribunal de Justiça invocado examina exatamente caução prestada em juízo para suspender a exigibilidade de crédito não tributário. A hipótese não alcança a oferta de bens perante esta Corte, à qual não compete a inclusão nem a suspensão do registro, atribuídas ao órgão ou à entidade credora.

15. Tampouco é possível equiparar a garantia ao pagamento: o acórdão condenatório é título executivo desde logo exigível, na forma do art. 71, § 3º, da Constituição Federal, e a baixa da inadimplência do responsável pressupõe a quitação do ressarcimento ao erário. Acresça-se que a suficiência da garantia não está demonstrada, pois a agravante afirma que os bens superam o ressarcimento e a multa sem considerar a atualização monetária e os juros de mora incidentes desde 1/12/2012. Superados esses óbices, a garantia ainda assim reforçaria apenas a proteção do crédito, sem demonstrar grave lesão ao erário ou ao interesse público, nem risco de ineficácia da decisão de mérito.

16. Também não comporta acolhimento o pedido subsidiário de autorização para receber pagamentos já contratados e celebrar novos ajustes. A pretensão se volta contra atos de contratantes

estranhos a esta relação processual e extrapola o objeto do agravo e os limites desta tomada de contas especial. Eventual insurgência contra a retenção de créditos deve ser deduzida perante quem a promoveu, pelas vias próprias.

17. Mantido o despacho agravado, o processo prossegue na AudRecursos, para exame de mérito do recurso de revisão e posterior oitiva do Ministério Público de Contas.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2559/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.610/2014-1.
1.1. Apensos: 022.830/2025-1; 034.643/2014-1; 003.350/2017-7; 001.856/2022-7; 022.831/2025-8; 022.832/2025-4; 028.692/2016-0; 030.285/2016-0; 003.471/2018-7; 012.439/2017-7; 005.428/2018-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Tomada de Contas Especial).
3. Agravante: Digifile Tecnologia Em Documentos Eireli (05.631.257/0001-65).
4. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Rio Grande do Sul.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos (OAB-DF/56724) e outros, representando Digifile Tecnologia Em Documentos Eireli.

9. Acórdão:
VISTO, relatado e discutido este agravo interposto por Digifile Tecnologia em Documentos Eireli contra o despacho de 10/8/2026, pelo qual o relator conheceu do recurso de revisão interposto contra o acórdão 823/2024-Plenário, sem atribuição de efeito suspensivo;
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 como agravo a peça denominada embargos de declaração apresentada por Digifile Tecnologia em Documentos Eireli, e negar-lhe provimento, mantendo o despacho de 10/8/2026 em seus exatos termos;
9.2. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à agravante, 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° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2559-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
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)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE IV – PLENÁRIO
TC 035.367/2017-2.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Governo do Estado do Maranhão.
Responsáveis: Herbert Fontenele Filho (022.139.073-15); Instituto Maranhense de Administracao Municipal (04.191.142/0001-34); Jackson Kepler Lago (000.604.533-20); Weverton Rocha Marques de Sousa (629.293.993-68); Zeli Raquel da Rocha (358.473.281-68).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: João da Silva Santiago Filho (2.690/OAB-MA), Luis Eduardo Franco Boueres (OAB/MA 6.542) e outros, representando Jackson Kepler Lago; Luis Eduardo Franco Boueres (OAB/MA 6.542), representando Weverton Rocha Marques de Sousa; Rodrigo Reis Costa (OAB/MA 17.300), representando Zeli Raquel da Rocha.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROJOVEM. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. CITAÇÃO. GESTORES E ENTIDADE CONTRATADA. GESTOR FALECIDO E GESTOR QUE NÃO PARTICIPOU DOS ATOS. ARQUIVAMENTO. CONTAS IRREGULARES DOS DEMAIS. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor lotado na AudTCE (peça 126), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 127-128), bem como o Parecer do MP/TCU (peça 129):

"INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em desfavor, inicialmente, do Sr. Jackson Kepler Lago (falecido em 4/4/2011), Governador do Estado do Maranhão no período de 1º/1/2007 a 16/4/2009, em razão da ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, no exercício de 2008, conforme Relatório de Auditoria nº 07/2013, realizada pela Auditoria Interna do FNDE.

HISTÓRICO

2. Por conta do Projovem Urbano, cujo objeto era a "Transferência automática de recursos financeiros em favor dos estados, do Distrito Federal e de municípios com população total, igual ou superior a 200.000 habitantes, destinados à promoção de ações de elevação da escolaridade, da qualificação profissional e participação cidadã dos jovens beneficiários", foram liberados, no exercício de 2008, os valores de R$ 734.400,00 e R$ 6.196.500,00, perfazendo o total de R$ 6.930.900,00, através das Ordens Bancárias nºs 862057 e 862070, ambas de 4/7/2008 (peça 2, p. 15).

3. O fundamento para a instauração desta TCE foi a constatação apontada pelo FNDE em seu Relatório de Auditoria n° 7/2013 (peça 2, p. 200-238), no sentido de que, para implantar o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, no exercício de 2008, o Governo do Estado do Maranhão contratou diretamente, por inexigibilidade, o Instituto Maranhense de Administração Municipal- IMAM, para a qualificação de 15.000 jovens, e realizou pagamentos no valor total de R$ 5.978.010,00, mediante as notas fiscais n° 533, de 24/9/2008, nº 539, de 29/9/2008, e nº 542, de 15/12/2008, tendo sido verificado, porém, que não existiam documentos dos serviços prestados pelo Instituto que comprovassem gastos nesse montante, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, dentre outros, contrariando o disposto no §10 do art. 17 da Resolução/CD/FNDE n° 22, de 26/5/2008.

4. Vale destacar o texto da referida norma, como segue abaixo:

" (...) § 10 As despesas realizadas na execução do ProJovem Urbano serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar à qual a entidade responsável pela despesa estiver sujeita, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios ser emitidos em nome do EEx, identificados com o nome do FNDE/MEC e do Programa e ser arquivados em sua sede, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, juntamente com os documentos de prestação de contas na forma definida no art. 17, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE/MEC pelo Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao exercício do repasse dos recursos para disponibilização ao FNDE, aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público."

5. Da análise da prestação de contas do Projovem Urbano 2008 (peça 2, p. 17-158), bem como do supramencionado Relatório de Auditoria n° 07/2013, foi emitido o Parecer n° 746/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, p. 239-242), pela aprovação parcial da prestação de contas, impugnando o valor de R$ 5.948.381,30.

6. Tendo em vista o falecimento do Sr. Jackson Kleper Lago em 4/4/2011, foram identificadas pelo FNDE as Senhoras Maria Clay Moreira Lima Lago e Ludmila Matos Lago, respectivamente, viúva e filha do mesmo (peça 2, p. 253-255), as quais foram notificadas por meio dos Ofícios nºs 19 e 20/2015/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, recebidos em 26/1/2015 (peça 2, p. 271-276 e 279), bem como a então Governadora do Maranhão, Sra. Roseana Sarney, mediante Ofício nº 21/2015 DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, também recebido em 26/1/2015 (peça 2, p. 277-278 e 285).

7. A Sra. Maria Clay Moreira Lima Lago apresentou o expediente constante da peça 2, p. 290-316 e peças 3-5, no qual afirma, em suma, que a execução do Programa não se deu durante a gestão do Sr. Jackson Kepler Lago, o que não foi acatado pelo FNDE, que assim se manifestou, através de sua Auditoria Interna (peça 6, p. 34-35):

"(...) a responsabilização do ex-governador Jackson Lago, conforme subitem 1.1 do Relatório de Auditoria n° 07/2013, se deu em razão de despesas incorridas nas datas de 24/09, 29/09 e 15/12/2008, período o qual o Senhor Jackson Lago exercia o cargo de Governador do Estado do Maranhão. Portanto, reafirmamos a responsabilização indicada naquele Relatório".

8. Por meio dos Ofícios nº 1080 e 1081/2015/DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE, recebidos em 27/10/2015, o FNDE notificou a Sra. Maria Clay M. L. Lago e o então Governador do Maranhão, Sr. Flávio Dino (peça 7, p. 37-43), tendo ela afirmado, desta feita, que o manejo dos recursos envolvidos foi de responsabilidade do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, Secretário de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão à época (peça 7, p. 45-47), porém o FNDE reiterou seu posicionamento no sentido de considerar o ex-governador como responsável, fundamentando-se na análise da Procuradoria Federal do FNDE em caso similar.

9. Por meio do Ofício nº 41/2016-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, recebido em 12/3/2016 (peça 8, p. 38-39 e 173), o FNDE comunicou à Sra. Maria Clay Moreira Lima Lago acerca da decisão de considerar responsável o Sr. Jackson Kepler Lago, notificando-a, como representante do espólio, a devolver os recursos oriundos do Projovem Urbano 2008.

10. Destaca-se ainda que a Procuradoria Geral do Estado do Maranhão declarou, através do Ofício nº 996/2015-GAB/PGE, que "foram adotadas todas as providências cíveis e criminais cabíveis, inclusive obtendo decisão favorável junto à Suprema Corte, para fins de impedir a inscrição do ente público em qualquer órgão restritivo de crédito, nos termos da liminar deferida na Ação Cautelar n° 3976", anexando documentos que comprovariam as ações cíveis e penais adotadas pelo Estado do Maranhão contra os ex-gestores do ProJovem (peça 7, p. 54-275 e peça 8, p. 1-32).

11. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial nº 23/2016-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (peça 8, p. 175-183) conclui-se que o prejuízo importaria em 86% dos recursos repassados – ressaltando-se que o valor de R$ 5.948.381,30 foi retificado para R$ 5.978.010,00, imputando-se a responsabilidade ao espólio do Sr. Jackson Kepler Lago, representado pelas Sras. Maria Clay Moreira Lima Lago e Ludmila Matos Lago, respectivamente viúva e filha do ex-Governador do Estado do Maranhão.

12. O Relatório de Auditoria nº 312/2017 da Controladoria Geral da União (peça 10, p. 1- 5) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 10, p. 6-11), o processo foi remetido a esse Tribunal.

13. No âmbito deste Tribunal, em atenção ao Despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti (peça 20), foi realizada a citação do espólio do Sr. Jackson Kleper Lago, conforme proposto na instrução inicial e nos pronunciamentos do corpo diretivo (peças 17-19), através dos Ofícios nºs 7603/2019 e 7604/2019-TCU/Secex-TCE, recebidos pelas representantes do mesmo em 11/10/2019 (peças 28-29 e 35-36).

14. As Sras. Maria Clay Moreira Lago e Ludmila Matos Lago apresentaram, através de advogado legalmente constituído, suas alegações de defesa, de teor idêntico, presentes nas peças 37 a 40, tendo sido proposto, na instrução técnica, com a concordância do corpo diretivo (peças 44-46), rejeitar as referidas alegações, julgar irregulares as contas do Sr. Jackson Kepler Lago (falecido), bem como condenar seu espólio ao pagamento do débito apurado.

15. O MP/TCU, a seu turno, em Parecer da lavra do e. Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 47), divergiu da referida proposta, considerando, essencialmente, que os elementos constantes dos autos apontam

que a efetiva gestão dos recursos do ProJovem Urbano/2008/MA não ficou a cargo diretamente do governador, mas de outros gestores estaduais, e que inexistem indícios de culpa *in vigilando* ou *in eligendo* do ex-governador.

16. Constatou ainda o Douto MP/TCU, em seu Parecer, que:

- O Governador do Estado do Maranhão, por meio do Decreto 24.133/2008 (peça 4, p. 218), disciplinou a composição do Comitê Gestor Estadual do ProJovem Urbano e designou a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude como sua Coordenadora (peça 3, p. 28 e 81- 82), bem como, por meio do Decreto 24.285/2008 (peça 5, p. 43) designou o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, Secretário de Estado de Esporte e Juventude, como representante do Governo nas matérias relativas ao ProJovem Urbano, no âmbito do Maranhão, delegando-lhe inclusive a competência para ordenação de despesa (peça 4, p. 76, item 5, e p. 204);
- O Programa teria sido efetivamente "executado sob a Gestão do Governo do Estado por meio da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude", conforme atestou, em 10/7/2009, o Sr. José Roberto Costa Santos, então Secretário de Estado de Esporte e Juventude (peça 2, p. 26) perante o FNDE;
- Em 18/9/2008, foi celebrado o Contrato 23/2008 (peça 5, p. 158-163), entre o Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude, e o Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam), cujo objeto era a "prestação de serviços (...) para a realização do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Formação dos Jovens a serem qualificados e inseridos no mercado de trabalho" (peças 4, p. 243-263, e 5, p. 1-42), sendo o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa o signatário do ajuste (peça 3, p. 79);
- Era o Imam quem deveria se encarregar de contratar e remunerar os professores, adquirir merenda escolar e material de apoio pedagógico e distribuí-los às escolas (peça 4, p. 77, item 13), havendo notícias nos autos (peça 3, p. 222 e 225-226; peça 4, p. 4) de que os serviços prestados pelo referido Instituto teriam sido atestados pela Coordenadora Executiva do Programa pela Secretaria de Esporte e Juventude, Sra. Zeli Raquel Rocha, designada nos termos da Portaria 259, de 7/11/2008, do Secretário de Estado de Esporte e Juventude;
- O Ministério Público Federal moveu Ação Civil por Improbidade Administrativa (processo 39385-25.2012.4.01.3700, 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão), a partir do Inquérito Civil Público 1.19.000.000625/2010-24 (peças 4, p. 104-121, e 7, p. 212-223) em desfavor dos Srs. Weverton Rocha Marques de Sousa, Cléber Viegas (Chefe da Assessoria Jurídica da SESPJUV/MA) e Sra. Zeli Raquel da Rocha (peça 3, p. 3-14), em virtude da dispensa indevida de licitação para a contratação direta da Fundação Darcy Ribeiro (Fundar) - Contrato 24/2008, (peça 6, p. 208-213) e do Instituto Maranhense de Administração Municipal – Iman - Contrato 23/2008 (peça 3, p. 73-79), bem como pela suposta autorização de pagamentos irregulares ao Imam, no período de 24/10/2008 a 14/4/2009;
- Naqueles autos, há menção de que o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, na condição de Secretário Estadual do Esporte e Juventude e ordenador de despesas, teria determinado, em quatro oportunidades, a liberação irregular de verbas públicas, sem prévia e regular liquidação, e que a Sra. Zeli Raquel teria participado decisivamente na liberação indevida dos pagamentos das notas fiscais ns° 0533, 0539 e 0542, emitidas pelo Imam, posto que procedeu ao atesto de despesas fictícias (peça 4, p. 86 e 99);
- As ordens bancárias de repasse do Estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Esporte e Juventude, ao Instituto Maranhense de Administração Municipal foram autorizadas pelo Sr. Herbert Fontenele Filho, Secretário Adjunto de Esporte e Juventude (peça 2, p. 108, e peça 5, p. 172- 174, 179-181 e 183-186).

17. Entendeu também o MP/TCU que, a despeito de o Sr. Jackson Kepler Lago ter sido signatário, em 13/5/2008, do Termo de Adesão do Estado ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano (peça 4, p. 205-206), inexistem, nos autos, elementos concretos que evidenciem sua culpa *in elegendo* ou culpa *in vigilando*, pois "o acompanhamento detalhado das ações a cargo das secretarias estaduais não se mostraria compatível, em regra, com o porte de um estado como o Maranhão, mostrando-se desarrazoado entender que o Sr. Jackson Kepler Lago agiu com culpa grave ou cometeu irregularidade grosseira na condução dos assuntos de sua competência".

18. Em razão de tais circunstâncias, sugeriu, no Parecer de peça 47, a exclusão do espólio do ex-governador dos presentes autos, bem como a citação dos gestores responsáveis pelos atos de liquidação e pagamento irregulares, Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, Secretário de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão à época, Sra. Zeli Raquel da Rocha, Coordenadora Executiva do ProJovem Urbano no Maranhão, e do Sr. Herbert Fontenele Filho, Secretário Adjunto de Esporte e Juventude do Maranhão, ordenador de despesas que pessoalmente autorizou o pagamento das parcelas de R$ 910.558,00, R$ 3.429.972,00 e R$ 1.637.480,00, bem como do Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam), que recebeu os recursos do ProJovem Urbano 2008 no âmbito do Contrato 23/2008.

19. Por fim, alertou o Douto representante do MP/TCU que, nos ofícios de citação a serem encaminhados aos responsáveis, "devem ser apresentados todos os dados e elementos indispensáveis à

caracterização da origem/proveniência das irregularidades apuradas e da conduta/culpabilidade de cada responsável, nos termos da Súmula TCU 98, evitando descrições genéricas, de forma a possibilitar o adequado exercício da ampla defesa".

20. O Relator destes autos, Exmo. Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em Despacho na peça 48, concordou com o encaminhamento sugerido pelo MP/TCU, e destacou, no que se refere ao decurso de mais de dez anos desde os fatos controvertidos (art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012, vigente à época), que "estes fatos também foram objeto de controle judicial, sendo que o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa e Sra. Zeli Raquel da Rocha, apresentaram defesa judicial preliminar em 11/11/2014 (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, peça 4, p. 187-193) e o magistrado determinou, em 19/9/2018, a citação dos requeridos (peças 38, p. 6, e 40, p. 6), não havendo óbices à chamada nestes autos em relação a fatos semelhantes".

21. Lembrou também o Ministro Relator, em relação aos demais responsáveis, Sr. Herbert Fontenele Filho e Imam, para os quais não se identificou nos autos comprovação semelhante, que "a jurisprudência predominante desta Casa tem considerado que o mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto (a exemplo do consignado no Acórdão 1258/2019- Plenário, Relator: Bruno Dantas), não se vislumbrando para afastamento das responsabilidades na presente etapa processual".

22. Na instrução à peça 57, propôs-se a realização da citação solidária dos responsáveis, nos termos abaixo:

a) realizar as **citações solidárias** dos responsáveis abaixo relacionados, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento dos ofícios citatórios, apresentarem alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão das condutas também especificadas, ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, as importâncias abaixo identificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até o seu recolhimento, ressaltando-se que, caso venham a ser condenados, o valor do débito será acrescido de juros de mora, nos termos da legislação em vigor:

i) Irregularidade: ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, no exercício de 2008, conforme Relatório de Auditoria nº 7/2013, realizada pela Auditoria Interna do FNDE (pagamentos realizados mediante as notas fiscais 533, de 24/9/2008, 539, de 29/9/2008, e 542, de 15/12/2008, sem documentação comprobatória dos serviços prestados, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, dentre outros):

Valor (R$)	Data
910.558,00	24/9/2008
3.429.972,00	29/9/2008
1.637.480,00	15/12/2008

Valor atualizado do débito em 4/5/2021: R$ 11.854.317,49 (peça 56).

ii) Responsáveis:

ii.1) Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68), Secretário de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão no período de 4/7/2008 a abril/2009 e ordenador de despesas do ProJovem Urbano/2008/MA;

ii.2) Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68), Coordenadora Executiva do ProJovem Urbano no Maranhão a partir de 7/11/2008 e, antes disso, Assessora Especial da Secretaria de Esporte e Juventude do Maranhão;

ii.3) Sr. Herbert Fontenele Filho (CPF 022.139.073-15), Secretário Adjunto de Esporte e Juventude do Maranhão, ordenador de despesas que pessoalmente autorizou o pagamento das despesas do Contrato 23/2008, firmado com o Instituto Maranhense de Administração Municipal – Imam;

ii.4) Instituto Maranhense de Administração Municipal - Imam (CNPJ 04.191.142/0001-34), entidade beneficiária dos recursos do ProJovem Urbano 2008 no âmbito do Contrato 23/2008, a quem cabia, entre outras obrigações, por disposição contratual (Cláusula Quarta do Contrato 23/2008):

"4.1.1. Executar todas as atividades e os prazos discriminados no Projeto Pedagógico Integrado e Plano de Implementação e demais documentos que integram o presente CONTRATO;

(...)

4.1.4. Fornecer relatórios parciais de acompanhamento do desenvolvimento das atividades previstas para cada ação;

(...)

4.1.7. Promover a distribuição do material didático em cada número pólo ou sala de aula;

4.1.8. Se responsabilizar por quaisquer danos causados ao CONTRATANTE, aos participantes ou a terceiros decorrentes de ação ou omissão, dolo ou culpa, bem como eximir a Administração de qualquer culpa";

iii) Condutas:

iii.1) Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68): dispensar indevidamente a realização de processo de licitação que culminou com a contratação direta e irregular do Instituto Maranhense de Administração Municipal – Imam, mediante Contrato 23/2008 (peça 3, p. 71/79) e determinar a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa em quatro oportunidades, em 24/9/2008, 29/9/2008, 15/12/2008 e 14/4/2009 (peça 4, p. 86-99):

iii.2) Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68): atestar as notas fiscais 533, 539 e 542, nos valores de R$ 910.558,00, R$ 3.429.972,00 e R$ 1.637.480,00, totalizando R$ 5.978.010,00, emitidas pelo Imam no âmbito do Contrato 23/2008, mesmo sem documentação comprobatória dos serviços prestados, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, dentre outros (peça 4, p. 86 e 99);

iii.3) Sr. Herbert Fontenele Filho (CPF 022.139.073-15): autorizar pessoalmente o pagamento dos valores de R$ 910.558,00, R$ 3.429.972,00 e R$ 1.637.480,00 (peça 5, p. 170-186);

iii.4) Instituto Maranhense de Administração Municipal - Imam (CNPJ 04.191.142/0001-34): não cumprir as obrigações previstas nos subitens 4.1.1, 4.1.4, 4.1.7 e 4.1.8, da Cláusula Quarta do Contrato 23/2008, transcritas no item **ii.4** desta instrução;

iv) Dispositivos violados: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93, do Decreto-lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986, art. 17 da Resolução CD/FNDE nº 22, de 26/5/2008, e Cláusula Quarta do Contrato nº 23/2008, celebrado entre o Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude, e o Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam);

23. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade (peça 59), foi efetuada a citação solidária dos responsáveis (peças 64-70, 94-97, 115-116). Em resposta, foram apresentadas as alegações de defesa e diversos documentos pelos Responsáveis, a exceção do Imam, que permanece silente até a presente data (peça 73-90, 98-99).

24. Esta Unidade Técnica abordou as alegações prestadas, contudo, em face de ter considerado a ocorrência da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitórias do TCU, propôs o arquivamento dos autos, sem analisar o mérito das alegações de defesa prestadas (peça 119).

25. Em sequência, o Douto MP/TCU discordou parcialmente das conclusões da Unidade Técnica, no sentido de que não haveria ocorrida a referida prescrição para todos os responsáveis, o que o levou a propor (peça 122, p. 5):

- reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória relativamente ao Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam), entidade contratada para a execução do ProJovem Urbano/2008/MA (Contrato 23/2008, peça 3, pp. 74/9), e ao sr. Herbert Fontenele Filho, ex-Secretário Adjunto de Esporte e Juventude do Maranhão, e, em razão disso, arquivar o presente processo no que tange a esses dois responsáveis,
- restituir o processo para a AudTCE, com vistas à continuidade da instrução, mediante exame das alegações de defesa aduzidas pelo sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (peças 73 a 90) e pela sra. Zeli Raquel da Rocha (peça 99), sem prejuízo de verificar, em nome do princípio da verdade material, a possibilidade de aproveitamento de algum argumento defensivo apresentado pelo sr. José Ribamar Serra Silva, representante legal do Imam (peças 16 e 98).

26. Ao se manifestar pelas proposições da Unidade Técnica e do MP/TCU, o Relator do presente processo, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, após fazer considerações sobre a contagem dos prazos interruptivos da prescrição, assim se manifestou (peça 123, p. 4):

20. Ante tais considerações, embora não tenha acolhido, com as devidas vênias, a análise ministerial quanto à ocorrência da prescrição – afastando-se a proposta contida no item 'a' do Parecer ministerial de peça 122, p. 5 –, adoto encaminhamento semelhante ao proposto no item 'b' do mencionar Parecer (peça 122, p. 5), mas no sentido de restituir os autos à AudTCE, para continuidade da instrução com o completo exame das alegações de defesa de todos os responsáveis citados.

21. Espera-se, afinal, que a unidade instrutiva realize análise detida e integral das alegações de defesa e demais elementos carreados aos autos, de maneira aprofundada, oferecendo proposta quanto ao mérito das presentes contas, permitindo o exame e adequado encaminhamento por este julgador. Faz-se mister que o exame meritório avalie, entre outros aspectos, a anulação judicial do Relatório de Auditoria 006/2009-AGAJ/CGE (peça 88), utilizado no Parecer ministerial de peça 47 para fundamentação das citações.

22. MP/TCU. Ao final, deve a unidade instrutiva restituir os autos ao Gabinete deste Relator via MP/TCU.

27. Dessa forma, o Relator não acolheu a sugestão de reconhecer a prescrição relacionada ao Imam e ao Sr. Herbert Fontenele Filho, ex-Secretário Adjunto de Esporte e Juventude do Maranhão. Ademais, determinou a restituição do processo a esta Unidade Técnica, para que efetue a completa análise de mérito das

alegações de defesa dos responsáveis citados, registrando que o exame meritório a ser feito avalie a anulação judicial do Relatório de Auditoria 006/2009-AGAJ/CGE (peça 88), utilizado no Parecer ministerial de peça 47 para fundamentação das citações.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 98/2024

Avaliação da Ocorrência de Prescrição e da Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

28. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU nº 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que "prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento" nos processos de controle externo, conforme o art. 2º da referida norma.

29. Conforme dito anteriormente, o Relator do presente processo, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, fez considerações sobre a contagem dos prazos interruptivos da prescrição no caso concreto, conforme excertos de seu Despacho abaixo transcritos (peça 123, p. 3-4):

14. Este novo dispositivo, a meu ver, impede o acolhimento da análise ministerial relativa à prescrição. Inobstante, com vênias à análise oferecida pela unidade instrutiva, entendo que por outra razão não se consumou a prescrição das pretensões punitiva ou ressarcitória. A jurisprudência mais recente desta Casa (a exemplo dos Acórdãos 2643/2022, 463/2024 e 883/2025, todos do Plenário) consigna que os atos inequívocos de apuração do fato (inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), como a realização de auditorias, instauração e instrução da tomada de contas especial, consistem em marcos interruptivos de natureza objetiva, com capacidade de interromper a fluência do prazo prescricional em relação a todos os possíveis responsáveis.

15. Valendo-me dos eventos listados pela unidade instrutiva na derradeira instrução (peça 119, p. 7-10, itens 24-28), minha assessoria sintetizou, na tabela abaixo, os marcos interruptivos da prescrição, em caráter não exaustivo:

24/6/2010	Termo inicial da contagem do prazo prescricional (data em que foi apresentada a prestação de contas do Projovem Urbano/2008 ao FNDE - peça 2, p. 19)
11/9/2013	Relatório de Auditoria 7/2013 (Auditoria Interna do FNDE - peça 2, p. 200-238)
22/9/2014	Parecer 746/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN-FNDE/MEC (aprovação parcial da prestação de contas - peça 2, p. 239-242)
25/2/2016	Relatório de TCE 23/2016-DIREC/COTCE/CGAPC-DIFIN-FNDE/MEC (peça 8, p. 175-183)
17/4/2017	Relatório de Auditoria 312/2017, da CGU (peça 10)
12/2/2019	Instrução preliminar da então SecexTCE (propõe citação) (peças 17-19)
11/3/2019	Despacho do Relator autorização a citação (peça 20)
12/3/2020	Primeira instrução de mérito da SecexTCE (peças 44-46)
25/5/2020	Parecer do MPTCU propõe alterar responsáveis (peça 47)
10/7/2020	Despacho do Relator concorda com MP (peça 48)
Junho/2021 e Setembro/2021	Citações dos responsáveis (peças 67, 69, 70, 95-96 e 97)
1º/2/2024	Instrução final de mérito da AudTCE (peças 119-121)
15/3/2024	Parecer do MPTCU (peça 122)

16. Observo, portanto, que não houve o transcurso de mais de cinco anos entre cada evento processual e o seguinte, não ocorrendo, nos autos, a prescrição ordinária da pretensão sancionatória e ressarcitória.

17. Além disso, considerando-se a realização da auditoria pelo FNDE (com relatório emitido em 11/9/2013 - peça 2, p. 200-238) como sendo o primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária e, portanto, o marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 534/2023-Plenário, conclui-se que igualmente não houve a prescrição intercorrente (art. 8º da Resolução TCU 344/2022).

18. Assim, ainda que os responsáveis não tenham sido cientificados individualmente durante a fase interna do feito, mas arrolados em momento posterior, e que o Despacho de peça 48 (de 27/7/2020) tenha sido emitido antes do início da vigência da Resolução 344/2022, a interrupção da contagem prescricional decorrente de

apuração anterior ao arrolamento (como o Relatório de Auditoria Interna de 11/9/2013 e a instauração da tomada de contas especial em 23/2/2016) é capaz de interromper a fluência do prazo prescricional também em seu desfavor (Acórdão 1252/2025 – 1ª Câmara).

30. Assim, o Relator entende que não houve, no presente processo, a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

31. Quanto à viabilidade do exercício do contraditório é, em regra, verificada pelo transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que haja a notificação dos responsáveis (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024). Mas, conforme o entendimento do Relator, no presente caso, não há de se falar em tal inviabilidade, conforme excerto de seu Despacho transcrito a seguir (peça 123, p. 4):

19. A propósito, no que se refere à conclusão instrutória quanto à ocorrência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa para o sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, sra. Zeli Raquel da Rocha e o Iman (peça 119, p. 9-10, item 29), vale ressaltar que o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa e a Sra. Zeli Raquel da Rocha haviam sido acionados judicialmente no ano de 2014 (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, peça 4, p. 187-193), por fatos semelhantes aos discutidos nos presentes autos. Dessa forma, o fato de a citação ter sido efetivada mais de dez anos (IN 98/2024, art. 6º, II) após a data dos pagamentos impugnados (sendo o último realizado em 15/12/2008 – peça 2, p. 201), em princípio, não deveria levar automaticamente à conclusão pela ocorrência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa para tais responsáveis, sendo razoável pressupor que não foram surpreendidos com a citação nos presentes autos. Da mesma forma, cabe avaliar com critério eventual prejuízo à defesa do Iman, considerando ser pouco crível que o Instituto estivesse alheio às discussões em curso sobre os recursos geridos em seu âmbito.

Valor de Constituição da TCE

32. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é superior ao limite mínimo de R$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

33. Informa-se que, conforme apontado na instrução anterior, não foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis (peça 119, p. 10).

34. A presente TCE está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

35. Um dos pontos salientados pelo Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em seu Despacho, é a necessidade de se avaliar, entre outros aspectos, a anulação judicial do Relatório de Auditoria 006/2009-AGAJ/CGE (peça 88), utilizado no Parecer ministerial de peça 47 para fundamentação das citações, conforme o comando contido em seu Despacho (peça 123, p. 4).

36. Essa questão é de grande relevância para o desfecho da presente TCE, pois o uso de prova considerada inválida pelo Poder Judiciário teria o potencial de contaminar a licitude do procedimento e obrigar o refazimento de diversos atos, atingindo a todos os responsáveis arrolados neste processo.

37. Por isso, o exame técnico se iniciará por essa questão, e os demais pontos argumentados por todos os responsáveis citados e que apresentaram defesa serão vistos posteriormente em sequência.

Do princípio da independência das instâncias

38. O princípio da independência das instâncias estabelece que uma única conduta ilícita pode ser apurada e sancionada simultaneamente em diferentes âmbitos do Direito, visto que cada esfera tutela um bem jurídico distinto. Dessa forma, a instância penal foca na conduta como crime visando à ordem social, enquanto a instância cível ou de improbidade busca a reparação do dano e a proteção da moralidade. Já a administrativa disciplinar zela pelo vínculo funcional do agente e a instância de controle, como o TCU, concentra-se na correta aplicação dos recursos públicos federais, imputando débito e multa aos responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares, conforme o caso. Sendo assim, a regra geral é que a absolvição ou condenação em uma esfera não interfere, automaticamente, no julgamento das demais.

39. Essa independência, contudo, não é absoluta, pois o Poder Judiciário possui o monopólio da jurisdição e a capacidade de declarar, em definitivo e com trânsito em julgado, a verdade sobre fatos e autoria. Desta forma, uma decisão do TCU, que é um órgão administrativo com *status* constitucional, será obrigatoriamente vinculada por uma decisão judicial definitiva apenas e tão somente quando o Judiciário negar os próprios pressupostos fáticos da acusação, o que ocorre, especificamente, quando o Judiciário afirma a inexistência material do fato, ou seja, conclui categoricamente que o ato investigado jamais existiu, destruindo a base da acusação; ou quando o Judiciário afirma a negativa de autoria, concluindo que, embora o fato tenha ocorrido, o agente arrolado não foi o seu autor nem concorreu para ele.

40. Além dessas hipóteses, existe uma derivação crucial no âmbito cível que se entende também vincular o Tribunal, no caso, a decisão transitada em julgado que afirma a inexistência de dano ao erário, pois,

nesse caso, o TCU não poderá mais imputar um débito ao gestor, embora ainda possa, a depender do caso, aplicar uma multa por irregularidades formais graves que não foram objeto da ação judicial.

41. Em contrapartida, é fundamental notar que absolvições judiciais por outras razões não vinculam o TCU, como a absolvição por insuficiência de provas, ou a absolvição por atipicidade da conduta penal, visto que o fato pode não configurar um crime, mas ainda ser um gravíssimo ilícito administrativo-financeiro de competência da Corte de Contas.

Os efeitos da prova ilícita: teoria dos frutos da árvore envenenada e a doutrina da descoberta inevitável

42. A declaração de ilicitude de um elemento probatório pelo Poder Judiciário pode gerar efeitos diretos e profundos no âmbito de uma TCE, uma vez que a Constituição Federal é categórica ao estabelecer, em seu Artigo 5º, inciso LVI, que "são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos".

43. Nesse sentido, é deveras importante compreender que essa ilicitude não se restringe apenas a provas obtidas por meios criminosos, como a interceptação telefônica clandestina, mas abrange fundamentalmente aquelas produzidas com grave violação às garantias processuais, como, por exemplo, a supressão do contraditório e da ampla defesa, a utilização de provas colhidas por autoridade manifestamente incompetente, em clara afronta ao princípio do juiz natural, a juntada de dados sigilosos, a exemplo de extratos bancários ou fiscais, obtidos sem a devida e fundamentada autorização judicial, o indeferimento injustificado de produção de contraprovas essenciais e a sistemática negação de acesso integral e tempestivo aos autos do processo.

44. No caso de uma TCE, caso os fatos irregulares estejam somente sustentados exatamente naquela prova declarada nula, a ausência de outros elementos probatórios lícitos, inevitavelmente, teria o condão de levar à insubsistência da acusação e ao arquivamento do processo por falta de justa causa.

45. O impacto dessa nulidade, entretanto, pode ir além da prova em si, alcançando outras provas que dela decorram diretamente, fenômeno conhecido na doutrina como a "Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada" (*Fruit of the Poisonous Tree*). Isso significa que, se a prova ilícita foi o caminho exclusivo e determinante que levou a outras descobertas, essas novas provas também serão consideradas contaminadas e, portanto, inadmissíveis para fundamentar uma condenação.

46. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no entanto, mitiga o princípio, quando se puder demonstrar que aquela mesma evidência seria obtida por um caminho investigativo autônomo, ou que ela seria descoberta de qualquer maneira pelos trâmites ordinários do controle, segundo a doutrina da descoberta inevitável. Artigo publicado acerca desse tema, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) é bem elucidativo por demonstrar diversos casos práticos de aplicação da referida doutrina (Vide Fonte independente e descoberta inevitável, segundo o STJ.).

47. Assim, a doutrina da descoberta inevitável é uma exceção à regra de exclusão das provas ilícitas, se baseando na ideia de que, mesmo que uma determinada prova tenha sido obtida de modo irregular, essa ilicitude pode ser relativizada se ficar demonstrado, de maneira concreta, que a prova seria inevitavelmente descoberta por meios legítimos e independentes.

48. O fundamento central dessa doutrina é evitar que a busca pela verdade material e a efetividade da justiça sejam frustradas por um vício formal que não alteraria o resultado da investigação ou do processo. Trata-se, assim, de uma forma de equilibrar o princípio da legalidade com o da proporcionalidade, permitindo que o interesse público na correta apuração dos fatos não seja sacrificado em nome de um formalismo excessivo.

49. O ordenamento jurídico brasileiro prevê expressamente a inadmissibilidade de provas ilícitas no artigo 5º, inciso LVI, da Constituição Federal. Essa vedação foi regulamentada no artigo 157 do Código de Processo Penal, que dispõe: "São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais." O §1º do mesmo artigo estabelece que "são também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras." Já o §2º define que "considera-se fonte independente aquela que, por si só, seguindo os trâmites típicos e de praxe, próprios da investigação ou instrução criminal, seria capaz de conduzir ao fato objeto da prova."

50. A doutrina da descoberta inevitável decorre exatamente da ideia contida nos §§1º e 2º do artigo 157 do Código de Processo Penal, ao admitir que, embora determinada prova tenha origem em contexto de ilicitude, é possível reconhecer a validade de prova idêntica ou equivalente que seria inevitavelmente descoberta por meios autônomos e lícitos, a partir de uma fonte independente ou de uma linha de apuração legítima que, de forma natural, conduziria ao mesmo resultado. Assim, a doutrina não legitima o uso da prova ilícita em si, mas apenas afasta os efeitos contaminantes quando comprovado que o conteúdo probatório seria alcançado de modo regular. Nessa perspectiva, ela atua como um complemento prático à teoria da fonte independente e como

limitação à teoria dos "frutos da árvore envenenada", que, em regra, torna inadmissíveis as provas derivadas de uma fonte ilícita.

51. Dessa forma, entende-se que, para que essa doutrina seja aplicada, devem ser observados alguns requisitos essenciais. O primeiro é a inevitabilidade objetiva da descoberta: deve estar comprovado que a prova seria encontrada, de forma inevitável e previsível, por meios regulares, e não apenas por uma possibilidade remota. O segundo requisito é a existência de uma linha investigativa lícita e paralela: é preciso demonstrar que havia uma investigação legítima em andamento ou uma sequência natural de atos processuais que levariam à mesma prova, ainda que a prova ilícita não tivesse sido produzida. O terceiro requisito é a ausência de má-fé ou dolo na obtenção original da prova: Não se pode admitir a doutrina quando a autoridade deliberadamente desrespeita a lei, sob pena de estimular condutas abusivas e fragilizar as garantias constitucionais.

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa

52. O Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, alegou que a motivação de investigar os fatos discutidos no presente processo de TCE, dever-se-ia ao que foi relatado no Relatório Final de Auditoria Especial n°. 06/2009/AGAJ/CGE, de 2/10/2009 e que esse relatório teria originado não apenas a TCE. 23034.001358/2016-33 no FNDE (que é agora apreciada no âmbito do TCU), mais ainda o Inquérito Policial nº. 2009.37.00.008332-5 (que deu origem à Ação Penal 683 – Estado do Maranhão) e a Ação de Improbidade Administrativa nº. 39385-25.2012.4.01.3700 (peça 73, p. 5).

53. O Responsável afirma que ter impetrado o Mandado de Segurança nº 0005046-92.2015.8.10.0000 perante o Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ/MA), alegando e buscando demonstrar a existência de ilegalidades e violação ao seu direito à ampla defesa e ao contraditório no Processo Administrativo nº 185/2009. Esse processo, conforme dito anteriormente, teria resultado na elaboração do Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE, o qual abordaria, entre outros aspectos, as contratações realizadas pelo IMAM (peça 73, p. 5).

54. Afirma que, por conta de decisão proferida no âmbito do citado Mandado de Segurança, foi declarada a suspensão dos efeitos do referido Relatório nº. 006/2009-AGAJ/CGE, bem como de qualquer medida, judicial ou administrativa, ou eficácia de qualquer ato ou decisão (processo ou inquérito) já em curso, que tivesse origem no mencionado Relatório e no Processo Administrativo nº. 185/2009 (peça 73, p. 6). A cópia do referido Mandado de Segurança encontra-se nos autos, em que se confirma o que foi narrado pelo Responsável (peça 80, p. 6-13).

55. Assevera que, como resultado dessa decisão, transitada em julgado em 26/1/2016, o então Presidente das Primeiras Câmaras Cíveis do TJ/MA teria determinado a emissão de ofícios às Varas da Fazenda Pública, a uma Vara Criminal e ao Tribunal de Contas do Estado, comunicando o julgamento e o teor do acórdão para cumprimento. No entanto, não teria sido enviado qualquer comunicado ao TCU, pois o Defendente alega que não teria conhecimento da tomada de contas no FNDE ou no TCU, já que o único responsável indicado seria o espólio do Sr. Jackson Kepler Lago (peça 73, p. 6-7).

56. Entende, assim, que "não é admissível que um relatório de auditoria anulado, por violação expressa aos preceitos constitucionais da ampla defesa e ao contraditório judicialmente reconhecidas, seja retirado (anulado) do mundo jurídico por uma via, e reintroduzido em outra via, pelo simples fato de que o defendente sequer conhecia das imputações no âmbito, antes do FNDE, e depois no TCU" (peça 73, p. 7).

57. Afirma que seria evidente que, após tanto tempo, um relatório anulado produzir efeitos, mesmo que indiretos, seria contrário aos princípios da proteção à confiança e da segurança jurídica. A anulação do Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE já teria sido decidida pela Justiça Estadual, em decisão transitada em julgado, não cabendo mais discussão sobre sua validade ou os efeitos derivados. Como consequência, defende que o relatório seria considerado prova inválida e ilícita, independentemente da jurisdição em que o processo esteja, devido à ilicitude já reconhecida pelo Judiciário. Além disso, cita que o artigo 5º, inciso LVI, da Constituição Federal, proibiria o uso de provas obtidas por meios ilícitos, enquanto o artigo 369 do CPC asseguraria que apenas meios legais e moralmente legítimos podem ser utilizados para fundamentar pedidos ou defesas. Assim, um relatório de auditoria anulado por ilicitude não poderia ser considerado prova válida ou lícita (peça 73, p. 7-8).

58. Apresenta uma série de excertos de julgados, a fim de demonstrar que seu entendimento estaria alicerçado pela jurisprudência do STJ (peça 73, p. 8-9).

59. Defende que seria aplicável ao caso a teoria dos frutos da árvore envenenada (*fruits of the poisonous tree*), uma vez que a auditoria original, anulada e considerada ilícita como prova, contaminaria todas as provas dela derivadas. Assevera que a Informação nº 41/2016-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, que deu origem à Tomada de Contas nº 23034.001358/2016-33, posteriormente resultando na presente TC

035.367/2017-2 no TCU, teria se originado diretamente do anulado Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE.

60. Isso ficaria evidente, segundo alega, na própria Informação nº 41/2016, que menciona textualmente o Acórdão nº 5862/2011-TCU – 1ª Câmara, o qual determinou ao FNDE a análise das prestações de contas do Governo do Maranhão, com base nos indícios de irregularidades apontados no referido relatório anulado. Assim, entende que, sendo o Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE nulo, as provas dele derivadas também deveriam ser consideradas ilícitas. A menção explícita ao relatório no controle interno do FNDE demonstraria que não há independência de fonte ou descoberta inevitável, evidenciando uma relação direta e inegável de subordinação causal entre o relatório anulado e os atos subsequentes do FNDE e do TCU (peça 73, p. 8-9).

61. Apresenta excertos de julgado do STF, que menciona a doutrina dos frutos da árvore envenenada, no intuito de fundamentar seu ponto de vista (peça 73, p. 9-10).

62. Afirma que a Tomada de Contas nº 23034.001358/2016-33 teria tramitado no FNDE sem o seu conhecimento, que sequer aparecia como responsável e nunca foi chamado a se manifestar ou esclarecer os fatos. Apenas as representantes do espólio do Sr. Jackson Kepler Lago, governador do Maranhão de 2007 a 2009, teriam sido notificadas. Acredita que haveria um claro prejuízo à sua defesa, não apenas pelo longo intervalo de treze anos desde os fatos investigados, mas também pela suposta existência de instabilidade política da época, marcada pela abrupta mudança na chefia do Executivo Estadual e nas secretarias de governo, incluindo a ocupada pelo defendente. Essa situação teria gerado disputas políticas e perseguições, como a que resultou no Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE, posteriormente anulado pelo Judiciário por violar princípios fundamentais. Alega que, somado ao longo tempo transcorrido e à falta de ciência do defendente sobre a persecução no TCU, envolvendo fatos de 2008, essas circunstâncias comprometeriam o pleno exercício de sua defesa no caso (peça 73, p. 10).

63. Assevera que, no curso do controle interno realizado pelo FNDE, o Pronunciamento Ministerial sobre a Tomada de Contas nº 23034.001358/2016-33 teria concluído pela irregularidade das contas, encaminhando os autos ao TCU em 11 de maio de 2017. Naquele momento, apenas o espólio de Jackson Kepler Lago teria sido citado, com imputação de débito no valor de R$ 1.637.480,00 referente à despesa de 15/12/2008; R$ 3.429.972,00 referente à despesa de 29/9/2008; e R$ 910.558,00 referente à despesa de 24/9/2008, todas relacionadas à ausência de comprovação da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM Urbano no exercício de 2008. O caso teria chegado ao TCU em maio de 2017, ainda tratando de fatos relativos ao PROJOVEM de 2008. O espólio de Jackson Kepler Lago teria sido citado apenas em 2019, e somente em 25 de maio de 2020 o Ministério Público de Contas junto ao TCU teria sugerido a responsabilização do defendente e de outros envolvidos (peça 73, p. 10-11).

64. Afirma que, na manifestação de maio de 2020, o Ministério Público de Contas teria feito referência direta ao Relatório nº 6/2009-AGAJ/CGE, já anulado e considerado ilícito, conforme transcrito a seguir (peça 73, p. 11):

"Sobre a execução do aludido contrato, a Controladoria-Geral do Estado do Maranhão (CGE/MA) apontou diversos achados no âmbito do Relatório 6/2009- AGAJ/CGE-2ª Parte, de 15/6/2009 (peça 3, pp. 24/61. Relatório 6/2009- AGAJ/CGE-Final, de 30/9/2009, à peça 7, pp. 64/192)". Entre outros, cabe destacar (peça 3, pp. 27/8): 5.18 Pagamento irregular no valor de R$ 5.978.010.00 [R$ 910.558,00 + R$ 3.429.972,00 + R$ 1.637.480,00], tendo em vista a ausência de relatórios de acompanhamento e de mecanismos de controle e avaliação do programa (subitem 8.4.13);"

65. Essa prova, defende o Responsável, deveria ter sido excluída do âmbito jurídico, mas teria sido utilizada indevidamente para fundamentar a alegação de pagamento irregular no valor de R$ 5.978.010,00 (peça 73, p. 11).

66. Alega que a mesma manifestação teria mencionado o Inquérito Policial nº 2009.37.00.008332-5, que originou a Ação Penal 683 – Maranhão, e a Ação de Improbidade Administrativa nº 39385-25.2012.4.01.3700, ambos derivados do Relatório Final de Auditoria Especial nº 06/2009-AGAJ/CGE, de 2/10/2009, já anulado e considerado ilícito, conforme anteriormente mencionado (peça 73, p. 11):

"O Ministério Público Federal moveu Ação Civil por Atos de Improbidade Administrativa, (processo 39385-25.2012.4.01.3700, 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão), subscrita em 8/10/2012 (Inquérito Civil Público 1.19.000.000625/2010-24, peças 4, pp. 104/21, e 7, pp. 212/23; e Inquérito Policial 2009.37.00.008332-5, este último instaurado a partir da fiscalização efetuada pela CGE/MA, peça 7, pp. 199/210 e 227/38), em desfavor dos srs. Weverton Rocha Marques de Sousa, Cléber Viegas (Chefe da Assessoria Jurídica da SESPJUV/MA) e Zeli Raquel da Rocha, tendo em vista que (peça 3, pp. 3/14)"

67. Pondera que a inexistência de crime na contratação do IMAM, para execução do Programa Projovem, teria sido reconhecida pelo STF na Ação Penal 683 – Maranhão, com decisão transitada em julgado

em 24 de março de 2017. O Supremo teria concluído pela ausência de desvio de recursos e pela regularidade da contratação direta, o que tornaria inadequado cogitar, mesmo em abstrato, de crime para justificar a responsabilização do defendente na esfera administrativa, ainda que as instâncias sejam independentes, conforme excerto a seguir transcrito (peça 73, p. 12):

Penal. Processo Penal. Ação penal originária. Deputado federal. Acusação da prática do art. 89 da Lei 8.666/93 (dispensa indevida de licitação), em duas oportunidades, em concurso material (art. 69 do CP).

2. Inépcia da denúncia. Art. 41 do Código de Processo Penal. O tipo do art. 89 da Lei 8.666/93 não menciona prejuízo à Administração ou finalidade específica. Denúncia apta.

3. Art. 89 da Lei 8.666/93. A jurisprudência interpreta o dispositivo no sentido de exigir o prejuízo ao erário e a finalidade específica de favorecimento indevido como necessários à adequação típica – INQ 2.616, relator min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 29.5.2014.

4. Licitação. Inexibilidade fora das hipóteses legais. ProJovem: qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias voltadas ao público-alvo do programa. Art. 25, II, combinado com art. 13, VI, da Lei 8.666/93 – serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com empresa de notória especialização. Não foi documentada pesquisa de mercado que pudesse levar à conclusão de que não haveria outras entidades com capacidade de realizar o serviço na região, em condições iguais ou melhores. Justificativa retórica. Inexigibilidade fora das hipóteses legais comprovada.

5. Ausência de elementos levando a crer que o denunciado tinha intenção de desviar recursos ou, de qualquer forma, causar prejuízo ao erário. A estrutura do Convênio que não estimulava as administrações estaduais à economia. Secretário de Estado que recebeu de sua assessoria administrativa e jurídica pareceres pela conveniência, oportunidade e juridicidade da contratação. Ausência de elemento indicando que tenha pessoalmente influenciado a escolha ou que tenha relação com a contratada. Inexistência de prova suficiente de que o fato constitua infração penal.

6. Dispensa indevida de licitação. ProJovem. Ações de formação inicial e continuada de educadores na esfera do ProJovem Urbano. Licitação dispensada com base no art. 24, XIII, da Lei 8.666/93 – contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético profissional e não tenha fins lucrativos. Atendimento aos requisitos legais. Fundação que participou da estruturação do Programa e da formação de formadores promovida pela Secretaria Nacional da Juventude. Parecer da Assessoria Jurídica apontava regularidade da contratação. Fato que não constituiu infração penal.

7. Denúncia julgada improcedente. (STF. AP 683, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 9/8/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-041 DIVULG 03-03-2017 PUBLIC 06-03-2017).

68. Embora a decisão do STF não vincule obrigatoriamente a instância administrativa, o Responsável defende que seria necessário preservar a coerência do sistema. Com o Judiciário já tendo concluído pela inexistência de dolo e pela regularidade da contratação, ele defende que não caberia à Corte de Contas afirmar o contrário, alegando irregularidade ou dolo nos mesmos fatos. Assim, a manifestação ministerial que sugeriu a responsabilização do defendente com base em imputações penais rejeitadas pelo STF estaria claramente equivocada (peça 73, p. 12).

69. Afirma que. recentemente, a Ação de Improbidade Administrativa nº. 39385-25.2012.4.01.3700 teria sido rejeitada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no bojo do Agravo de Instrumento nº. 1023815-77.2019.4.01.0000, interposto contra o recebimento da inicial, conforme transcrito a seguir (peça 12-13):

PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO. HIPÓTESE DE REJEIÇÃO. CONFIGURAÇÃO. RECONHECIMENTO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE FUNDAMENTA A CAUSA DE PEDIR. PROVIMENTO DO AGRAVO. EFEITO EXTENSIVO (LITISCONSORTES). AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. 1. Os fatos que dão suporte à ação de improbidade dizem respeito à contratação, pela Secretaria de Esporte e Juventude do Estado do Maranhão, com dispensa de licitação, da Fundação Darci Ribeiro - Fundar e do Instituto Maranhense de Administração Municipal – Imam, no período em que o agravante era Secretário da Pasta, para a realização do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, no ano de 2008.

2. A tese (principal) do agravo de instrumento, para sustentar a inadmissibilidade da ação de improbidade administrativa, consiste em que o relatório de Auditoria Especial 006/2009 – AGAJ/CGE, que motivou o Processo Administrativo 185/2009, cujo resultado, por sua vez, deu sustentação e causa de pedir à ação de improbidade, veio a ser anulado por decisão transitada em julgado do Tribunal de Justiça do Estado do

Maranhão, razão por que não poderia dar arrimo, com seus fundamentos e conclusões inválidos, a nenhuma ação contra o recorrente.
3. A tese da impetração foi acolhida por aquela Corte, em 16/10/2015, que entendeu haver ocorrido violação às garantias fundamentais do art. 5º, LIV e LV, da Constituição, concluindo pela concessão da ordem para "declarar a nulidade do processo administrativo nº 185/2009 e o consequente relatório de auditoria, devendo ser repetidos os atos com a garantia do direito de defesa e acesso do impetrante a todos os documentos que o acompanham."
4. O reconhecimento da nulidade do processo administrativo, cujos dados deram suporte à ação de improbidade administrativa, autoriza a conclusão de que os seus fundamentos não poderiam, e nem podem, com a declaração superveniente de nulidade, servir de causa de pedir para o ajuizamento da ação de improbidade, porque não mais subsistente o seu conteúdo como resultado jurídico apto à caracterização de ilegalidade administrativa, ou de improbidade administrativa.
5. O TJ/MA, ao conceder o referido mandado de segurança, fê-lo para "declarar a nulidade do processo administrativo nº 185/2009 e o consequente relatório de auditoria, devendo ser repetidos os atos com a garantia do direito de defesa e acesso do impetrante a todos os documentos que o acompanham." Mas a eventual renovação do procedimento, embora possa dar ensejo, se mantidas as primeiras conclusões, a nova ação de improbidade, não pode, todavia, retroagir para dar suporte à ação que lhe antecedeu, ancorada em substrato fático declarado inválido.
6. Não fora isso, é relevante considerar que os mesmos fatos foram objeto de imputação penal pelo crime do art. 89 da Lei 8.666/1993, nos autos da Ação Penal nº 683, contra o (ora) agravante, na 2ª Turma do STF, que, em acordão de 9/8/2016, deu pela improcedência da ação penal. O julgamento o STF deixou positivada a falta de dolo do acusado, e atestou, por outro lado, cuidar-se (naquele enredo) de "Fato que não constituiu infração penal."
7. Nessa conformação de fatos, é forçosa a conclusão de que a ação de improbidade administrativa foi proposta sem a existência de justa causa válida (a nulidade opera *ex radice*). A rejeição da inicial de ação de improbidade administrativa está autorizada diante da existência de elementos que atestem induvidosamente a ausência de ato de improbidade; de não ser o procedimento a via processual adequada; ou de ser manifesta a improcedência do pedido (art. 17, §§ 8º e 11 - Lei 8.429/92), hipótese que se faz presente, por estar ancorada em prova documental inválida. 8. Provimento ao agravo de instrumento. Rejeição da ação de improbidade administrativa 39385 25.2012.4.01.3700, em relação ao agravante. Extensão do resultado aos 2 (dois) litisconsortes passivos, nos termos do art. 1.005 do Código de Processo Civil. Agravo interno prejudicado. (TRF1. Agravo de Instrumento nº. 1023815-77.2019.4.01.0000. Relator Desembargador Federal OLINDO MENEZES. 4ª Turma. Publicado em 16/4/2021).
70. Menciona o voto condutor que teria sido acolhido à unanimidade de votos, nos seguintes fundamentos (peça 73, p. 13-15):
O Exmo. Sr. Desembargador Federal OLINDO MENEZES (Relator): — Os fatos que dão suporte à ação se reportam à contratação, pela Secretaria de Esporte e Juventude do Estado do Maranhão, com dispensa de licitação, da Fundação Darci Ribeiro - Fundar e do Instituto Maranhense de Administração Municipal – Imam, no período em que o agravante era Secretário da Pasta, para a realização do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, no ano de 2008.
Uma das teses manejadas pelo agravante, para a inadmissibilidade da ação de improbidade administrativa, consiste em que o relatório de Auditoria Especial 006/2009 – AGAJ/CGE, que motivou o Processo Administrativo 185/2009, cujo resultado, por sua vez, deu sustentação e causa de pedir à ação judicial de fundo, foi anulado por decisão transitada em julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em razão do que não poderia dar arrimo, com seus fundamentos e conclusões inválidos, a nenhuma ação contra recorrente.
Essa decisão anulatória foi proferida no MS 5046-92.8.10.0000, pelas Câmaras Cíveis Reunidas do TJ/MA, que acolheram a tese de violação ao exercício do direito de defesa, que teve alegação no fato de o impetrante, aqui recorrente, não ter sido instado a apresentar atos de defesa ou justificativa em relação aos fatos apontados no citado relatório. Segundo a impetração, a ausência de oportunidade de manifestação importou a impossibilidade do contraditório e no sequenciamento de recurso contra a decisão que fora desfavorável ao impetrante, já que havia uma instância administrativa recursal no âmbito do Controladoria-Geral do Estado.
A tese foi acolhida por aquela Corte, em 16/10/2015, que entendeu haver ocorrido violação às garantias fundamentais do art. 5º, LIV e LV, da Constituição, concluindo pela concessão da ordem para "declarar a nulidade do processo administrativo nº 185/2009 e o consequente relatório de auditoria, devendo ser repetidos os atos com a garantia do direito de defesa e acesso do impetrante a todos os documentos que o acompanham."
O reconhecimento superveniente da nulidade do processo administrativo, cujos dados deram suporte à ação de improbidade administrativa, autoriza a inferência de que os seus fundamentos não poderiam e nem podem

(agora) servir de causa de pedir para o ajuizamento da ação, porque não mais subsistente o seu conteúdo como resultado jurídico apto à caracterização de ilegalidade administrativa, ou de improbidade administrativa.
Anulada a leitura jurídica da base factual da ação de improbidade administrativa cuja inicial foi recebida pela decisão agravada, a sua inicial, mesmo já recebida, desmorona como que por uma lei da "gravidade legal."
Verdade é que o TJ/MA, ao conceder o referido mandado de segurança, fê-lo para "declarar a nulidade do processo administrativo nº 185/2009 e o consequente relatório de auditoria, devendo ser repetidos os atos com a garantia do direito de defesa e acesso do impetrante a todos os documentos que o acompanham."
Mas a realidade é que a eventual renovação do procedimento, como permitido pelo julgado do TJ/MA, desde que sujeito ao embate do contraditório e eventual direito recursal, embora possa dar ensejo, se mantidas as primeiras conclusões, a nova ação de improbidade, não pode todavia retroagir para dar suporte à ação de improbidade que lhe antecedeu, ancorada em substrato fático que veio a ser declarado inválido.
As contrarrazões afirmam que a discussão acerca da invalidade da prova é elemento secundário, sendo necessário ao seu exame a conclusão da instrução, mas, com a devida vênia, independe de instrução examinar a sua (im) prestabilidade à luz dos fundamentos do mandado de segurança que anulou o PA 185/2009, e que dera suporte à causa de pedir da improbidade administrativa.
Não fora isso, é relevante considerar que os mesmos fatos foram objeto de imputação penal (art. 89 da Lei 8.666/1993), nos autos da Ação Penal nº 683, contra o (ora) agravante, na 2ª Turma do STF, que, em acordão de 09/08/2016, deu pela improcedência da ação penal, com absolvição do agravante, que adotou fundamento da ausência de prova e, acessoriamente, a inexistência de dolo na conduta do réu (...)
(...)
71. Nesse contexto, o Responsável defende que a manifestação ministerial teria se baseado não apenas no anulado Relatório Final de Auditoria Especial nº 06/2009-AGAJ/CGE, mas também em uma persecução criminal e em uma ação de improbidade já rejeitadas judicialmente. A manifestação teria alegado a irregularidade na contratação direta do IMAM, contrariando a decisão do STF, além de apontar supostos pagamentos indevidos ao Instituto, concluindo pela necessidade de ressarcimento ao erário (peça 73, p. 15).
72. Alega que, mesmo assim, a tomada de contas continuou seu curso, com o acolhimento do parecer ministerial por despacho do Ministro Relator do processo TC 035.367/2017-2, cujo seguinte trecho, importa mencionar (peça 73, p. 16):
17. Endosso o encaminhamento do MP/TCU, pelos seus próprios fundamentos, incorporando a respectiva e percuciente análise (peça 47) às minhas razões de decidir.
18. À luz da verdade material que norteia a atuação desta Corte, e considerando-se os apontamentos tecidos pelas representantes do espólio do ex-governador em cotejo com os demais elementos dos autos, é forçoso concluir pela existência de elementos que dão azo à citação dos três gestores estaduais em solidariedade com o Instituto Maranhense de Administração Municipal.
19. No que se refere ao decurso de mais de dez anos desde os fatos controvertidos (art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012), considero oportuno destacar que estes fatos também foram objeto de controle judicial, sendo que o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa e Sra. Zeli Raquel da Rocha, apresentaram defesa judicial preliminar em 11/11/2014 (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, peça 4, p. 187-193) e o magistrado determinou, em 19/9/2018, a citação dos requeridos (peças 38, p. 6, e 40, p. 6), não havendo óbices à chamada nestes autos em relação a fatos semelhantes.
73. Conclui que, do despacho que determinou a inclusão do defendente, mesmo após mais de 10 anos dos fatos, teria sido considerada suficiente a apresentação de defesa judicial preliminar em 11/11/2014, no âmbito da Ação de Improbidade nº 39385-25.2012.4.01.3700, para justificar a continuidade da TCE. Ressalta que o defendente só teria sido citado em junho de 2021, enquanto a Sra. Zeli Raquel da Rocha e o IMAM ainda não teriam sido citados até o momento (peça 73, p. 16).
74. **Análise:** Conforme se verifica nas alegações de defesa prestadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, três pontos são fundamentais debater, com fito de verificar a validade e a possibilidade de continuar as investigações dos fatos tido como irregulares no âmbito do presente processo de TCE: 1) declaração de nulidade, por parte do TJ/MA, do processo administrativo 185/2009 e do consequente Relatório de Auditoria nº. 006/2009-AGAJ/CGE dele decorrente; 2) a sentença proferida pelo STF em sede de ação penal; 3) a sentença proferida no âmbito da Ação de Improbidade nº 39385-25.2012.4.01.3700.
75. Para cada um desses pontos, será efetuado o seguinte: primeiro, será feito uma análise sobre a ótica do princípio da independência das instâncias, de maneira a verificar se os julgados oriundos das diferentes entidades ligadas ao Poder Judiciário concluíram pela inexistência material do fato e/ou pela negativa de autoria sobre os mesmos fatos irregulares aqui tratados neste processo de TCE; posteriormente, avaliar-se-á os efeitos da mencionada declaração de nulidade do Processo Administrativo 185/2009 e do Relatório de Auditoria nº. 006/2009-AGAJ/CGE dele decorrente, sob a ótica da prova ilícita, de maneira a estabelecer até que ponto essa

decisão invalida o conjunto probatório utilizado para fundamentar as conclusões até então defendidas nesta TCE.

1) Quanto à declaração de nulidade, por parte do TJ/MA, do Processo Administrativo 185/2009 e do consequente Relatório de Auditoria nº. 006/2009-AGAJ/CGE dele decorrente

Análise sobre a ótica do princípio da independência das instâncias

76. Consta nos autos cópia do Relatório e do Voto exarados no âmbito do Processo de Mandado de Segurança 29.301/2015 – São Luís (peça 80, p. 9-13).

77. Da sua leitura, observa-se que o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa impetrou o referido remédio jurídico contra ato do Secretário de Estado de Transparência e Controle, em face de, sob sua ótica, não ter sido dado a ele o direito à devida defesa e acesso ao Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE (peça 80, p. 8). Assevera que nunca foi instado a apresentar qualquer tipo de justificativa ou defesa prévia sobre o exame feito em sua gestão na Secretaria de Estado do Esporte e Juventude do Maranhão e que requereu à autoridade impetrada que fosse obstada a remessa do relatório à Procuradoria Geral do Estado, Tribunal de Contas e Ministério Público, pelo fato de a Administração não lhe ter garantido a participação no processo que examinou sua gestão. Alegou que tal cenário configuraria uma grave violação ao seu direito de contraditório e ampla defesa (peça 80, p. 8). A concessão do mandado foi deferida.

78. Fica claro, pois, que a decisão judicial que declarou a nulidade do Processo Administrativo 185/2009 e do decorrente Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE, no âmbito do processo de mandado de segurança, não apreciou o mérito dos fatos tidos como irregulares, nem afastou a autoria atribuída ao responsável. O magistrado limitou-se a reconhecer um vício de natureza formal, relativo à ausência de contraditório, ampla defesa e devido processo legal na condução do procedimento administrativo. Em nenhum momento houve pronunciamento quanto à inexistência material das irregularidades ou à inocência do agente, razão pela qual a decisão judicial não possui efeito impeditivo sobre a apuração de mérito em outras esferas de responsabilização.

79. Nesse contexto, aplica-se plenamente o princípio da independência das instâncias, consagrado na doutrina e na jurisprudência do STF e do próprio TCU, segundo o qual as esferas civil, penal, administrativa e de controle externo são autônomas entre si, sendo possível a apuração de um mesmo fato sob perspectivas distintas e por órgãos diversos, desde que respeitados os limites constitucionais e o devido processo legal. Apenas nas hipóteses em que a decisão judicial reconhece a inexistência do fato ou a negativa de autoria — ou seja, quando há coisa julgada material sobre o mérito da conduta — é que as demais instâncias ficam vinculadas a esse entendimento.

80. Não sendo este o caso, o julgamento judicial que anulou o processo administrativo não impede o TCU de exercer sua competência constitucional de fiscalização e julgamento de contas, prevista no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, nem de prosseguir com a TCE em curso. O próprio comando judicial, exarado na sentença do TJ/MA, de que fosse refeito o procedimento, com observância ao contraditório e à ampla defesa, reforça a ideia de que o vício identificado foi meramente procedimental, permitindo a reabertura da apuração e a reconstituição legítima dos atos de verificação das despesas e da aplicação dos recursos.

81. Portanto, à luz do princípio da independência das instâncias e da natureza eminentemente formal da nulidade declarada, não há qualquer óbice para que o TCU continue as averiguações no processo de TCE, valendo-se de sua competência autônoma para formar convicção própria acerca dos fatos e das responsabilidades envolvidas, assegurando, desta vez, ao responsável, todas as garantias constitucionais de defesa e de contraditório.

Análise sob a ótica da prova ilegal

82. Entende-se que a decisão exarada pelo TJ/MA, no mandado de segurança, embora tenha anulado o Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE por vício no contraditório, não tem o condão de contaminar ou invalidar a TCE posteriormente instaurada.

83. Isso se deve ao fato de que o relatório nulo não foi utilizado pelo TCU como a prova fundante da acusação, mas apenas como uma notícia de irregularidade, ou seja, um alerta que demandava uma apuração mais aprofundada. O Tribunal, agindo com a devida prudência e no exercício de sua competência constitucional, não adotou aquele relatório viciado como seu, mas, por meio de Acórdão 5862/2011 - TCU – 1ª Câmara, de 2/8/2011, determinou que o órgão federal concedente dos recursos, no caso o FNDE, realizasse sua própria análise sobre as contas, o que de fato ocorreu.

84. Em cumprimento ao referido Acórdão, foi realizada inspeção *in loco*. de 8 a 9 de abril de 2013, pela Auditoria Interna do FNDE. A fiscalização deu origem ao Relatório de Auditoria n° 7/2013, de 11/9/2013 (peça 2, p. 200-237), que apontou a ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Projovem Urbano, no exercício de 2008. Por conta disso, foi emitido o Parecer n° 746/2014-

DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, p. 239-242), pela aprovação parcial da prestação de contas, impugnando o valor de R$ 5.948.381,30.

85. Esta nova apuração, efetuada em decorrência do Acórdão TCU, trata-se de uma "própria avaliação" da entidade concedente, constituindo-se numa fonte probatória nova, autônoma e independente daquele relatório especial nulo. Foi esse novo relatório do FNDE, presumivelmente produzido com observância ao devido processo legal, que serviu de fundamento fático e jurídico para a instauração da TCE, quebrando assim qualquer nexo de causalidade que pudesse sugerir uma "prova ilícita por derivação".

86. Em suma, a TCE não se baseou na "árvore envenenada" (o relatório estadual nulo), mas sim em uma nova apuração que, embora motivada pelo alerta inicial, colheu seus próprios frutos de forma lícita, garantindo a plena validade dos procedimentos no âmbito do TCU.

87. Ademais, entende-se que as irregularidades na execução do Programa Projovem seriam normalmente verificadas pelo FNDE, visto à obrigatoriedade de apresentação de prestação de contas pelo ente executor e a fiscalização financeira, recebimento e análise da prestação de contas prestada dos recursos concedidos por parte do FNDE, conforme determina a Resolução/CD/FNDE n° 22, de 26/5/2008, que estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios para o desenvolvimento de ações do citado programa:

III – DAS RESPONSABILIDADES DOS AGENTES

Art. 4º Aos agentes desta Resolução cabem as seguintes responsabilidades:

(...)

II – ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC):

(...)

4. fiscalizar a execução financeira dos recursos transferidos à conta do Programa; e

5. receber, analisar a prestação de contas dos recursos transferidos aos EEx do ponto de vista da execução financeira e encaminhar o processo à SNJ/SG/PR para manifestação do ponto de vista da consecução das metas físicas do Programa.

III - ao Ente Executor (EEx):

1. receber e executar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE/MEC à conta do Programa;

2. prestar contas ao FNDE/MEC dos recursos repassados, nos prazos estipulados e nos moldes definidos no Anexo V desta Resolução;

(...)

Art. 17

X – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PROGRAMA

Art. 17. A prestação de contas do Programa será constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (Anexo V), dos extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas e, se for o caso, da respectiva Conciliação Bancária.

(...)

§ 10 As despesas realizadas na execução do ProJovem Urbano serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar à qual a entidade responsável pela despesa estiver sujeita, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios ser emitidos em nome do EEx, identificados com o nome do FNDE/MEC e do Programa e ser arquivados em sua sede, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, juntamente com os documentos de prestação de contas na forma definida no art. 17, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE/MEC pelo Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao exercício do repasse dos recursos para disponibilização ao FNDE, aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público.

88. Conforme se vê, a eventual alegação de que as irregularidades apontadas em relatório de auditoria do FNDE seriam imprestáveis, por se acreditar que decorressem do Processo Administrativo 185/2009 e do Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE, posteriormente declarados nulos, não resiste a uma análise jurídica mais detida, quando se observa o próprio desenho normativo que rege a concessão, a execução e a fiscalização dos recursos do Programa em questão, pois, ainda que tenham sido anulados por vícios formais de contraditório ou ampla defesa, é altamente provável - e juridicamente previsível - que as mesmas irregularidades seriam inevitavelmente constatadas, uma vez que o próprio regime jurídico de gestão e controle dos recursos do FNDE impõe obrigações concretas, tanto ao Ente Executor (EEx) quanto ao referido Fundo, que conduziriam necessariamente à identificação de eventuais falhas na execução financeira.

89. A Resolução CD/FNDE 22/2008 que disciplina o Programa estabelece de forma expressa e cogente um conjunto de deveres recíprocos de controle e prestação de contas. O art. 4º, inciso II, itens 4 e 5, impõe ao FNDE a responsabilidade de fiscalizar a execução financeira dos recursos transferidos e de receber e analisar a

prestação de contas apresentada pelos entes executores. Essa obrigação tem natureza vinculada - não se trata de faculdade administrativa, mas de um dever de ofício decorrente diretamente dos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Portanto, independentemente do relatório de auditoria declarado nulo, o FNDE, por força de lei e de regulamento, tem o dever permanente de proceder a novas verificações e análises sobre a aplicação dos recursos, o que conduz à inevitável redescoberta das mesmas inconsistências caso estas efetivamente existam.

90. Por sua vez, o art. 4º, inciso III, atribui ao EEx a obrigação de executar os recursos financeiros e prestar contas ao FNDE, nos prazos e na forma definidos no regulamento. Já o art. 17 da mesma norma detalha o conteúdo e a forma da prestação de contas, exigindo a apresentação do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa, dos extratos bancários da conta específica, das aplicações financeiras realizadas e, se for o caso, da conciliação bancária. O §10 do mesmo artigo reforça a necessidade de comprovação documental das despesas mediante notas fiscais, recibos e demais documentos equivalentes, todos devidamente arquivados pelo prazo de cinco anos, e disponíveis ao FNDE, aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público.

91. Essa estrutura normativa evidencia que o controle sobre a execução dos recursos é permanente, documental e compulsório, independentemente de uma auditoria pontual. As mesmas informações que embasaram o relatório anulado - como extratos bancários, notas fiscais, comprovantes de despesa, conciliações e relatórios de execução - devem obrigatoriamente existir, ser mantidas pelo Ente Executor e estar disponíveis ao FNDE e aos órgãos de controle. Desse modo, as irregularidades que tenham sido identificadas no relatório de auditoria especial anulado não desapareceriam com a nulidade formal do processo que as constatou, porque elas decorrem objetivamente dos registros contábeis e financeiros que o próprio ente é obrigado a manter e apresentar.

92. Sob a ótica probatória, portanto, a constatação das irregularidades mostra-se consequência natural e juridicamente inevitável, não em razão de presunção, mas em virtude do dever legal de controle e documentação imposto tanto ao ente executor quanto ao FNDE. Após ter sido devidamente instado pelo TCU, o FNDE realizou procedimento próprio de auditoria, autônomo e desvinculado do relatório anteriormente anulado, que resultou no Relatório de Auditoria n° 7/2013, de 11/9/2013, o que reforça a legitimidade e a validade das conclusões obtidas. Esse novo procedimento, conduzido com base em fontes documentais originais e em conformidade com as exigências legais de prestação de contas, reproduz de forma independente a análise dos mesmos elementos financeiros e contábeis cuja guarda e disponibilização são obrigatórias. Trata-se, assim, de um sistema de rastreabilidade e controle contínuo, sustentado por normas cogentes, que assegura a reconstituição fidedigna da execução dos recursos públicos a qualquer tempo, mediante o acesso à documentação exigida pelos regulamentos do Programa.

93. Portanto, à luz dos dispositivos citados - art. 4º, incisos II e III, e art. 17, §10, da Resolução -, é juridicamente sustentável afirmar que as irregularidades relacionadas à execução financeira dos recursos do Programa seriam inevitavelmente verificadas, ainda que o processo administrativo originário tenha sido anulado. Isso se deve à própria lógica normativa do sistema de transferências do FNDE, que impõe controles sucessivos, prestação de contas obrigatória e dever de guarda documental.

94. A nulidade formal do Processo Administrativo 185/2009 e do Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE não tem o condão de eliminar o conteúdo fático das constatações nele registradas, tampouco de impedir sua redescoberta por meio dos mesmos elementos documentais, que permanecem disponíveis e acessíveis aos órgãos de controle. Ademais, o próprio Magistrado, ao conceder a segurança ao responsável, determinou que todos os atos fossem repetidos com a plena garantia do direito de defesa e com o acesso do impetrante a todos os documentos que instruem o processo, o que reforça a compreensão de que o conteúdo material da auditoria - relativo à execução financeira e documental do Programa - não foi invalidado em si, mas apenas deveria ser reavaliado mediante procedimento regular. Tal determinação judicial, ao exigir a repetição dos atos com observância das garantias constitucionais, confirma a possibilidade e até a necessidade de nova apuração dos mesmos fatos, assegurando que as irregularidades, se existentes, fossem novamente verificadas de forma legítima e com respeito ao devido processo legal.

Conclusão parcial

95. Portanto, à luz dos argumentos apresentados, a decisão judicial proferida em mandado de segurança, que declarou a nulidade Processo Administrativo 185/2009 e do decorrente Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE por vícios formais, não tem o condão de impedir nem de invalidar a continuidade das apurações no âmbito do presente processo de TCE.

96. Do ponto de vista do princípio da independência das instâncias, a decisão não apreciou o conteúdo dos fatos nem afastou a responsabilidade do gestor, restringindo-se a vícios formais. Sob o enfoque da licitude probatória, a anulação não compromete a validade das novas provas produzidas de forma autônoma pelo FNDE, em procedimento regular e desvinculado do relatório anulado.

2) Quanto à sentença proferida na Ação Penal 683 Maranhão pelo STF
Análise sobre a ótica do princípio da independência das instâncias

97. O Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa trouxe aos autos a cópia de voto exarado pela Segunda Turma do STF, em 9/8/2016, no âmbito da Ação Penal 683 Maranhão, que decidiu rejeitar as preliminares de cerceamento de defesa e de inépcia da denúncia e, no mérito, julgar improcedente o pedido, com absolvição do réu, nos termos do voto do Relator (peça 74, p. 2).

98. A seguir, apresenta-se excertos do relatório e do voto proferidos pelo Relator da referida ação penal, o Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes, a fim de contextualizar os fatos e os motivos que levaram a conclusão adotada, ao fim, pela Segunda Turma do STF (peça 74, p. 3-5, 7-12)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): O Ministério Público Federal no Maranhão ofereceu denúncia contra WEVERTON ROCHA MARQUES DE SOUSA e Cléber Viegas, pela prática do crime do art. 89 da Lei 8.666/93 (dispensa indevida de licitação), em duas oportunidades, em concurso material (art. 69 do CP).

Narrou a denúncia que, em 18.9.2008, o denunciado WEVERTON, então Secretário de Estado do Esporte e Juventude do Maranhão, dispensou licitação, fora das hipóteses previstas em lei, para contratar a Fundação Darcy Ribeiro – Fundar, para realizar ações de formação inicial e continuada de educadores na esfera do ProJovem Urbano – Contrato 24/08.

A dispensa teria invocado o art. 24, XIII, da Lei 8.666/93 – instituição brasileira, sem fins lucrativos, com inquestionável reputação ético profissional, dedicada estatutariamente ao ensino. No entanto, teria sido baseada nos mesmos argumentos usados para contratar outra pessoa jurídica – IMAM. Além disso, teria sido dispensada a justificativa de preços, prevista no art. 26, III, da Lei 8.666/93, e pago antecipadamente o maior preço autorizado pelo convênio de financiamento com a União.

Narrou a denúncia que, em 18.9.2008, o denunciado WEVERTON, então Secretário de Estado do Esporte e Juventude do Maranhão, concluiu pela inexigibilidade de licitação, fora das hipóteses previstas em lei, para contratar o Instituto Maranhense de Administração Municipal – IMAM, para executar ações de implementação do ProJovem, consistentes na aplicação dos cursos de formação escolar, qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias voltadas ao público-alvo do programa – Contrato 23/08.

A inexigibilidade teria invocado o art. 25, II, da Lei 8.666/93 – serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com empresa de notória especialização. No entanto, não teria havido a devida demonstração da "metodologia de desenvolvimento organizacional", invocada para justificar a singularidade do serviço. Não teria havido pesquisa de mercado, demonstrando a singularidade. Além disso, o preço teria sido pago de forma antecipada.

A denúncia foi recebida em 17.3.2010.

(...)

Em alegações finais, o réu arguiu o cerceamento de defesa, pela ausência de análise da resposta à acusação. Alegou a inépcia da denúncia, pela ausência de descrição do dolo específico e do prejuízo à administração. No mérito, sustentou a atipicidade da conduta. No que se refere ao contrato com o IMAM, aduziu que a licitação era inexigível. Alegou que, pela dimensão da contração, não haveria outro potencial contratado. Acrescentou que os preços praticados foram os fixados na Resolução CD/FNDE nº 022, de 26/5/2008. No que se refere ao contrato com a Fundação Darcy Ribeiro, sustentou que a licitação era dispensável. A contratação da FUNDAR seria uma recomendação do Governo Federal, observada por vários estados. Pediu absolvição.

(...)

VOTO

Mérito. A denúncia trata da prática do crime do art. 89 da Lei de Licitações, em duas oportunidades, relativas a duas contratações diretas distintas. Uma, com o Instituto Maranhense de Administração Municipal – IMAM. Outra, com a Fundação Darcy Ribeiro – FUNDAR. Mérito.

No que se refere ao contrato com o IMAM, narrou a denúncia que, em 18.9.2008, o denunciado, então Secretário de Estado do Esporte e Juventude do Maranhão, deixou de exigir licitação, fora das hipóteses previstas em lei, para contratar o Instituto para executar ações de implementação do ProJovem, consistentes na aplicação dos cursos de formação escolar, qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias voltadas ao público-alvo do programa – Contrato 23/08.

(...)

O Parecer Jurídico 1298/2008, assinado pelo chefe da assessoria Cléber Viegas, foi favorável à contração do Instituto. Os argumentos giraram em torno da notória especialização, conhecimento da região e da cultural local e existência de "Metodologia de Desenvolvimento Organizacional" exclusiva.

A assessora especial da Secretaria, Zeli Raquel da Rocha, emitiu nova "Comunicação Interna", propondo a inexigibilidade da licitação, com base no art. 25, II, combinado com art. 13, VI, da Lei 8.666/93 – serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com empresa de notória especialização. No que se refere à justificativa do preço, argumentou-se que o valor era fixado pela Resolução CD/FNDE nº 22, de 26/5/2008 (fl. 212).

Em 18.9.2008, o réu aprovou a contratação direta (fl. 213). O Contrato 23/2008 foi assinado na mesma data (fl. 221). O preço foi ajustado em R$ 42.574.199,00 (quarenta e dois milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, cento e noventa e nove reais) para a primeira etapa e R$ 28.838.636,00 (vinte e oito milhões, oitocentos e trinta e oito mil seiscentos e trinta e seis reais) para cada uma das seguintes.

(...)

A hipótese, no entanto, não era de contratação direta.

A decisão pela inexigibilidade da licitação invocou o art. 25, II, combinado com art. 13, VI, da Lei 8.666/93 – serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com empresa de notória especialização.

Não foi documentada nenhuma pesquisa de mercado que pudesse levar à conclusão de que não haveria outras entidades com capacidade de realizar o serviço na região, em condições iguais ou melhores do que o IMAM.

A impossibilidade de estabelecimento de concorrência quanto ao objeto licitado é afirmada com base no parecer jurídico do chefe da Assessoria Jurídica Cléber Viegas. A justificativa é, sobretudo, retórica. Estavam encartados nos autos atestados de capacidade técnica do IMAM, mas nada demonstrava a inexistência de outras entidades igualmente capacitadas.

Além disso, a suposta "Metodologia de Desenvolvimento Organizacional" exclusiva do Instituto não foi devidamente definida, nem demonstrado o potencial de produzir benefícios à execução do contrato.

Esses elementos demonstram que a decisão pela inexigibilidade da licitação não observou as formalidades pertinentes.

E o desdobramento da contratação reforça que a contratação direta ocorreu fora das hipóteses legais.

A execução do contrato com o IMAM limitou-se à primeira etapa do projeto. Em 18.5.2010, houve um distrato (fl. 1.079). Logo em seguida, contratou-se a Fundação Gomes de Souza para realização das duas etapas faltantes, pelo valor global de R$ 16.365.118,86 (dezesseis milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, cento e dezoito reais e oitenta e seis centavos), valor bem inferior ao da primeira contratação (fls. 1.088-1.101).

A nova contratação demonstra que a concorrência era possível, não sendo o caso de inexigibilidade de licitação.

No entanto, para configuração da tipicidade material do crime do art. 89 da Lei 8.666/93, são necessários elementos adicionais. A jurisprudência interpreta o dispositivo no sentido de exigir o prejuízo ao erário e a finalidade específica de favorecimento indevido como necessários à adequação típica – INQ 2.616, relator min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 29.5.2014:

(...)

O objetivo desse entendimento é separar os casos em que a dispensa buscou favorecimento indevido daqueles em que decorreu de interpretação equívoca das normas, ou mesmo puro e simples erro do administrador

No presente caso, vislumbro indicativos de que houve prejuízo ao erário com a contratação.

O preço praticado pelo IMAM foi muito superior àquele praticado pela Fundação Gomes de Souza. O IMAM foi contrato por R$ 57.677.272 (cinquenta e sete milhões, seiscentos e setenta e sete mil, duzentos e setenta e dois reais) para realizar a segunda e a terceira etapas do projeto. Para o mesmo objeto da Fundação Gomes de Souza, foi contratada por R$ 16.365.118,86 (dezesseis milhões, trezentos e sessenta e cinco mil, cento e dezoito reais e oitenta e seis centavos).

No entanto, não há elementos para crer que o denunciado tinha a intenção de desviar recursos ou, de qualquer forma, causar prejuízo ao erário.

A estrutura do Convênio que embasou a contratação não estimulava as administrações estaduais à economia. Pelo contrário. Nos termos do art. 9º da Resolução CD/FNDE nº 22, de 26/5/2008, o FNDE repassava aos entes executores (estados, Distrito Federal e, em algumas hipóteses, municípios), um valor mensal por aluno matriculado no Programa. Como o valor era vinculado à execução do Convênio, a economia não permitia ao ente executor reter recursos. Ou seja, era gastar ou devolver ao Fundo.

E o Estado do Maranhão terceirizou por completo a execução do Programa, contratando entidade para implementar seu objeto. Com essa técnica, perdeu qualquer margem para remanejo dos recursos.

(...)

E o réu, na época secretário de Estado, recebeu de sua assessoria administrativa e jurídica pareceres pela conveniência, oportunidade e juridicidade da contratação

Não há nenhum elemento indicando que tenha pessoalmente influenciado a escolha. Nada aponta para relação com a contratada.

Os elementos levam a crer que o denunciado agiu de acordo com a crença de que a contratação era conveniente e adequada e de que a licitação era inexigível de acordo com os critérios jurídicos.
Essa foi a versão sustentada pelo réu em seu interrogatório e está de acordo com o contexto probatório produzido.
O mais crível no contexto é que a decisão pela inexigibilidade decorreu de uma falha no dever de fiscalizar os atos propostos pelas instâncias administrativas inferiores e pela Assessoria Jurídica.
Por isso, não vislumbro elementos suficientes a apontar para a vontade de causar prejuízo ao erário ou favorecer a contratada. Na pior das hipóteses, a prova aponta para agir culposo do denunciado, irrelevante do ponto de vista penal.
Eventuais pagamentos antecipados à Fundação dizem com a fase de execução da contratação. Não são suficientes a demonstrar que o denunciado atuou, na fase de contratação, buscando propósito ilícito.
Logo, não há prova de que o fato constitua infração penal. (Grifou-se)

99. Conforme se extrai dos excertos do relatório e voto transcritos anteriormente, o Ministro Relator do STF entendeu que a contratação do IMAM, por inexigibilidade de licitação, foi irregular, uma vez que não havia elementos que demonstrassem a inviabilidade de competição. Além disso, constatou-se que os valores contratados estavam acima dos preços de mercado, o que configurou dano ao erário.

100. Todavia, o voto do Ministro Relator ponderou que o responsável atuou em um contexto em que a decisão pela inexigibilidade resultou de falhas no dever de fiscalização das instâncias administrativas inferiores e da assessoria jurídica, não havendo indícios de que o gestor tivesse a intenção de desviar recursos ou causar prejuízo ao erário. Assim, concluiu-se pela inexistência de elementos que caracterizassem infração penal.

101. No entanto, é importante destacar que, no âmbito desta TCE, a citação do responsável não decorre somente do ato de dispensa indevida (inclusive essa irregularidade foi corroborada pelo entendimento do Ministro do STF em seu voto), mas também decorreu de outro fato diverso. A imputação de débito está relacionada à liberação de verbas públicas, autorizada pelo Responsável, sem a prévia e regular liquidação da despesa em quatro oportunidades, em 24/9/2008, 29/9/2008, 15/12/2008 e 14/4/2009 (peça 57, p. 4 e 7). A ausência de documentos comprobatórios das despesas realizadas na contratação do IMAM foi identificada em auditoria própria conduzida pelo FNDE (peça 2, p. 201-202) e pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (peça 4, p. 86-89). Essa falta de comprovação impediu a verificação da efetiva execução dos serviços, o que prejudicou a correta liquidação das despesas supostamente executadas pelo IMAM, ensejando o reconhecimento de dano ao erário.

102. Como se observa do voto do Ministro Relator do STF, essa questão - a autorização de liberação de recursos, mesmo diante a ausência de documentação comprobatória da execução contratual - não foi objeto de análise naquela decisão. O entendimento do Supremo acerca do dano baseou-se exclusivamente na comparação entre o preço pago ao IMAM e o valor posteriormente cobrado por empresa contratada para prestar os mesmos serviços, substancialmente inferior. Dessa diferença de preços, o Relator inferiu a ocorrência de sobrepreço e, consequentemente, de dano ao erário.

103. Esse raciocínio é reforçado pela própria manifestação do Ministro Relator em seu voto, ao afirmar que "eventuais pagamentos antecipados à Fundação dizem com a fase de execução da contratação, não sendo suficientes para demonstrar que o denunciado atuou, na fase de contratação, buscando propósito ilícito". Em outras palavras, a ação penal apreciou apenas a conduta do gestor na fase de contratação, verificando a legalidade da inexigibilidade de licitação, sem adentrar os fatos relativos à fase de execução contratual. É justamente nesta fase - marcada pela ausência de documentação probatória que atestasse a execução cabal dos serviços - que se fundamenta a imputação de débito no presente processo de TCE.

104. Também se encontra nos autos o voto revisor da Exma. Sra. Ministra Carmen Lúcia. Segue excertos que tratam dos principais pontos já discutidos (peça 74, p. 15, 24-28):

Narra-se na denúncia que, em 18.9.2008, o Réu Weverton Rocha Marques de Sousa, quando ocupava o cargo público de Secretário de Estado do Esporte e Juventude do Maranhão, dispensou ilegalmente a licitação para contratar a Fundação Darcy Ribeiro – FUNDAR, cujo objeto foram cursos de formação inicial e continuada de educadores do programa ProJovem Urbano.
Também consta na denúncia que, na mesma data, o Réu Weverton Rocha Marques de Sousa concluiu pela inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei para contratar o Instituto Maranhense de Administração Municipal – IMAM, cujo objeto foi a realização de cursos de formação escolar, qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias no programa ProJovem
(...)
13. Quanto à imputação da inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais na contratação do Instituto Maranhense de Administração Municipal – IMAM, a prova dos autos é insuficiente para ensejar condenação criminal, pela ausência de comprovação do dolo específico de causar dano ao erário.

(...)
Apesar de os elementos de prova evidenciarem que o caso não era de inexigibilidade de licitação, tanto que em 18.5.2010 houve distrato do contrato celebrado (fl. 1.079), tendo sido posteriormente contratada a Fundação Gomes de Souza para a execução das etapas seguintes (fls. 1.088-1.101), a comprovar a possibilidade de concorrência e que o serviço contratado não era de notória especialização, inexiste demonstração de o Acusado ter influenciado a escolha daquele Instituto ou com isso ter-se beneficiado direta ou indiretamente.
O prejuízo causado ao erário, demonstrado pela diferença expressiva entre o contrato celebrado com o Instituto Maranhense de Administração Municipal e o contrato firmado com a Fundação Gomes de Souza, está relacionado, ao que tudo indica, à falha do dever de fiscalizar os atos das instâncias inferiores, configurando agir culposo do Acusado, irrelevante para caracterizar do delito em apuração.
14. Ausente a comprovação de um dos elementos configuradores da figura descrita no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, impõe-se a absolvição nos termos art. 386, inc. II, do Código de Processo Penal, por não haver prova da existência do fato.
15. Pelo exposto, encaminho a votação no sentido de absolver o Réu Weverton Rocha Marques de Sousa, com fundamento no art. 386, incs. II e III, do Código de Processo Penal.
105. Conforme visto, no entendimento proferido no voto revisor, a Ministra do STF considerou que os elementos necessários para permitir a inexigibilidade de licitação que resultou na contratação do IMAM não estavam presentes, mas entendeu que o tipo penal previsto no artigo 89 da Lei 8.666/93 não se materializou, impondo-se a absolvição do Responsável na esfera penal.

Análise sob a ótica da prova ilegal
106. Compulsando o voto do Ministro Relator e Revisor (peça 74), verifica-se a ausência de manifestação acerca dos fatos e da decisão exarada pelo TJ/MA, no mandado de segurança, que anulou o Processo Administrativo 185/2009 e o consequente Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE. Ou seja, esse assunto não foi objeto de discussão na ação penal movida contra o Responsável e julgada pelo STF.
107. Ademais, o STF reconheceu que a contratação do IMAM por inexigibilidade por ilegal e observa-se que a liberação de recursos sem a adequada liquidação dos serviços, por se tratar de etapa da execução contratual, não foi discutida na ação penal.

Conclusão parcial
108. A decisão proferida pelo STF em sede de ação penal, ao reconhecer a inexistência de infração penal cometida na contratação direta do IMAM (atipicidade da conduta), não tem o efeito de impedir ou comprometer o regular prosseguimento da TCE instaurada, pois, sob o ponto de vista técnico-jurídico, tanto o princípio da independência das instâncias quanto a inexistência de prova ilícita amparam a continuidade do processo de apuração pelo TCU.
109. Conforme já dito, pela ótica da independência das instâncias, as esferas penal, administrativa e de controle externo são autônomas entre si, possuindo finalidades e objetos distintos. A responsabilização penal visa à aplicação de sanção pessoal pela prática de crime, enquanto a apuração no âmbito do controle externo busca verificar a regularidade da gestão e a eventual ocorrência de dano ao erário, com vistas ao ressarcimento dos cofres públicos e à recomposição do patrimônio estatal.
110. No caso concreto, a decisão do STF limitou-se a examinar a fase de contratação das entidades supracitadas, concluindo pela ausência de dolo e de elementos típicos que configurassem crime, absolvendo o réu. Contudo, o próprio Ministro Relator do STF destacou que as questões relacionadas aos pagamentos antecipados e à comprovação da execução contratual estavam fora do escopo da ação penal, por se referirem a etapa distinta daquela que foi objeto da persecução criminal. Assim, a imputação de débito na TCE - fundada na liberação de recursos mesmo sem que houvesse a comprovação da execução dos serviços, em face da ausência de documentação comprobatória das despesas - trata de fatos diversos e autônomos, não apreciados pelo Supremo.
111. Além disso, a decisão do STF não reconheceu a inexistência dos fatos apurados nem afastou a autoria atribuída ao responsável em relação a pelo menos uma das duas condutas a ele atribuídas e que foi preponderante na ocorrência de dano ao erário, a saber, determinar a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa (peça 57, p. 7). Veja que essa é a conduta que de fato possibilitou que os recursos federais fossem entregues ao referido Instituto, sem que houvesse a correta liquidação/comprovação das despesas.

112. E mesmo na outra conduta do Responsável, indicada no âmbito desta TCE, o STF entendeu que não era o caso de inexigibilidade de licitação, embora tenha decidido que, para fins penais, não seria o caso de condenação do réu pelo crime previsto no art. 89 da Lei 8.666/93.

113. O STF não se debruçou sobre a legalidade pela liberação de recursos, que se dá na fase de execução da despesa pública e, ao fim, excluiu a tipicidade penal da conduta do Responsável em contratar diretamente, em detrimento de realizar a devida licitação, por entender que os elementos ensejadores para a condenação penal não estavam presentes.

114. Como a decisão judicial não negou nem o fato nem a autoria da conduta de liberação de recursos - únicos elementos capazes de vincular o Tribunal de Contas -, o princípio da independência das instâncias preserva integralmente a competência do TCU para prosseguir na apuração das irregularidades no âmbito da TCE. Assim, a decisão penal não produz qualquer efeito impeditivo sobre a atuação do controle externo, que permanece legítima e necessária à verificação da regularidade da gestão e à eventual recomposição do dano ao erário.

115. Dessa forma, a decisão penal não gera coisa julgada material sobre o mérito da conduta administrativa acerca da indevida inexigibilidade de licitação e da liberação de recursos públicos sem a devida liquidação das despesas ou sobre a existência do dano pela não comprovação dos serviços executados, limitando-se a excluir a responsabilidade criminal do gestor, de maneira que, à luz do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, o TCU mantém plena competência para apurar os aspectos financeiros e contábeis da execução contratual e, se for o caso, imputar débito e aplicar sanções de natureza administrativa.

116. Já sob o prisma da licitude da prova, também não há qualquer impedimento à continuidade da TCE, eis que o assunto não foi objeto de análise na ação penal, pois não era objeto dela a licitude ou não do Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE. Ademais, conforme já analisado, o FNDE realizou auditoria própria e independente, desvinculada do referido Relatório de Auditoria Especial que fora declarado nulo pelo Poder Judiciário do Estado do Maranhão, produzindo, assim, elementos probatórios autônomos e plenamente válidos, além de que é razoável concluir que as irregularidades seriam inevitavelmente identificadas, ainda que não houvesse a comunicação decorrente do relatório anulado, pois a correta aplicação dos recursos públicos deve sempre ser comprovada pelo beneficiário mediante documentação idônea, ao passo que o FNDE tem o dever legal de analisar e aprovar a respectiva prestação de contas.

117. Portanto, a instrução processual da TCE apoia-se em provas legítimas e independentes, não havendo que se falar em qualquer ilicitude ou contaminação probatória.

118. Assim, tanto sob o enfoque da autonomia funcional das instâncias quanto sob a ótica da regularidade probatória, entende-se que a decisão do STF no âmbito da ação penal não tem o condão de desconstituir a TCE e é juridicamente possível que essa siga seu curso normal no TCU.

119. Veja que, mesmo se o TCU entender que a decisão do STF, em não condenar o réu pela contratação direta, deva ser observada com maior parcimônia nesta TCE, ainda assim somente seria excluída a conduta do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa em ter, indevidamente, realizado o processo de licitação que culminou com a contratação direta e irregular do IMAM, permanecendo a conduta de determinar a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa. Repisa-se, não obstante, que a decisão do STF reconheceu que a contratação direta desse Instituto não era para ter sido realizada por inexigibilidade, confirmando a existência do fato irregular, conforme explicado.

3 – Quanto à ação civil por atos de improbidade administrativa, de 8/10/2012
Análise sobre a ótica do princípio da independência das instâncias

120. Consta nos autos a cópia da ação civil por atos de improbidade administrativa. Transcrever-se-á parte das informações, a fim de permitir verificar se o seu objeto é o mesmo do presente processo de TCE (peça 3, p. 4-14).

A presente ação civil por ato de improbidade administrativa insurge-se contra irregularidades detectadas na aplicação de recursos federais destinados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educaçao ao Estado do Maranhão por intermédio do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano, sob responsabilidade do então Secretário de Estado Weverton Rocha Marques de Sousa, no período de junho de 2008 a abril de 2008;

Em verdade, conforme será explicitado a seguir, o réu Weverton Rocha em conluio com Cleber Viegas, dispensaram indevidamente a realização de processo de licitação que culminou com a contratação direta e irregular da Fundação Darcy Ribeiro – Fundar e do Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM.

E mais, conforme relatório de auditoria da Controladoria Geral da União, Weverton Rocha e Zeli Raquel autorizaram pagamentos ao Instituto Maranhense de Administração Municipal – IMAM, no período de

24/10/2008 a 14/4/2009, cujo montante perfaz a quantia original de R$ 6.098.010,00 (seis milhões e noventa e oito mil reais).
Assim, a presente ação tem por escopo ressarcir os danos causados ao erário bem com responsabilizar os réus nos termos do art. 12 da Lei 8.429/92
(...)
Dos Fatos
O citado programa foi instituído pelo Governo Federal e custeado com verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, objetivando garantir aos jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos ações de elevação - de escolaridade, tendentes a assegurar a conclusão do ensino fundamentai e a qualificação profissional inicial.
Para custear tais ações, o FNDE transferiu, em 4/7/2008, para o Estado do Maranhão, em benefício da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude - SESPJUV (órgão encarregado da execução regional do programa), recursos da ordem de R$ 6.930.900,00 (seis milhões, novecentos e trinta mil e novecentos reais), dos quais R$ 734.400,00 (setecentos e trinta e quatro mil e quatrocentos reais) foram destinados à Formação Profissional do ProJovem Urbano e R$ 6.196.500,00 (seis milhões, cento e noventa e seis mil e quinhentos reais) ao ProJovem Urbano - Transferências Diretas.
Ocorre que, objetivando satisfazer os objetivos fixados naquele programa de inclusão social, a Secretaria Estadual de Esporte e Juventude, dirigida à época pelo requerido Weverton Rocha, contratou, em desacordo com as hipóteses legais, por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação, a Fundação Darcy Ribeiro - FUNDAR, para realizar a formação iniciai e continuada dos coordenadores e professores, e o Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM, para operacionalizar as ações executivas do ProJovem. (Relatório da Auditoria às fls. 10/41 do vol. I).
(...)
a) Da contratação da Fundação Darcy Ribeiro - Fundar (Contrato n» 024/08);
(...)
b) Da contratação do Instituto Maranhense de Administração Municipal IMAM (Contrato nª 023/08):
O Instituto Maranhense de Administração Municipal foi contratado pela SESPJUV, em 18/9/2008, pelo valor total - incluindo o primeiro aditivo de 10/12/2008 e o segundo aditivo sem data de assinatura no instrumento - de R$ 113.671.913,39 (cento e treze milhões, seiscentos e setenta e um mil, novecentos e treze reais e trinta e nove centavos), para execução das ações de implementação do ProJovem, consistentes na aplicação dos cursos de formação escolar, qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias voltadas para o público alvo do citado programa.
Sob a justificativa de se tratar de uma das hipóteses previstas no artigo 25 da Lei 8.666/1993, o denunciado WEVERTON ROCHA, valendo-se da condição de Secretário Estadual do Esporte e Juventude, considerou inviável, a realização, de procedimento licitatório e determinou a contratação direta do IMAM.
A situação de inexigibilidade foi justificada através de parecer no processo n° 1298/2008 da lavra do denunciado CLÉBER VIEGAS - à época Chefe da Assessoria Jurídica da SESPJUV do qual inclusive consta que a contratação direta seria necessária, como decorrência da singularidade do serviço a ser fornecido pelo IMAM.
(...)
Uma das inconsistências que maculam o parecer - e por conseguinte todo o procedimento de contratação —, refere-se à falta de esclarecimento sobre em que consistiria a singular "Metodologia de Desenvolvimento Organizacional", e quais os elementos que a metodologias utilizadas por outras instituições da mesma natureza, a ponto de justificar a escolha do IMAM.
Além disso, o Indigitado parecer não indica a fonte de onde extraiu a informação de que na cidade de São Luís não existiriam outras instituições, com estrutura física e de pessoal, bem como capacidade técnica, que as habilitassem a executar o mesmo serviço contratado ao IMAM.
(...)
Em reforço a irregularidade da contratação, o Relatório de Auditoria da CGE apontou o pagamento antecipado em favor da instituição no valor de 2.256.473,04 (dois milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e setenta e três reais e quatro centavos).
Em acréscimo, a Secretaria de Controle Interno da União identificou que, na verdade, até 14/9/2009, Weverton Rocha e Zeli Raquel autorizaram a realização de pagamentos irregulares à IMAM no montante de R$ 6.098.10,00 (seis milhões noventa e oito mil e dez reais - vide fl. 294 do vol. I).
Segundo restou apurado pela auditoria da União a SESPJUV não localizou a documentação que desse suporte ao pagamento das notas fiscais do IMAM ns° 0533, 0539 e 0542, emitidas entre 24/10 a 15/12/2008. Por sua vez, o IMAM também não apresentou nenhum documento que comprovasse a execução das despesas.

Assim, pode-se concluir que o montante de R$ 6.098.10,00 (seis milhões noventa e oito mil e dez reais) constitui pagamento de despesas fictícias, uma vez que foram liberados por Weverton Rocha e Zeli Raquel antes do início da execução do contrato (aulas do Projovem só tiveram início a partir de abril de 2009), bem como não há documentação que dê suporte aos supostos serviços prestados.

(...)

III DOS ATOS DE IMPROBIDADE PRATICADOS PELOS REQUERIDOS

a) Das dispensas Indevidas das licitações:

As provas constantes nos autos evidenciam que Wevertoh Rocha Marques de Sousa, na condição de Secretário Estadual do Esporte e Juventude, 'com a participação de Cleber Viegas, à época Chefe da Assessoria Jurídica da SESPJUV, dispensou sem observância das normas legais, a realização de procedimento licitatório e determinou a contratação direta da Fundação Darcy Ribeiro- - FUNDAR, bem como considerou irregularmente inviável a realização de licitação para a contratação do Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM.

(...)

b) Das liberações irregulares de verbas públicas:

A Auditoria da Controladoria Geral do Estado e a investigação da Polícia Civil do Estado do Maranhão apuraram que foram efetuados pagamentos antecipados e irregulares em favor da FUNDAR e do IMAM.

Os Auditores da CGE apuraram que a FUNDAR recebeu antecipadamente e em parcela única, no dia 16 de dezembro/2008, o pagamento de R$ 294.420,00 (duzentos e noventa e quatro mil e quatrocentos e vinte reais), relativo ao curso de formação inicial dos coordenadores e professores do ProJovem, muito embora a sua realização devesse ter ocorrido em 03 etapas distintas, nos períodos compreendidos entre 08 a 20 de dezembro/2008, 05 a 18 de fevereiro/2009, e 17 a 31 de março/2009 (vide subitem 8.3.1, a do relatório de auditoria - fis. 29 do vol. I, itens 9, 14 e 26 do relatório geral do ProJovem Urbano - fis. 44/48 do vol. I, e as ordens bancárias e notas fiscais de prestação de serviços de fis. 49/54 do vol. I). Apontou, também, o pagamento antecipado em favor da IMAM do valor de R$ 2.256.473,04 (dois milhões, duzentos e cinqüenta e seis mil, quatrocentos e setenta e três reais e quatro centavos) (vide subitem 8.6.6 do relatório de fis. 08/39 do vol. I).

Por sua vez, a Secretaria de Controle Interno da União identificou pagamentos antecipados e sem documentação probatória do pagamento das notas fiscais do IMAM ns° 0533, 0539 e 0542, emitidas entre 24/10 a 15/2/200'8, sendo que o início das aulas só ocorrera em abril de 2009 (fis. 295 e 296 do vol. I).

Pois bem, as provas constantes nos autos evidenciam que Weverton Rocha Marques de Sousa, na condição de Secretário Estadual do Esporte e Juventude e ordenador de despesas, determinou, em 04 (quatro) oportunidades a liberação irregular de verbas públicas, sem prévia e regular liquidação, em desrespeito às normas financeiras dispostas nos arts. 62 e 63 da Lei n° 4.320/65 e com grave prejuízo ao erário.

De igual modo, Zeli Raquel teve decisiva participação na liberação indevida dos pagamentos das notas fiscais do IMAM ns° 0533, 0539 e 0542, posto que procedeu a atesto de despesas fictícias.

Consideradas as descrições acima, pode-se afirmar que as condutas dos demandados dos demandados Weverton Rocha e Zeli Raquel estão enquadradas no art. 10, inciso XI, da Lei nº 8.429/92:

Art, 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário quaisquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1° desta lei, e notadamente:

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

IV DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer:

(...)

d) seja o pedido julgado PROCEDENTE, CONDENANDO-SE os requeridos nas sanções do art. 12, inciso II, da Lei 8.429/92. (Grifou-se).

121. Verifica-se que os fatos noticiados na ação civil por atos de improbidade se referem ao mesmo assunto tratado na presente TCE: A contratação direta do IMAM, com pagamento de recursos antecipadamente a regular liquidação das despesas. Inclusive, as três notas fiscais de serviços que são a base para o cálculo do valor do débito nesta TCE são indicadas textualmente na referida ação, conforme transcrito anteriormente.

122. Conforme exposto pelo Responsável, a Ação de Improbidade Administrativa nº. 39385-25.2012.4.01.3700 teria sido rejeitada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF), no bojo do Agravo de Instrumento nº. 1023815-77.2019.4.01.0000, interposto contra o recebimento da inicial.

123. Consultando o sítio eletrônico do TRF-1, verifica-se que as informações apresentadas pelo Responsável e transcritas nos parágrafos 69-70 desta instrução procedem. O Tribunal reconheceu que, com a anulação relatório de Auditoria Especial 006/2009 – AGAJ/CGE, os seus fundamentos não podem servir de

causa de pedir para o ajuizamento da ação de improbidade, por seu conteúdo não mais subsistir como válido para a caracterização da ilegalidade administrativa. Assim, o processo foi encerrado, sem julgamento de mérito.

124. Mas o fato de a ação de improbidade ter seu recebimento rejeitado pelo Poder Judiciário denota que o mérito da questão não foi combatido e isso tem grande relevância no presente processo de TCE.

125. Na medida em que a ação civil por atos de improbidade administrativa não foi recebida e, consequentemente, seu mérito não foi examinado, significa que o Poder Judiciário não se posicionou em relação à inexistência dos fatos nem afastou a autoria atribuída aos responsáveis.

126. Dessa forma, em face de o exercício do controle externo ser uma instância independente de apuração, não há óbice jurídico para que o presente processo de TCE possa seguir seu curso, com vistas a julgar as condutas daqueles que deram causa a prejuízos ao erário.

127. Veja que o Magistrado, na própria sentença, cujo teor foi apresentado pelo Responsável e transcrito anteriormente na presente instrução, registra que (peça 73, p. 13) a "eventual renovação do procedimento, embora possa dar ensejo, se mantidas as primeiras conclusões, a nova ação de improbidade, não pode, todavia, retroagir para dar suporte à ação que lhe antecedeu...", ou seja, refazendo-se o procedimento de apuração, nada impediria a propositura de uma nova ação civil pública baseada nesse novo trabalho, justamente porque o mérito da questão continua em aberto, já que não se adentrou em seu exame.

128. Logo, pode-se afirmar que não há decisão transitada em julgado que afirma a inexistência de dano ao erário, situação que, se concretizada, impediria o TCU de imputar débito ao gestor, de maneira que não se vê restrições jurídicas ao seguimento da presente TCE, em face da ação civil.

Análise sob a ótica da prova ilegal

129. Como visto, a ação civil pública abordou a decisão exarada pelo TJ/MA, no mandado de segurança, que anulou o Processo Administrativo 185/2009 e o consequente Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE. O TRF-1 entendeu que a anulação impediria o recebimento da ação civil movida pelo Ministério público.

130. Mas, de maneira semelhante ao que já foi exposto na presente instrução, entende-se que tal fato não tem o condão de contaminar ou invalidar a TCE em tela.

131. O relatório nulo não foi utilizado pelo TCU como prova principal da acusação, mas serviu como um alerta de irregularidade que demandava apuração mais detalhada. Agindo com prudência e dentro de sua competência constitucional, o TCU não adotou o relatório viciado, determinando, por meio do Acórdão 5862/2011-TCU – 1ª Câmara, que o FNDE realizasse sua própria análise das contas, o que foi cumprido pela entidade.

132. Em resposta ao Acórdão, o FNDE realizado inspeção própria *in loco* em abril de 2013, originando o Relatório de Auditoria nº 7/2013, que apontou ausência de comprovação na execução do Programa Projovem Urbano em 2008. Com base nesse relatório, foi emitido o Parecer nº 746/2014, aprovando parcialmente as contas e impugnando R$ 5.948.381,30. Essa apuração constitui uma fonte probatória nova e independente do relatório estadual nulo, fundamentando juridicamente a instauração da TCE e eliminando qualquer vínculo com prova ilícita por derivação.

133. Portanto, a TCE está baseada em uma nova apuração lícita, o que garante a validade dos procedimentos no TCU. Lembre-se que o próprio TRF-1, afirmou em sua sentença, que o refazimento dos procedimentos poderia até mesmo gerar uma nova ação civil pública visando ao ressarcimento do erário, de maneira que não seria diferente num processo de TCE.

134. Além disso, entende-se que as irregularidades na execução do Projovem seriam normalmente verificadas pelo FNDE, em face de sua obrigação de fiscalizar e analisar as prestações de contas dos recursos concedidos, conforme previsto na Resolução/CD/FNDE nº 22/2008 (vide parágrafos 83-94 desta instrução, para maiores informações).

Conclusão parcial

135. Embora a ação civil pública não tenha sido recebida pelo TRF-1, em face da anulação do Processo Administrativo 185/2009 e do consequente Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE, conforme julgado do TJ/MA, a ausência de discussão sobre o mérito naquela ação deixa em aberto a possibilidade de, no caso concreto, ter havido débito ou não.

136. Dessa forma, em face do princípio da independência das instâncias, considerando que o processo de controle externo é típico e independente dos da esfera penal e que, à luz do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, o TCU tem a competência para apurar os aspectos financeiros e contábeis da execução contratual relacionada aos recursos federais repassados, não há óbice à continuidade do trâmite da presente TCE, sendo que o mesmo pode ser dito em vista da licitude das provas.

137. As evidências utilizadas pelo TCU têm origem em trabalho realizado pelo FNDE, decorrente de determinação dada no Acórdão 5862/2011-TCU – 1ª Câmara, que realizou uma auditoria própria e independente, desvinculada do relatório anteriormente anulado, o que garante que a instrução processual se fundamente em fontes probatórias autônomas e legítimas, afastando qualquer alegação de prova ilícita ou contaminada.

Conclusão geral sobre o efeito das três ações judiciais

138. Discutidos os efeitos do Mandado de Segurança nº 0005046-92.2015.8.10.0000, concedido pelo TJ/MA, a decisão do STF na Ação Penal 683 – Maranhão e o desfecho da Ação de Improbidade Administrativa nº. 39385-25.2012.4.01.3700, tanto sob a ótica do princípio da independência das instâncias como dos efeitos da prova ilegal, conclui-se que não óbice a tramitação normal do presente processo de TCE.

139. A nulidade judicial do processo administrativo e do relatório de auditoria especial, declarada em mandado de segurança por vício de contraditório e ampla defesa, não inviabiliza a continuidade da apuração pelo TCU em sede de processo de TCE. Do ponto de vista do princípio da independência das instâncias, a decisão não apreciou o conteúdo dos fatos nem afastou a responsabilidade do gestor, restringindo-se a vícios formais ligados ao contraditório e ampla defesa do Responsável. Sob o enfoque da licitude probatória, a anulação não compromete a validade das novas provas produzidas de forma autônoma pelo FNDE, em procedimento regular e desvinculado do relatório anulado.

140. A decisão do STF em sede de ação penal, restrita à análise da fase de contratação das entidades, limitou-se a afastar a responsabilidade penal do gestor, reconhecendo a ausência de dolo na observância das exigências legais da Lei nº 8.666/1993. Contudo, essa sentença deixa claro que a inexigibilidade não era cabível no caso da contratação do IMAM e os aspectos relacionados aos pagamentos antecipados e à comprovação adequada dos serviços supostamente realizados na execução contratual não foram objeto da ação penal, por se referirem a etapa distinta da persecução criminal. Assim, a imputação de débito tratada na presente TCE, fundada na ausência de comprovação da execução dos serviços e de documentação idônea das despesas, diz respeito a fatos autônomos e não apreciados pelo Supremo, de modo que a decisão penal não produz coisa julgada material sobre a conduta administrativa nem sobre a existência do dano.

141. Por fim, embora a ação civil pública não tenha sido recebida pelo TRF-1 devido à anulação do Processo Administrativo nº 185/2009 e do Relatório de Auditoria Especial nº 006/2009-AGAJ/CGE pelo TJ/MA, o mérito da existência de débito, no caso concreto, permanece em aberto. Logo, à luz do princípio da independência das instâncias e da competência constitucional do TCU, o processo de controle externo, típico e independente da esfera penal, pode prosseguir sem impedimentos. Além disso, as evidências utilizadas pelo TCU derivam de auditoria própria e autônoma realizada pelo FNDE, em cumprimento ao Acórdão 5862/2011-TCU – 1ª Câmara, garantindo que a instrução processual se baseie em fontes probatórias legítimas e desvinculadas do relatório anulado, afastando qualquer alegação de ilicitude ou contaminação das provas.

142. Por tudo o que foi exposto, propõe-se o entendimento de que permanece íntegra a competência constitucional do TCU, prevista no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, e de que o presente processo de TCE pode seguir o seu trâmite normal, para apurar as irregularidades e, se for o caso, imputar débito e aplicar as sanções cabíveis aos responsáveis.

143. Dessa forma, com relação aos argumentos apresentados em sede de citação, não assiste razão ao Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa em alegar que os fatos relacionados as referidas três ações comentadas possam afastar o exame pelo TCU das irregularidades tratadas no âmbito do presente processo de TCE.

144. Superada essa etapa, será efetuada análise das demais alegações de defesa prestadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, bem como as dos demais responsáveis que foram citados pelo TCU.

145. **Alegações de defesa**: O Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa defende ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento (peça 73, p. 16-22):

146. **Análise:** Toda a argumentação acerca da suposta prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento já foi enfrentada pela instrução anterior (peça 119, p. 7-10), pelo Douto MP/TCU (peça 122, p. 2-5) e pelo Relator do presente processo de TCE, Ministro Augusto Sherman, mediante Despacho (peça 123, p. 2-14), conforme apresentado nesta instrução nas seções "Histórico" e "Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 98/2024" (parágrafos 20-21, 24-31), de maneira que não cabe, na presente oportunidade, valorar o mérito das alegações apresentadas quanto a isso.

147. Apenas enfatiza-se que o Ministro Relator do presente processo de TCE assentou o entendimento de que "a jurisprudência mais recente desta Casa (a exemplo dos Acórdãos 2643/2022, 463/2024 e 883/2025, todos do Plenário) consigna que os atos inequívocos de apuração do fato (inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), como a realização de auditorias, instauração e instrução da tomada de contas especial, consistem em marcos interruptivos de natureza objetiva, com capacidade de interromper a fluência do prazo prescricional em

relação a todos os possíveis responsáveis.", e que, após sintetizados os marcos interruptivos da prescrição, apenas baseados nos eventos ocorridos no âmbito das fases interna e externa desta TCE, concluiu que não houve o transcurso de mais de cinco anos entre cada evento processual e o seguinte, não ocorrendo, nos autos, a prescrição ordinária das pretensões sancionatória e ressarcitória (peça 123, p. 2-3).

148. Os eventos interruptivos da prescrição também estão descritos na presente instrução (parágrafo 29).

149. Repisa-se, também, que o Ministro Relator entendeu que "o fato de a citação ter sido efetivada mais de dez anos (IN 98/2024, art. 6º, II) após a data dos pagamentos impugnados (sendo o último realizado em 15/12/2008 – peça 2, p. 201), em princípio, não deveria levar automaticamente à conclusão pela ocorrência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa para tais responsáveis, sendo razoável pressupor que não foram surpreendidos com a citação nos presentes autos. Da mesma forma, cabe avaliar com critério eventual prejuízo à defesa do IMAN, considerando ser pouco crível que o Instituto estivesse alheio às discussões em curso sobre os recursos geridos em seu âmbito."

150. **Alegações de defesa:** Quanto ao mérito, o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa argumenta que homologou a inexigibilidade embasado em elementos fornecidos pelas áreas técnica e jurídica, conforme transcrito a seguir (peça 73, p. 23-25):

Sobre o primeiro ponto acusatório, o que emerge da documentação dos autos é que houve inexigibilidade de licitação para a contratação do IMAM. Mas não há nenhum elemento que indique responsabilidade do defendente por qualquer irregularidade. Simplesmente ele não praticou a irregularidade afirmada, porque não havia proibição da contratação da forma feita.

Aliás, o FNDE não tinha nada expresso em contrário à essa forma de contratação. Pelo contrário, na forma do artigo 9ºe artigo 10 da Resolução CD/FNDE nº 22, de 26/05/2008 (que estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano)6, o FNDE apenas repassava automaticamente aos entes executores (estados, Distrito Federal e, em algumas hipóteses, municípios), um valor mensal por aluno matriculado no Programa.

Ora, não havia vedação da contratação direta no normativo específico. Então, não há que se cogitar da contratação "fora das hipóteses legais" ou "irregular".

Não havendo essa vedação expressa, o que restaria, pois, ao defendente, seria verificar conveniência, oportunidade e juridicidade da contratação. E como ele não é técnico no assunto, a diligência normal reclamaria a obtenção de pareceres jurídico e da assessoria técnica. E foi o que fez o defendente, obtendo não um, mas dois pareceres de duas áreas técnicas distintas na Secretaria de Estado.

(...)

Como se nota facilmente, o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, que não dispõe de conhecimentos técnicos e jurídicos no assunto, se cercou da diligência normal e necessária, recebendo tanto a orientação pela legalidade da contratação do IMAM do Chefe da Assessoria Jurídica, o Sr. Cléber Viégas, como a afirmação de que a instituição (IMAM) era "inquestionavelmente, reconhecida como de notória especialização", conforme parecer da Assessora Especial Srª. Zeli Raquel da Rocha.

151. Assevera que a Secretaria Nacional de Juventude, questionada sobre obstáculos à contratação do IMAM, teria se manifestado que não havia pendências em seus arquivos e cadastros, em especial no Siafi e no Cadastro Informativo Cadin (peça 73, p. 25).

152. Alega que se não haveria impedimento legal na Resolução CD/FNDE nº 22, de 26/5/2008, se haveria parecer técnico e jurídico indicando a regularidade da contratação direta, e se a Secretaria Nacional de Juventude não teria encontrou obstáculos à contratação, não se poderia exigir que responda como se irregular fosse a contratação (peça 73, p. 26).

153. Reforça esse argumento com a alegação de que o STF, no âmbito da Ação Penal Maranhão 683, teria registrado que o réu recebeu de sua assessoria administrativa e jurídica pareceres pela conveniência, oportunidade e juridicidade da contratação e de que esses elementos levariam a crer que agiu de acordo com a crença de que a contratação era adequada e a licitação inexigível (peça 73, p. 26).

154. **Análise**: O simples fato de a Resolução do FNDE que regulamenta o programa Projovem não conter vedação expressa à contratação direta não tem o condão de legitimar a inexigibilidade realizada. A ausência de proibição específica não configura autorização tácita, sobretudo em matéria de contratação pública, campo regido por princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

155. No âmbito da Administração Pública, a licitação é a regra, e a contratação direta constitui exceção estrita, somente admissível nas hipóteses expressamente previstas em lei. À época dos fatos, a Lei nº 8.666/1993 estabelecia de forma taxativa as condições para inexigibilidade de licitação, exigindo a demonstração da inviabilidade de competição e a singularidade do objeto ou do contratado. Dessa forma, a inexistência de

previsão expressa na norma do FNDE não autorizava a contratação direta, pois o gestor estava vinculado ao regime jurídico da licitação pública federal.

156. No caso concreto, não se verificaram os requisitos legais que configurariam a hipótese de inexigibilidade, visto que o IMAM não detinha exclusividade técnica nem era o único capaz de executar o objeto, como, aliás, reconhecido em sentença proferida pelo STF, no âmbito da Ação Penal Maranhão 683, ao consignar que, após a rescisão do contrato com o dito Instituto, outra entidade foi contratada para executar os mesmos serviços previstos no programa - fato que confirma a viabilidade de competição e, portanto, a irregularidade da contratação direta.

157. Quanto à alegação de que a decisão foi tomada com base em pareceres técnico e jurídico, cumpre destacar que tais manifestações têm caráter meramente opinativo, servindo como instrumentos de apoio à decisão administrativa, sem substituí-la. O parecer orienta, mas não vincula o gestor, que continua responsável pelo exame crítico do conteúdo apresentado e pela decisão final quanto à legalidade, economicidade e conveniência do ato.

158. De fato, o gestor público é o responsável último pela conformidade jurídica do ato que homologa ou autoriza, não podendo se escudar na opinião técnica ou jurídica quando esta contenha erro grosseiro ou violação manifesta à lei.

159. Entretanto, deve-se reconhecer, à luz da decisão proferida pelo STF na referida ação penal, que o gestor atuou convicto de estar observando a lei e o interesse público, uma vez que se baseou em pareceres técnicos e jurídicos formais que recomendavam a inexigibilidade. O STF expressamente consignou que o gestor não agiu com dolo nem má-fé, mas segundo sua crença de que a contratação era conveniente, adequada e juridicamente possível.

160. Esse reconhecimento judicial é relevante sob o prisma da culpabilidade administrativa, pois demonstra ausência de erro grosseiro — entendido, à luz do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), como aquele manifestamente inescusável, cometido com grave desatenção ou desprezo pelas normas vigentes. Assim, o equívoco quanto à configuração da inexigibilidade deve ser considerado erro escusável, afastando a imputação de culpa grave e, por conseguinte, a aplicação de sanção punitiva (multa) relativa a essa conduta específica.

161. Todavia, a análise da conduta do gestor não se limita à homologação da inexigibilidade.

162. O Sr. Weverton está sendo chamado em citação para arcar com o debito apurado, solidariamente com outros responsáveis, em face da seguinte irregularidade: Ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, no exercício de 2008, conforme Relatório de Auditoria nº 7/2013, realizada pela Auditoria Interna do FNDE (pagamentos realizados mediante as notas fiscais 533, de 24/9/2008, 539, de 29/9/2008, e 542, de 15/12/2008, sem documentação comprobatória dos serviços prestados, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, dentre outros) (peça 57, p. 6).

163. As condutas a ele atribuídas, na condição de ordenador de despesas, que concorreram para a consumação dessa irregularidade, foram duas: dispensar indevidamente a realização de processo de licitação que culminou com a contratação direta e irregular do IMAM, mediante Contrato 23/2008 e determinar a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa (peça 57, p. 7).

164. Essa segunda conduta possui natureza distinta da primeira: Não se trata de erro de interpretação jurídica, mas de violação direta a regra orçamentária e financeira elementar que um gestor diligente deveria observar. A liberação de valores sem a devida liquidação fragiliza o controle da execução contratual, podendo gerar dano ao erário e caracterizar gestão temerária. Nessa hipótese, a boa-fé subjetiva não é suficiente para afastar a responsabilidade, pois o gestor tinha o dever objetivo de verificar a execução material do serviço antes de efetuar a liberação dos recursos.

165. Dessa forma, embora o entendimento do STF atenua ou afaste a responsabilidade do gestor pela homologação da inexigibilidade, subsiste *a priori* a sua responsabilização pela liberação indevida de recursos, por se tratar de conduta autônoma, posterior e desvinculada da análise jurídica prévia da contratação.

166. **Alegações de defesa:** O Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa argumenta que, se existiu algum sentido antieconômico na contratação, isso se deu pela própria estrutura normativa que regia o convênio, e não por ato do defendente., conforme transcrito a seguir (peça 73, p. 26-27):

Novamente um trecho do voto exarado na Ação Penal 683 – Maranhão é esclarecedor sobre o tema:

“A estrutura do Convênio que embasou a contratação não estimulava as administrações estaduais à economia. Pelo contrário. Nos termos do art. 9º da Resolução CD/FNDE nº 22, de 26/05/2008, o FNDE repassava aos entes executores (estados, Distrito Federal e, em algumas hipóteses, municípios), um valor mensal por aluno matriculado no Programa. Como o valor era vinculado à execução do Convênio, a economia não permitia ao ente executor reter recursos. Ou seja, era gastar ou devolver ao Fundo. E o Estado do Maranhão terceirizou por

completo a execução do Programa, contratando entidade para implementar seu objeto. Com essa técnica, perdeu qualquer margem para remanejo dos recursos. Como bem ressaltado pela acusação, o Estado deveria zelar pela preservação dos recursos do FNDE. Mas não se pode deixar de reconhecer que a estrutura jurídica não dava à economia dos recursos a devida prioridade."

Como visto, não se permitia ao ente executor sequer reter recursos, cabendo lhe apenas gastar ou devolver os valores ao Fundo. Evidente que se assim era, não é o defendente o responsável pela eventual antieconomicidade, mas sim a própria estrutura do Convênio que embasou a contratação não estimulava as administrações estaduais à economia, como dito no prestigioso voto.

(...)

Ademais, com a devida vênia, sequer se revela coerente essa imputação solidária. É que se o nobre Ministro Relator entendeu por acolher manifestação Ministerial que concluiu "desarrazoado entender que o Sr. Jackson Kepler Lago agiu com culpa grave ou cometeu irregularidade grosseira na condução dos assuntos de sua competência", bem como "pela exclusão do espólio do ex-governador dos presentes autos", evidente que como o defendente também não agiu com culpa grave ou erro grosseiro – como acima visto, eis que cercado dos cuidados ordinários para tanto -, também não deveria constar como responsável por qualquer débito.

167. Quanto ao conceito de culpa grave e erro grosseiro, o Responsável menciona o Acórdão 2391/2018 do TCU, de relatoria do Ministro Benjamim Zymler, e defende que, em face do princípio da segurança jurídica, seria coerente aplicar o mesmo entendimento em seu caso (peça 73, p. 27).

168. E, se não havia, sob sua ótica, culpa grave ou erro grosseiro em sua conduta, alega que seria desproporcional e desarrazoada a imputação de vultoso débito a ele (peça 73, p. 28).

169. **Análise:** Conforme exposto anteriormente, a irregularidade ocorrida advém, no que cabe ao Responsável, de duas condutas distintas: dispensar indevidamente a realização de processo de licitação que culminou com a contratação direta e irregular do Imam, mediante Contrato 23/2008 e determinar a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa.

170. Quanto à contratação direta, já se expôs que, tendo em vista que, na sentença penal proferida pelo STF, considerou-se que o Responsável agiu sem dolo ou culpa grave quando homologou a inexigibilidade de licitação, entende-se que esse entendimento deve aqui ser considerado também.

171. No entanto, o Excelso Tribunal não abordou questões relacionadas à fase de execução das despesas realizadas no âmbito do Programa Projovem, e a conduta do gestor não se limita à homologação da inexigibilidade, mas também porque teria autorizado a liberação de recursos ao IMAM antes da regular liquidação da despesa, em desacordo com a legislação que exige a comprovação prévia da execução do objeto e do direito do credor.

172. As cópias dos processos de pagamento destinados ao IMAM estão disponíveis nos autos (peça 5, p. 165-186). Observa-se que o Instituto solicitou o pagamento da 1ª parcela, referente à Nota Fiscal 533, em 24/9/2008, recebendo o valor de R$ 910.558,00 no mesmo dia, conforme o recibo de atesto (peça 5, p. 168-169 e 175). Curiosamente, o empenho no valor solicitado foi emitido na mesma data (peça 5, p. 172), enquanto o pagamento foi efetivado em 29/9/2008, ou seja, após a emissão do recibo pelo IMAM. A autorização do pagamento foi realizada pelo Sr. Herbert Fontenele Filho, então Secretário Adjunto do Esporte e Juventude (peça 5, p. 174).

173. O Contrato 23/2008, por sua vez, foi firmado em 18/9/2008 (peça 5, p. 163). No entanto, poucos dias após a assinatura do contrato, a Secretaria de Estado do Esporte e Juventude do Maranhão já havia liberado recursos para serviços que, evidentemente, ainda não haviam sido prestados pelo IMAM.

174. Essa mesma prática foi identificada em relação às Notas Fiscais 539, de 29/9/2008, e 542, de 15/12/2008 (peça 5, p. 170 e 178). Ressalta-se, contudo, que embora o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa seja mencionado como ordenador de despesa em todas as ordens de empenho, as assinaturas correspondentes foram realizadas pelo Sr. Herbert Fontenele Filho, que, na condição de Secretário Adjunto do Esporte e Juventude, também foi o responsável por autorizar os pagamentos (peça 5, p. 172, 174, 179, 181, 183 e 185).

175. Portanto, na fase de execução das despesas documentadas, não há evidências de participação direta do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, mesmo sendo ele o Ordenador de Despesas da Secretaria à época. A análise técnica parece ter incorrido em um equívoco ao não considerar que, embora o nome do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa conste nos atos de empenho, as assinaturas foram realizadas exclusivamente pelo Sr. Herbert Fontenele Filho.

176. Dado que a suposta irregularidade atribuída ao Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa seria a liberação de recursos sem a devida liquidação da despesa, não é possível estabelecer um nexo entre ele e o ato em questão, já que ele não o realizou. Assim, conclui-se que não há fundamento para impor débito ao Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa.

177. **Alegações de defesa:** O Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa argumenta que, apesar da alegação de irregularidades em 2009, nenhum débito teria sido identificado para esse ano. A manifestação técnica da Secex reforça que a citação solidária proposta se referiria exclusivamente ao montante de R$ 5.978.010,00, relacionado à ausência de comprovação da execução do ProJovem Urbano em 2008, conforme o Relatório de Auditoria FNDE 7/2013, mas não haveria qualquer referência a débitos, notas ou pagamentos de 2009. Assim, defende que o ano de 2009 não está incluído no escopo da imputação, já que não haveria menção precisa a valores ou irregularidades relacionadas a 14/4/2009 no ofício citatório ou na manifestação técnica (peça 73, p. 29).

178. Defende que nem mesmo a hipótese de que teria determinado a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa, em 15/12/2008, poderia justificar qualquer imputação de débito, pois assevera que ele esteve afastado de suas funções entre 9 e 31/12/2008, como indicou o Diário Oficial do Executivo de 10 de dezembro de 2008 (peça 73, p. 29).

179. Afirma que não haveria indícios de que teria determinado liberações de recursos. No caso da liberação de R$ 910.558,00 em 24/9/2008, afirma que ele não teria assinado a Nota de Empenho ou a Ordem Bancária. Os registros indicariam que o responsável por ordenar a despesa e o pagamento seria Herbert Fontenele Filho, então Secretário Adjunto. Além disso, os pagamentos teriam sido precedidos de "Atesto" dos serviços prestados pelo IMAM, realizado pela Coordenadora Executiva do Programa na Secretaria de Esporte e Juventude, Sra. Zeli Raquel Rocha, conforme estaria apontado no Despacho do Relator e na manifestação técnica da Secex (peça 73, p. 29-30).

180. Portanto, afirma que não teria atestado os serviços que a acusação sugere não terem sido previamente liquidados, e que ele também não teria ordenado os pagamentos, de maneira que a suposta "liberação de verbas em 24/9/2008" não poderia ser atribuída a ele (peça 73, p. 30).

181. Assevera que não haveria indícios de culpa grave ou erro grosseiro de sua parte, considerando que a liberação de R$ 910.558,00, em 24/9/2008, teria sido realizada por um terceiro, no exercício regular de suas atribuições, assumidas na ausência do titular da Secretaria. Esse ato teria sido baseado no atestado de outra servidora, cuja função era verificar os serviços, e que, em princípio, não teria identificado irregularidades. Nesse contexto, não seria possível exigir do defendente uma conduta diferente, já que os atos teriam sido praticados por outros agentes, sem o seu conhecimento, devido à substituição pelo Secretário Adjunto (peça 73, p. 30).

182. O mesmo raciocínio se aplicaria à liberação de R$ 3.429.972,00, em 29/9/2008, que teria sido ordenada por Herbert Fontenele Filho, Secretário Adjunto, responsável pela despesa e pelo pagamento. Não haveria qualquer ato de liberação de verbas sem a prévia liquidação da despesa, seja em 24/9/2008 ou em 29/9/2008, que pudesse ser atribuído ao defendente ou que tivesse passado por sua fiscalização, já que o Secretário Adjunto assumia essas funções na ausência do titular. Caberia a ele verificar a regularidade do "Atesto" e assegurar que a despesa tivesse sido liquidada e os serviços executados (peça 73, p. 31-32).

183. Portanto, defende que não haveria fundamento para ser responsabilizado, nem mesmo de forma solidária, seja pela ausência de atos de liberação de valores sem a prévia liquidação de despesas, seja pela responsabilidade do Secretário Adjunto em fiscalizar os pagamentos que ele próprio autorizava na ausência do titular (peça 73, p. 32).

184. **Análise**: Assiste razão ao Responsável quanto à alegação de que não haveria qualquer referência a débitos, notas ou pagamentos de 2009, pois a citação feita no presente processo de TCE tem como base valores relacionados ao exercício de 2008 (notas fiscais, empenhos, atestos de serviços e ordens de pagamentos).

185. Também assiste razão ao Responsável em defender que não realizou nenhum ato de liberação de pagamento que foi inicialmente a ele imputado. Conforme já exposto anteriormente, não há indícios de envolvimento direto do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, mesmo ocupando o cargo de Ordenador de Despesas da Secretaria à época. A análise técnica realizada cometeu um equívoco ao desconsiderar que, embora o nome do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa constasse nos atos de empenho, as assinaturas teriam sido feitas exclusivamente pelo Sr. Herbert Fontenele Filho, na condição de Secretário Adjunto do Esporte e Juventude.

186. Inclusive, conforme explicado na presente ocasião, o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa afastou-se de suas funções de Secretário de Estado do Esporte e Juventude entre os dias 9 e 31/12/2008, conforme cópia de publicação apresentada (peças 73, p. 17, e 76), o que afastaria a presunção de que teria liberado verbas do mês de dezembro daquele ano.

187. Diante do que foi exposto, propõe-se que as alegações de defesa do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa sejam parcialmente acatadas e que seja afastada sua responsabilidade pelo débito apurado.

Alegações de defesa apresentadas pela Sr. Zeli Raquel da Rocha

188. **Alegações de defesa:** A Sra. Zeli Raquel da Rocha alegou que estaria sendo chamada a se defender, apenas em 2021 (apresentou a sua defesa em 18/11/2021), sobre fatos ocorridos em 2008, mais de 13 anos depois, o que representaria um grande obstáculo, ou até mesmo um impedimento, ao pleno exercício da ampla defesa e do contraditório, considerando a gravidade das acusações e suas consequências (peça 99, p. 3).

189. Outro ponto relevante seria que, embora o ex-governador Jackson Lago (falecido) tenha sido inicialmente apontado como único responsável e seu espólio tenha sido o único citado até então, ele teria sido excluído do procedimento, sendo ela incluída agora no polo passivo deste processo de TCE em conjunto com outros responsáveis. O espólio de Jackson Lago teria sido excluído do procedimento devido à demora na citação, já que os fatos datam de 2008 e ele só foi citado em 2019, mais de 10 anos depois. Contudo, argumenta esse mesmo entendimento não teria sido aplicado a ela, o que seria um ponto importante a destacar.

190. **Análise:** O espólio do ex-governador Sr. Jackson Lago teve sua responsabilidade afastada, após análise realizada pelo Douto MP/TCU, devido à ausência de elementos concretos que evidenciassem sua culpa *in elegendo* (na escolha dos responsáveis) ou culpa *in vigilando* (na supervisão das ações).

191. Conforme explicado em instrução anterior (peça 57, p. 4-5), embora o ex-Governador tenha sido signatário do Termo de Adesão ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, em 13/5/2008, o MP/TCU entendeu que o acompanhamento detalhado das ações realizadas pelas secretarias estaduais não seria compatível com a dimensão administrativa de um estado como o Maranhão.

192. Assim, seria desarrazoado atribuir ao ex-governador culpa grave ou irregularidade grosseira na condução dos assuntos de sua competência. Além disso, a execução do programa foi delegada à Secretaria de Estado de Esporte e Juventude, coordenada pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, que também assinou o Contrato 23/2008 com o IMAM. O Douto *Parquet* asseverou que a responsabilidade pelos atos de liquidação e pagamento irregulares foi atribuída aos gestores diretamente envolvidos, como o Secretário Adjunto Sr. Herbert Fontenele Filho, a Coordenadora Executiva, Sra. Zeli Raquel Rocha, e o próprio IMAM, que recebeu os recursos do programa.

193. Por essas razões, o Relator deste processo, Ministro Augusto Sherman, acatou a sugestão dada pelo MP/TCU, e determinou que o espólio do ex-governador fosse excluído dos autos, bem como determinou a inclusão dos demais responsáveis mencionados acima, incluindo a Sra. Zeli Raquel Rocha.

194. Quanto ao suposto prejuízo à sua defesa, em face do decurso do tempo entre os fatos tidos como irregulares e seu chamamento aos autos, ressalta-se que Ministro Relator Augusto Sherman entendeu que a Sra. Zeli Raquel Rocha havia sido acionada judicialmente no ano de 2014 (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, peça 4, p. 187-193), por fatos semelhantes aos discutidos nos presentes autos. Dessa forma, entendeu o Ministro que o fato de a citação ter sido efetivada mais de dez anos (IN 98/2024, art. 6º, II) após a data dos pagamentos impugnados (sendo o último realizado em 15/12/2008 – peça 2, p. 201), em princípio, não deve levar automaticamente à conclusão pela ocorrência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa para tais responsáveis, pois é razoável pressupor que a Responsável não foi surpreendida com a citação nos presentes autos (peça 123, p. 4).

195. O Ministro Relator lembrou (peça 49, p. 4) que a jurisprudência predominante desta Casa tem considerado que o mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto (a exemplo do consignado no Acórdão 1258/2019- Plenário, Relator: Bruno Dantas).

196. **Alegações de defesa:** A Sra. Zeli Raquel da Rocha alega que o motivo que levou à abertura da presente TCE estaria ligado ao Relatório Final de Auditoria Especial n°. 06/2009/AGAJ/CGE, de 02/10/2009 (peça 99, p. 4).

197. Esse mesmo relatório teria sido objeto do Mandado de Segurança nº 0005046-92.2015.8.10.0000, impetrado pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa junto ao TJ/MA, que teria concedido a segurança e determinado a suspensão de qualquer medida, judicial ou administrativa, ou eficácia de qualquer ato ou decisão (processo ou inquérito) já em curso, que tivesse origem no mencionado Relatório e no Processo Administrativo nº 185/2009 (peça 99, p. 4-5).

198. Afirma que essa decisão, transitada em julgado em 26/1/2016, teria levado o Presidente das Primeiras Câmaras Cíveis do TJ/MA a determinar a emissão de ofícios às Varas da Fazenda Pública, a uma Vara Criminal e ao Tribunal de Contas do Estado, comunicando o teor do acórdão para cumprimento. No entanto, nenhum comunicado teria sido enviado ao TCU, já que a Defendente desconhecia a existência das tomadas de contas no FNDE e no próprio Tribunal, eis que o único responsável indicado era o espólio do Sr. Jackson Kepler Lago (peça 99, p. 5).

199. Defende que, por questões de segurança jurídica, coerência e integridade do sistema, a anulação do Processo Administrativo nº 185/2009 e do Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE deveria ser considerada em qualquer instância judicial ou administrativa, o que aparentemente não ocorreu no FNDE e no

TCU. Entende que não seria aceitável que um relatório anulado por violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório seja retirado do âmbito jurídico por uma decisão judicial e, posteriormente, reintroduzido em outra instância, especialmente considerando que o defendente não tinha conhecimento das imputações no FNDE e só tomou ciência da TCE em 2021, mesmo com o relatório já anulado desde 2016. Afirma que permitir que um relatório anulado continue a produzir efeitos, ainda que de forma indireta, seria uma afronta aos princípios da proteção à confiança e da segurança jurídica e que a anulação do referido Relatório de Auditoria foi decidida pela Justiça Estadual e confirmada em decisão transitada em julgado, não cabendo mais questionamentos sobre sua validade ou os efeitos derivados (peça 99, p. 6).

200. Alega que o Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE seria considerado inservível como prova, devido à sua ilicitude já reconhecida e declarada pelo Judiciário, independentemente da jurisdição em que o processo esteja. Conforme o inciso LVI do artigo 5º da Constituição Federal, provas obtidas por meios ilícitos são inadmissíveis, e o artigo 369 do CPC reforça que apenas meios legais e moralmente legítimos podem ser utilizados para fundamentar pedidos ou defesas e influenciar a convicção do juiz. Assim, um relatório de auditoria anulado judicialmente por conta de sua ilicitude não poderia, de forma alguma, ser considerado um meio legal de prova (peça 99, p. 7).

201. Assevera que não restariam dúvidas de que a teoria dos frutos da árvore venenosa (*fruits of the poisonous tree*) se aplicaria ao caso, uma vez que a auditoria original, anulada e considerada ilícita, contaminaria todas as provas dela derivadas. Alega que a Informação nº 41/2016-DIREC/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, que teria dado origem à Tomada de Contas nº 23034.001358/2016-33, posteriormente resultando na TC 035.367/2017-2 no TCU, teria como origem o anulado Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE. A própria Informação nº 41/2016 teria mencionado textualmente o Acórdão nº 5862/2011-TCU – 1ª Câmara, que determinou ao FNDE a análise das prestações de contas com base nos indícios de irregularidades apontados no relatório anulado (peça 99, p. 8).

202. Assim, defende o entendimento que, da mesma forma que o Relatório nº 006/2009-AGAJ/CGE foi declarado nulo, as provas dele derivadas também deveriam ser consideradas ilícitas. A menção explícita ao relatório no controle interno do FNDE demonstraria que não há independência de fonte ou descoberta inevitável. Existiria, portanto, uma relação clara e inegável de subordinação causal entre o relatório anulado e os atos subsequentes tanto no controle interno do FNDE quanto no controle externo do TCU (peça 99, p. 8).

203. **Análise:** A Responsável defende que a declaração de nulidade do Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE, por parte do TJ/MA, impediria que suas informações servissem de base para as apurações feitas pelo FNDE e TCU, tendo em vista que se estaria diante de uma prova que se tornou inválida, portanto, impedida de produzir efeitos no mundo jurídico.

204. Esse assunto foi extensamente debatido na presente instrução, quando da análise das alegações de defesa prestadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, de maneira que não se repetirá aqui a contra argumentação feita novamente (parágrafos 76-96).

205. A conclusão tida após se analisar as informações é que a nulidade judicial do processo administrativo e do relatório de auditoria especial, declarada em mandado de segurança por vício de contraditório e ampla defesa, não inviabiliza a continuidade da apuração pelo TCU em sede de processo de TCE. Isso se dá porque, do ponto de vista do princípio da independência das instâncias, a decisão não apreciou o conteúdo dos fatos nem afastou a responsabilidade do gestor, restringindo-se a evidenciar vícios formais ligados ao contraditório e à ampla defesa do Responsável, e sob o enfoque da licitude probatória, a anulação não compromete a validade das novas provas produzidas de forma autônoma pelo FNDE, em procedimento regular e desvinculado do relatório anulado.

206. Dessa forma, não assiste razão à Responsável ao afirmar que a declaração de nulidade do Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE impediria que suas informações servissem de base para as apurações feitas pelo FNDE e TCU.

207. **Alegações de defesa:** A Responsável alega que a TCE teria tramitado no FNDE sem que ela tivesse conhecimento de sua existência, já que seu nome sequer teria aparecido como responsável e que não teria sido chamada a se manifestar ou esclarecer os fatos, sendo que apenas as representantes do espólio de Jackson Kepler Lago, ex-governador do Maranhão, teriam sido notificadas (peça 99, p. 9).

208. A situação, segundo defende, teria gerado um claro prejuízo à sua defesa, agravado pelo longo intervalo de 13 anos desde os fatos alegados e pela instabilidade política da época, marcada pela abrupta mudança na chefia do Executivo Estadual e nas secretarias de governo, incluindo a ocupada pela defendente. Essa instabilidade teria resultado em disputas políticas e perseguições, como a que culminou no Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE, posteriormente anulado pelo Judiciário por violar princípios fundamentais da defesa (peça 99, p. 9).

209. Além disso, a Defendente novamente assevera que não teria tido ciência da persecução no âmbito do TCU sobre fatos de 2008, o que teria comprometido o pleno exercício de sua defesa. No curso do controle interno do FNDE, o pronunciamento ministerial sobre a Tomada de Contas nº 23034.001358/2016-33 teria concluído pela irregularidade das contas e encaminhado os autos ao TCU em 11 de maio de 2017. Naquele momento, apenas o espólio de Jackson Kepler Lago teria sido citado, com imputação de débito referente a despesas de 15/12/2008 (R$ 1.637.480,00), 29/9/2008 (R$ 3.429.972,00) e 24/9/2008 (R$ 910.558,00), relacionadas à ausência de comprovação da execução do Programa ProJovem Urbano em 2008 (peça 99, p. 9-10).

210. Assevera que o caso teria chegado ao TCU em maio de 2017, sendo que o espólio do Sr. Jackson Kepler Lago teria sido citado apenas em 2019, e somente em 25 de maio de 2020 o MP/TCU teria sugerido a responsabilização da Defendente e de outros envolvidos. Alega que, nesta manifestação, o Douto Parquet teria expressamente se referido ao Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE, ao Inquérito Policial nº. 2009.37.00.008332-5 (que deu origem à Ação Penal 683 – Maranhão) e à Ação de Improbidade Administrativa nº. 39385-25.2012.4.01.3700, todos originados do tal Relatório Final de Auditoria Especial n°. 06/2009/AGAJ/CGE, o que configuraria, em seu entendimento, o uso de prova ilícita no processo de TCE (peça 99, p. 10).

211. **Análise:** Na presente instrução já foi longamente debatida a questão acerca da suposta ilegalidade da prova, em face da declaração de nulidade do Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE (parágrafos 82-96).

212. Repisa-se, por oportuno, que a continuidade do processo de TCE não está impedida pela anulação do referido Relatório de Auditoria Especial, pois este não foi utilizado pelo TCU como prova principal da acusação, mas apenas como um alerta inicial que motivou uma apuração mais detalhada. O TCU, agindo com prudência e dentro de sua competência constitucional, determinou ao FNDE, por meio do Acórdão 5862/2011, que realizasse sua própria análise das contas.

213. Essa apuração independente resultou na inspeção *in loco* realizada em 2013 pelo FNDE, que originou o Relatório de Auditoria nº 7/2013 e o Parecer nº 746/2014, ambos fundamentados em fontes probatórias autônomas e produzidos com observância ao devido processo legal. Assim, a TCE baseia-se em uma nova investigação lícita, desvinculada do relatório anulado, garantindo a validade dos procedimentos.

214. Ademais, as irregularidades na execução do Programa Projovem Urbano seriam inevitavelmente verificadas pelo FNDE, em cumprimento ao seu dever legal de fiscalização e análise das prestações de contas, por conta da própria sistemática de controle e de prestação de contas estabelecida pela Resolução/CD/FNDE nº 22/2008. Entende-se que esse dever de controle e documentação, imposto tanto ao ente executor quanto ao FNDE, torna a constatação das irregularidades uma consequência natural e juridicamente inevitável, independentemente da anulação do Processo Administrativo nº 185/2009 e do Relatório de Auditoria nº 006/2009-AGAJ/CGE.

215. A nulidade formal desses documentos não elimina o conteúdo fático das constatações registradas, nem impede que as mesmas irregularidades sejam redescobertas por meio dos elementos documentais disponíveis aos órgãos de controle. Corrobora esse entendimento o fato de que a decisão judicial que concedeu segurança ao responsável determinou a repetição dos atos com plena garantia do direito de defesa e acesso aos documentos do processo, reforçando, assim, que o conteúdo material da auditoria não foi invalidado, mas deveria ser reavaliado de forma regular e concedendo o devido contraditório e defesa aos responsáveis. Essa determinação confirma a possibilidade e a necessidade de nova apuração legítima, assegurando que eventuais irregularidades fossem verificadas com respeito ao devido processo legal.

216. Dessa forma, os argumentos ora analisados não merecem prosperar.

217. **Alegações de defesa:** A Sra. Zeli Raquel da Rocha alega que o STF reconheceu a inexistência de crime, por meio da Ação Penal 683 – Maranhão. Por meio dessa, ela defende que o Excelso Tribunal teria concluído pela inexistência de crime na contratação do IMAM para execução do Projovem, com decisão transitada em julgado em 24 de março de 2017, reconhecendo também a ausência de propósito de desvio de recursos (peça 99, p. 10-11).

218. Assevera que, embora as instâncias administrativa e judicial sejam independentes, dever-se-ia preservar a coerência do sistema, especialmente considerando que o Judiciário já teria atestado a regularidade da contratação e a inexistência de dolo, de maneira que seria incoerente a Corte de Contas afirmar irregularidade ou dolo na contratação direta, contrariando a decisão do STF sobre os mesmos fatos. Assim, finaliza a Responsável, a manifestação ministerial que sugeriu responsabilizá-la, com base em imputações penais já rejeitadas pelo STF, revelar-se-ia equivocada (peça 99, p. 10-11).

219. **Análise:** Os efeitos da sentença proferida Ação Penal 683 – Maranhão por parte do STF já foi apresentada na presente instrução (parágrafos 97-119). Foi demonstrado que não houve manifestação acerca de

parte dos fatos tidos como ilegais e da decisão exarada pelo TJ/MA, no mandado de segurança, que anulou o Processo Administrativo 185/2009 e o consequente Relatório de Auditoria Especial nº. 006/2009-AGAJ/CGE.

220. Ademais, o STF reconheceu que a contratação do IMAM por inexigibilidade por ilegal e que a liberação de recursos sem a adequada liquidação dos serviços, por se tratar de etapa da execução contratual, não foi discutida na referida ação penal.

221. Essas constatações afastam o argumento de que deveria se preservar a coerência do sistema, por já ter supostamente o Judiciário atestado a regularidade da contratação e a inexistência de dolo. Primeiro, porque a própria sentença confirmou que a contratação do IMAM foi indevidamente realizada por inexigibilidade; segundo, porque o fato de o Excelso Tribunal ter afastado o tipo penal em relação ao réu específico, mas sem afastar a existência da ilegalidade, não significa que o TCU não poderia, em face da sua competência constitucional, averiguar a regularidade das contas prestadas em relação aos recursos federais repassados no âmbito do Programa Projovem, notadamente contra outros responsáveis; terceiro e principalmente, pelo fato de que o conduta irregular atribuída à Responsável, no caso atesto de serviços sem documentação probatória adequada (liquidação irregular das despesas), sequer foi discutida na referida ação penal.

222. Quanto a esse último motivo (conduta da Responsável no caso concreto), se nada foi discutido, a existência ou não do fato irregular e a negativa de autoria não foram sentenciadas pelo STF, de maneira que o princípio da independência das instâncias garante ao TCU o dever de seguir com as apurações no âmbito do presente processo de TCE, à luz do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

223. Dessa forma, as alegações ora contra-argumentadas não merecem prosperar.

224. **Alegações de defesa:** A Sra. Zeli Raquel da Rocha defende que a Ação de Improbidade Administrativa nº. 39385-25.2012.4.01.3700 foi rejeitada, no bojo do Agravo de Instrumento nº. 1023815 77.2019.4.01.0000. Diante desse contexto, de que não teria havido crime, alega que a manifestação do MP/TCU teria se baseado não apenas no anulado Relatório Final de Auditoria Especial nº 06/2009-AGAJ/CGE, mas também em uma persecução criminal e em uma ação de improbidade que já teriam sido rejeitadas judicialmente. Ainda assim, teria opinado pela inclusão da Defendente, após um longo período, como responsável solidária na presente TCE (peça 99, p. 11-13).

225. Afirma que a manifestação teria alegado a irregularidade na contratação direta do IMAM, contrariando de forma clara a decisão do STF, além de apontar supostos pagamentos indevidos ao Instituto, concluindo pela necessidade de ressarcimento ao erário e dando-se continuidade ao andamento da TCE (peça 99, p. 13).

226. **Análise:** Os efeitos da ação civil por atos de improbidade administrativa foram amplamente discutidos na presente instrução (parágrafos 120-137).

227. Verifica-se que os fatos noticiados na ação civil por atos de improbidade se referem ao mesmo assunto tratado na presente TCE: A contratação direta do IMAM, com pagamento de recursos antecipadamente a regular liquidação das despesas. Inclusive, as três notas fiscais de serviços que são a base para o cálculo do valor do débito nesta TCE são indicadas textualmente na referida ação.

228. O TRF-1 reconheceu que, com a anulação do Relatório de Auditoria Especial nº 006/2009-AGAJ/CGE, seus fundamentos não poderiam ser utilizados como base para o ajuizamento da ação de improbidade, resultando no encerramento do processo sem julgamento de mérito.

229. No entanto, o fato de a ação de improbidade não ter sido recebida pelo Judiciário significa que o mérito da questão não foi analisado, deixando em aberto a discussão sobre a existência dos fatos e a autoria dos responsáveis. O próprio Magistrado, em sua sentença, destacou que a renovação do procedimento de apuração poderia fundamentar uma nova ação civil pública, reforçando que o mérito da questão permanece em aberto. Assim, não há decisão judicial transitada em julgado que afirme a inexistência de dano ao erário, o que permite ao TCU prosseguir com a TCE e avaliar a responsabilidade dos gestores envolvidos nas irregularidades apontadas.

230. Assim, dado que o controle externo é uma instância independente de apuração, não há impedimento jurídico para que o processo de TCE siga seu curso, com o objetivo de avaliar as condutas que possam ter causado prejuízos ao erário.

231. E quanto ao suposto uso de prova ilegal, já se discutiu que a presente TCE decorre de procedimento próprio executado pelo FNDE, portanto procedimento autônomo do Relatório de Auditoria Especial nº 006/2009-AGAJ/CGE, o que garante que a instrução processual se fundamente em fontes probatórias autônomas e legítimas. Além disso, foi defendido que a própria sistemática de prestação de contas permitiria que o Fundo chegasse ao conhecimento das irregularidades.

232. Assim, os argumentos ora analisados não possuem o condão de afastar a ocorrência da irregularidade, nem a responsabilidade pela liquidação irregular das despesas por parte da Responsável.

233. **Alegações de defesa:** A Sra. Zeli Raquel da Rocha defende a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU no presente caso concreto (peça 99, p. 15-20).

234. Na instrução anterior, esta Unidade Técnica deixou registrado que (peça 117, p. 13):

As alegações de defesa da Sra. Zeli Raquel da Rocha têm teor idêntico às apresentadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, exceto apenas quanto à informação do afastamento dele em dezembro/2008, e à atribuição, à ela, da responsabilidade por "atestar as notas fiscais 533, 539 e 542, nos valores de R$ 910.558,00, R$ 3.429.972,00 e R$ 1.637.480,00, totalizando R$ 5.978.010,00, emitidas pelo Imam no âmbito do Contrato 23/2008, mesmo sem documentação comprobatória dos serviços prestados", tendo aduzido que "não houve irregularidade no pagamento do IMAM; posto que os serviços foram prestados e o atesto sobreveio diante do conhecimento da prestação dos serviços, bem como da ordem de seu superior hierárquico, o Sr. Herbet Fontenele".

235. Dessa forma, deixar-se-á de transcrever os trechos relacionados à defesa da tese de prescrição.

236. Quanto ao grau de responsabilização erigido pela Responsável, ela argumenta que a sua responsabilidade na presente TCE não se sustentaria, considerando que ela apenas cumpriu ordens de seu superior hierárquico, o Secretário Adjunto Sr. Herbert Fontenele, a quem cabia a fiscalização dos pagamentos realizados (peça 99, p. 22).

237. Além disso, alega que a suposta ausência de culpa grave ou erro grosseiro por sua parte, tornaria desarrazoada e desproporcional a imputação de débito no valor atualizado de R$ 11.890.464,21, e que se foi excluído o espólio do ex-governador Jackson Kepler Lago dos autos, reconhecendo que ele não teria agido com culpa grave ou irregularidade grosseira, deveria ser aplicado o mesmo raciocínio jurídico à defendente (peça 99, p. 22-23).

238. Ademais, assevera que os serviços contratados teriam sido efetivamente prestados e atestados, e que a Defendente não tinha autonomia para negar ordens de seu superior hierárquico (peça 99, p. 23).

239. Diante da evidente desproporção entre a suposta culpa e o dano imputado, ela defende ser medida de justiça exclui-la da responsabilização solidária na presente TCE (peça 99, p. 23-24).

240. **Análise:** Toda a discussão sobre a alegada prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, apresentada em sede de alegações de defesa pela Responsável, já foi abordada na instrução anterior (peça 119, p. 7-10), pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 122, p. 2-5) e pelo Relator do processo de TCE, Ministro Augusto Sherman, por meio de Despacho (peça 123, p. 2-14). Essa discussão foi detalhada nas seções "Histórico" e "Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 98/2024" da presente instrução (parágrafos 20-21, 24-31), de maneira que não cabe, neste momento, reavaliar o mérito das alegações prestadas sobre o tema.

241. O Ministro Relator destacou que, de acordo com a jurisprudência recente do TCU (Acórdãos 2643/2022, 463/2024 e 883/2025, todos do Plenário), os atos inequívocos de apuração, como auditorias, instauração e instrução da tomada de contas especial, são considerados marcos interruptivos objetivos, capazes de suspender o prazo prescricional para todos os possíveis responsáveis. Após analisar os marcos interruptivos da prescrição com base nos eventos ocorridos nas fases interna e externa da TCE, concluiu-se que não houve intervalo superior a cinco anos entre os eventos processuais, afastando a prescrição ordinária da pretensão sancionatória e ressarcitória (peça 123, p. 2-3).

242. Os eventos interruptivos da prescrição também foram detalhados na presente instrução (parágrafo 29). Além disso, o Ministro Relator considerou que o fato de a citação ter ocorrido mais de dez anos após os pagamentos impugnados (o último em 15/12/2008 – peça 2, p. 201) não implica automaticamente prejuízo ao contraditório e à ampla defesa dos responsáveis, pois destacou que seria razoável presumir que os citados não foram surpreendidos com a citação e que o IMAM dificilmente estaria alheio às discussões sobre os recursos geridos em seu âmbito (peça 124, p. 4).

243. De fato, os temas abordados na presente TCE foram tratados, em maior ou menor grau, nas três ações mencionadas nesta instrução. Por isso, é razoável supor que os responsáveis já tinham conhecimento das investigações relacionadas aos atos praticados por eles. Assim, é presumível que os assuntos tratados na citação realizada no âmbito deste processo de TCE, ao serem devidamente comunicados aos destinatários, não representariam algo desconhecido ou inesperado para eles.

244. Quanto à justificativa de a Responsável estar subordinada hierarquicamente ao Secretário Adjunto Sr. Herbert Fontenele, a quem cabia, segundo ela própria, a fiscalização dos pagamentos realizados, entende-se que esse fato não afasta sua conduta pela atividade de liquidação das despesas. São etapas distintas a liquidação e o pagamento das despesas (artigos 62 e 63 da Lei Federal 4320/64), respondendo cada responsável por seus respectivos atos em caso de irregularidades ocorridas.

245. Conforme relatado pelo FNDE, entre 24/10/2008 e 15/12/2008, foram realizados pagamentos ao IMAM, totalizando R$ 5.978.010,00, conforme as notas fiscais nº 0533, 0539 e 0542. No entanto, constatou-se

a ausência de documentos comprobatórios dos serviços prestados pelo Instituto que justificassem o montante pago. Ao final do exercício de 2008, o saldo na conta corrente do Programa era de R$ 0,00, enquanto nas contas de investimento havia R$ 982.518,70 (peça 2, p. 201-202).

246. O Fundo assinalou que a falta de documentação comprobatória das despesas contraria o §10º do art. 17 da Resolução/CD/FNDE nº 22/2008, que exige que todas as despesas realizadas na execução do Projovem Urbano sejam comprovadas por documentos fiscais originais ou equivalentes, devidamente arquivados pela Entidade Executora por um período de cinco anos. Esses documentos deveriam estar disponíveis para o FNDE, órgãos de controle interno e externo, e o Ministério Público. Diante da ausência de comprovação, foi determinado o ressarcimento do montante total de recursos repassados pelo FNDE em 2008, descontado do saldo da conta de investimento em 31/12/2008 (peça 2, p. 202).

247. Dessa forma, como a documentação comprobatória dos serviços prestados não foi apresentada na presente oportunidade pela Sra. Zeli Raquel da Rocha e tendo em vista que as alegações de defesa ora prestadas não possuem o condão de afastar a sua responsabilidade pelo ato irregular cometido, mantêm-se a necessidade dela em ressarcir os cofres públicos.

248. Dessa forma, propõe-se que as suas alegações de defesa não sejam acatadas.

249. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Alegações de defesa apresentadas pelo IMAM

250. Em 21/9/2021, o representante do IMAM, Sr. José Ribamar Serra Silva, através de seu advogado, apresentou suas alegações de defesa à peça 98, constatando-se, porém, não constar dos autos a devida constituição de representação por parte do Instituto, "vez que a documentação apresentada está assinada por advogado", conforme explicado no Despacho de Expediente (peça 101).

251. Promoveram-se algumas diligências infrutíferas (peças 103-114), quando então foi realizada a notificação do referido Instituto através do Edital 1591/2022-TCU/Seproc, publicado no DOU de 1º/12/2022 (peças 115-116); entretanto, transcorrido o prazo regimental, este responsável permaneceu silente, o que configura a revelia, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

252. O MP/TCU, ao avaliar a instrução anterior produzida por esta Unidade Técnica (peça 122, p. 5), sugeriu, entre outras medidas, que fosse restituído "o processo para a AudTCE, com vistas à continuidade da instrução, mediante exame das alegações de defesa aduzidas pelo sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (peças 73 a 90) e pela sra. Zeli Raquel da Rocha (peça 99), sem prejuízo de verificar, em nome do princípio da verdade material, a possibilidade de aproveitamento de algum argumento defensivo apresentado pelo Sr. José Ribamar Serra Silva, representante legal do IMAM (peças 16, 98 e 107)." O Ministro Relator Augusto Sherman, por sua vez, determinou que os autos deveriam ser restituídos à AudTCE, "para continuidade da instrução com o completo exame das alegações de defesa de todos os responsáveis citados".

253. Embora exista a questão da regularidade na representação do IMAM nos presentes autos, e também o fato de que não houve resposta ao Edital 1591/2022-TCU/Seproc, será realizada a análise das alegações apresentadas pelo Sr. José Ribamar Serra Silva, por meio de seu advogado. Essa decisão decorre da sugestão do Douto MP/TCU e da determinação do Ministro Relator, considerando que o referido responsável seria o representante legal do IMAM, mesmo que essa representação não tenha sido formalmente comprovada devido à ausência de procuração específica nos autos.

254. **Alegações de defesa**: O Sr. Ribamar Serra Silva faz, de início, um resumo do histórico do processo e dos fatos, quando então menciona que tanto o FNDE quanto o TCU teriam ignorado um fato relevante: o fato de que o Responsável não seria sócio de uma empresa, mas representante legal do IMAM, uma instituição sem fins lucrativos criada para viabilizar projetos educacionais junto a Estados e Municípios (peça 98, p. 1-2).

255. Afirma que durante o período em questão, o IMAM estaria exclusivamente dedicado à execução do Projeto Projovem Urbano, contratado pelo Governo do Estado do Maranhão por meio do Contrato 023/2008. Toda verba, equipamentos, materiais e quadro de funcionários do IMAM teriam sido direcionados para a execução do projeto, com prestação de contas realizada diretamente à Secretaria Estadual da Juventude, responsável pelo repasse das verbas recebidas do FNDE. Os pagamentos ao IMAM teriam sido feitos pelo Governo do Estado após comprovação das etapas concluídas do programa, e nunca diretamente pelo FNDE (peça 98, p. 2).

256. Assevera que o IMAM teria como única fonte de receita os repasses oriundos do contrato com o Governo do Estado. Todos os pagamentos relacionados à execução do contrato, como salários, tributos e

fornecedores, teriam sido realizados apenas após o recebimento das verbas estaduais. Durante a sua gestão, afirma que não teria ocorrido desvio de finalidade, fraude à lei ou confusão patrimonial, sendo as atividades conduzidas com responsabilidade, honestidade e respeito às normas legais e contratuais (peça 98, p. 2-3).

257. Explica que o programa teria sido plenamente executado até o último ano do contrato, quando a alternância de governadores (Sr. Jackson Lago e Sra. Roseana Sarney) teria gerado mudanças na gestão, sendo que parte da execução teria sido retirada do IMAM, resultando em um aditivo contratual. A partir desse momento, o Sr. Ribamar afirma que não teria mais ingerência sobre o contrato, que continuou sendo executado sob os preceitos do contrato original (peça 98, p. 3).

258. Treze anos após o término do contrato, o Sr. Ribamar afirma estar surpreendido com uma notificação para responder à presente TCE. Explica que, à época, ele era representante de uma instituição sem fins lucrativos, o IMAM, que teria cumprido todas as exigências contratuais até a finalização do contrato. O Sr. Ribamar afirma que sequer teria conhecimento da existência deste processo ou de sua possível instauração, tomando ciência das informações necessárias para sua defesa apenas em 13/9/2021. Agora, alega que é exigida prestação de contas sobre documentos que já não existem, colocando-o, embora sendo o elo mais fraco da relação, no mesmo patamar de Secretários de Estado e Governadores (peça 98, p. 3).

259. Alega que o Governo do Estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Esporte e Juventude, deteria toda a documentação que comprova a plena execução do contrato pelo IMAM na primeira fase do Programa Projovem Urbano e que os jovens beneficiados teriam recebido seus certificados de conclusão, o que comprovaria que o programa teria sido completamente executado. Assim, não haveria dúvidas, segundo sua ótica, de que os motivos que originaram esta TCE não envolveriam qualquer participação sua, já que todas as exigências contratuais teriam sido cumpridas (peça 98, p. 3).

260. Diante dessa realidade, o Responsável entende que estaria sendo injustamente prejudicado por atos sobre os quais não teria qualquer controle ou responsabilidade. Ele alega que não teria cometido infrações à lei, desvios de finalidade ou confusão patrimonial durante sua gestão no IMAM, nem no caso específico que originou este processo. Portanto, seria ilegítimo que figure no polo passivo da presente TCE ou seja responsabilizado, seja de forma subsidiária ou direta, pelas penalidades impostas pelo TCU (peça 98, p. 3).

261. **Análise**: O fato de não ser sócio, mas sim representante do IMAM, conforme exposto pelo Sr. Ribamar, é irrelevante para o caso concreto, pois o que se julga aqui são as contas dos responsáveis por irregularidades vislumbradas na gestão dos recursos públicos federais repassados. O Instituto se comprometeu a prestar um serviço, cuja execução não foi comprovada, muita embora tenha recebido por volta de R$ 6 milhões de reais à época, o que o colocou no polo passivo do presente processo de TCE.

262. O fato de o IMAM estar dedicado somente ao Programa Projovem e os pagamentos terrem sido feitos pelo Governo do Estado do Maranhão, e nunca diretamente pelo FNDE, não tem relação com a ausência de comprovação dos serviços supostamente efetuados. O pagamento somente seria regular se os serviços tivessem sua execução comprovada, mediante regular liquidação das despesas, o que não se confirmou nem em exame realizado pelo FNDE, nem, agora, na presente oportunidade, pois nenhuma documentação probatória foi trazida aos autos pelo IMAM.

263. Chama a atenção o argumento apresentado de que o IMAM teria, como única fonte de receita, os repasses oriundos do contrato com o Governo do Estado, o que reforça a percepção de que o Instituto não detinha expertise necessária que justificasse a sua contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação.

264. Embora alegue que o programa teria sido plenamente executado até o último ano do contrato, quando a alternância de governadores teria gerado mudanças na gestão, fato é que nenhuma documentação probatória foi trazida aos autos nesta oportunidade, a fim de comprovar que os serviços tivessem realmente sido efetuados. A mera alegação desacompanhada de elementos probatórios torna muito frágil a defesa apresentada.

265. Os argumentos de que estaria surpreendido com a citação feita no âmbito desta TCE e que não teria conhecimento da existência do presente processo não ajudam na elucidação dos fatos tidos como irregulares. Ademais, conforme já exposto alhures na presente instrução. não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória pelo TCU, e o Ministro Relator Augusto Sherman destacou que a citação, mesmo ocorrendo mais de dez anos após os pagamentos impugnados, não implica automaticamente prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, inclusive porque seria razoável presumir que os citados, incluindo o IMAM, já tinham conhecimento das discussões sobre os recursos geridos no Programa Projovem (peça 124, p. 4). Repisa-se que os temas tratados na TCE foram abordados, em maior ou menor grau, nas três ações judiciais mencionadas na instrução, o que reforça a plausibilidade de que os responsáveis já estavam cientes das investigações. Assim, os assuntos comunicados na citação deste processo não seriam inesperados ou desconhecidos para os destinatários.

266. O Responsável afirma que os documentos da prestação de contas não mais existiriam, mas depois defende que o Governo do Estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Esporte e Juventude, deteria toda a documentação que comprova a plena execução do contrato pelo IMAM, o que demonstra uma contradição de

ideias. Mas fato é que, quando do exame da prestação de contas, *in loco*, em 2013, por parte do FNDE, não foram encontradas, nem entregues à equipe do referido Fundo, pelo Governo do Estado do Maranhão, documentação que desse suporte às atividades que deveriam ter sido executadas pelo IMAM, a fim de justificar o pagamento de quase seis milhões de reais à época, o que, até que se prove ao contrário, indica que o referido Instituto recebeu pagamentos sem a correspondente prestação de serviços.

267. Por isso, não está o Instituto sendo prejudicado injustamente, conforme alega o Sr. Ribamar, pois a citação feita com vistas à devolução dos valores somente está ocorrendo pelo fato de o IMAM não ter comprovado que executou os serviços pelos quais foi contratado e em razão dos quais recebeu pagamento.

268. **Alegações de defesa**: O Sr. Ribamar Serra Silva alega que o IMAM seria uma instituição sem fins lucrativos e, portanto, a responsabilização de seus representantes deveria seguir as regras do direito civil e comercial, conforme interpretação do STJ sobre o art. 4º, §2º da LEF. Nesse contexto, a desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil, só seria aplicável em casos de abuso da personalidade jurídica, caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial. Defende que, como não haveria indícios de que tais hipóteses tenham ocorrido, argumenta-se pela sua ilegitimidade passiva na presente TCE (peça 98, p. 4).

269. Argumenta que sua inclusão automática pelo FNDE na TCE seria um equívoco, pois teria desconsiderado princípios legais, fatos e normas específicas que regeriam o contrato em questão. Entre essas normas estariam a Lei nº 11.692/2008, que regula o Programa Projovem, a Resolução nº 022/2008 do FNDE, que estabelece critérios para a transferência de recursos ao programa, e o Contrato nº 023/2008, firmado entre o IMAM e a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão (peça 98, p. 4).

270. Assevera que a Resolução nº 022/2008 do Conselho Deliberativo do FNDE estabeleceria que o Estado do Maranhão, como Ente Executor do Programa Projovem Urbano, seria o responsável por todos os litígios, inclusive de natureza tributária e trabalhista, decorrentes da execução do programa. Explica que o IMAM, representado por ele, seria nomeado na Resolução como ente contratado, enquanto o Estado do Maranhão assumiria responsabilidades de Ente Executor, com supostas atribuições como receber e executar os recursos financeiros, assegurar a plena execução do programa, monitorar e fiscalizar contratos e convênios, e prestar contas dos mesmos (peça 98, p. 4).

271. Alega que não se nega a ocorrência do fato gerador, mas defende que seus esclarecimentos demonstrariam que ele, como representante legal do IMAM, não teria praticado nenhuma das hipóteses previstas no art. 50 do Código Civil, como desvio de finalidade ou confusão patrimonial. Assim, não haveria fundamento para lhe imputar responsabilidade, o que se configuraria em uma clara hipótese de ilegitimidade passiva (peça 98, p. 4).

272. Por fim, defende que ele não poderia ser responsabilizado pessoalmente pelo débito, que não decorreria de atos ilícitos ou de inadimplência da pessoa jurídica com o fisco, de maneira que entende ser parte ilegítima para figurar no polo passivo desta TCE (peça 98, p. 4-5).

273. **Análise**: Quanto à questão de que os representantes legais de entidades sem fins lucrativos deveriam seguir as regras do direito civil e comercial, é preciso deixar claro que a citação, no presente processo de TCE, é em relação à pessoa Jurídica, no caso o IMAM, e não de seu representante legal, embora esse, naquela condição, representa a entidade em sua defesa.

274. De qualquer forma, a atividade de controle externo é típica e diferente das demais jurisdições, tendo suas regras próprias, ainda que se atenha aos princípios e leis que regem o sistema jurídico brasileiro. Isso decorre das prerrogativas constitucionais que possui o TCU, conforme o art. 71 da Carta Magna, em especial a prevista no inciso II, que confere a competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

275. O IMAM encontra-se no polo passivo por conta de não ter sido comprovada a devida execução dos serviços prestados por meio do Contrato nº 023/2008, firmado entre o Instituto e a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão. Mesmo sem tal comprovação, aferida por investigação do FNDE, o IMAM recebeu pagamentos na ordem de R$ 6 milhões à época. Sem a comprovação de que entregou os serviços, os pagamentos feitos configuram ganho indevido às custas do erário, refletindo-se em prejuízo aos cofres públicos, que deve ser ressarcido.

276. Esse fato afasta, ainda, o argumento de que a inclusão do IMAM no polo passivo deste processo teria sido automática, pois, conforme dito anteriormente, o Instituto integra o dito polo passivo por ter recebido pagamentos oriundos de serviços não comprovados, estando, assim, diretamente vinculado ao dano causado ao erário federal.

277. O fato de o Estado do Maranhão ser a EEx no Programa Projovem não muda o fato de que o IMAM precisa restituir os valores recebidos indevidamente solidariamente.
278. O próprio Sr. Ribamar afirma não querer negar a ocorrência do fato, mas que ele não teria praticado abuso da personalidade jurídica, caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial. No presente processo de TCE, tal situação não foi discutida, tendo a citação dirigida diretamente ao IMAM, para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse os valores levantados à título de débito.
279. Dessa forma, as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Ribamar Serra Silva não possuem o condão de comprovar a correta execução dos serviços que supostamente teriam sidos prestados pelo IMAM no âmbito do Contrato nº 23/2008, que atendia ao Programa Projovem.
280. Como não há elementos que permitam reconhecer a boa-fé do IMAM, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Da revelia do Sr. Herbert Fontenele Filho

281. Regulamente citado, o Sr. Herbert Fontenele Filho não apresentou alegações de defesa. Mas aqui há um importante fato a ser considerado. Verificou-se, na presente oportunidade, que o Sr. Herbert Fontenele Filho faleceu em 2015, conforme indicado no campo "Partes" da TCE e checado na base de dados da Receita Federal. Ou seja, a citação feita ocorreu após o óbito do Responsável, somente em 2021 (peças 65, 70 e 124).
282. Por ter ocorrido o óbito, evidentemente, o responsável não apresentou alegações, configurando-se, portanto, a revelia, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Nos autos, embora o ofício de citação tenha sido recebido no endereço do Responsável, não há indicação de que tenha havido comunicação formal nos autos por parte de familiares ou inventariante.
283. Conforme firme jurisprudência do TCU, ante o falecimento do responsável, o encargo pelo ressarcimento ao erário deve ser suportado pelo espólio do de cujus, caso ainda não tenha havido a partilha dos bens, ou, caso contrário, pelos seus herdeiros, até o limite do patrimônio transferido, sendo que o óbito não impede o julgamento das contas (Acórdãos 1514/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas, 18207/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler, 10529/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Augusto Sherman).
284. Isso se dá pelo fato de que "a obrigação de reparar o dano permanece, podendo ser estendida aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do art. 5º, XLV, da Constituição Federal. Em complemento, a Lei Orgânica do TCU prevê, em seu art. 5°, VIII, que a jurisdição deste Tribunal abrange os sucessores dos administradores e responsáveis. É que a imputação de débito possui natureza indenizatória, não constituindo penalidade." (parágrafo 8 do voto do Acórdão 879/2012-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Valmir Campelo).
285. Contudo, dois pontos merecem atenção: 1) o fato de que o responsável já havia falecido antes de sua citação, o que prejudica os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; 2) os fatos tidos como irregulares remontam ao exercício de 2008, o que representa um lapso temporal superior a dezessete anos entre a ocorrência dos eventos e eventual nova citação do espólio e/ou de herdeiros na presente oportunidade. Nessa perspectiva, ainda que o espólio possa responder pela recomposição do dano, nos limites da herança, é inegável que o direito de defesa se encontra substancialmente comprometido, afinal o longo decurso do tempo aliado ao fato de que o inventariante/herdeiros não tenham nenhum conhecimento do ocorrido à época, por não terem participado dos acontecimentos, inviabiliza a reconstrução fática e documental necessária para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, princípios assegurados pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. A razoabilidade e a segurança jurídica impõem reconhecer que a defasagem temporal e a ausência de ciência dos sucessores tornam desarrazoado acreditar que seria possível a apresentação de defesa eficaz, desprovida de prejuízos. Assim, a eventual tentativa de reabertura da citação ao espólio ou aos herdeiros, após quase duas décadas dos fatos, colidiria com os princípios da ampla defesa e do devido processo legal, devendo ser considerada juridicamente inviável.
286. Em face disso, entende-se que a solução mais adequada seja o arquivamento da TCE relativa ao Sr. Herbert Fontenele Filho, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU. Para os demais responsáveis, o processo deve seguir normalmente.

CONCLUSÃO

287. Após a análise dos efeitos do Mandado de Segurança nº 0005046-92.2015.8.10.0000, concedido pelo TJ/MA, que decidiu pela anulação do Processo Administrativo nº 185/2009 e do Relatório de Auditoria

Especial nº 006/2009-AGAJ/CGE pelo TJ/MA, da decisão do STF na Ação Penal 683 – Maranhão e do desfecho da Ação de Improbidade Administrativa nº 39385-25.2012.4.01.3700, conclui-se que não há impedimento para a tramitação regular do presente processo de TCE.

288. A nulidade judicial do referido processo administrativo e relatório de auditoria especial, declarada por vícios de contraditório e ampla defesa, não inviabiliza a continuidade da apuração pelo TCU. A decisão judicial limitou-se a aspectos formais, sem apreciar o conteúdo dos fatos ou afastar a responsabilidade do gestor. Além disso, as novas provas produzidas pelo FNDE, em procedimento autônomo e desvinculado do relatório anulado, permanecem válidas e legítimas (parágrafos 76-96).

289. A decisão do STF na ação penal afastou a responsabilidade penal do gestor, reconhecendo a ausência de dolo na fase de contratação, mas indicou que a inexigibilidade de licitação não era aplicável à contratação do IMAM. Ademais, os aspectos relacionados aos pagamentos antecipados e à comprovação efetiva dos serviços supostamente prestados pelo IMAM não foram analisados na ação penal. Assim, a imputação de débito na TCE, baseada na ausência de comprovação da execução dos serviços e de documentação idônea, refere-se a fatos autônomos não apreciados pelo STF, não havendo coisa julgada material sobre a conduta administrativa ou o dano (parágrafos 97-119).

290. Quanto à referida ação civil pública, embora não tenha sido recebida pelo TRF devido à anulação do processo administrativo e do relatório de auditoria especial, a discussão sobre a existência de débito permanece em aberto, eis que o mérito não foi apreciado (parágrafos 120-137).

291. Com base no princípio da independência das instâncias e na competência constitucional do TCU, o presente processo de controle externo pode prosseguir normalmente, pois defende-se que as evidências utilizadas pelo TCU derivam de auditoria própria e independente realizada pelo FNDE, garantindo que a instrução processual se baseie em fontes legítimas e desvinculadas do relatório anulado, afastando alegações de ilicitude.

292. Diante disso, reafirma-se a competência constitucional do TCU, prevista no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, e a possibilidade de o processo de TCE seguir seu curso para apurar irregularidades, imputar débitos e aplicar sanções aos responsáveis, conforme o caso.

293. Analisadas as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68), considera-se que as mesmas podem ser acatadas parcialmente, eis que não foi o responsável pela liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa, conduta essa que se revelou ser do Sr. Herbert Fontenele Filho (CPF 022.139.073-15) (parágrafos 52-187). Dessa forma, suas contas devem ser julgadas regulares, com quitação plena, em face dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, c/c os artigos 1º, inciso I, e 207, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

294. Quanto às alegações de defesa prestadas pela Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68), propõe-se que não sejam acatadas, e tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (parágrafos 188-249).

295. Analisadas as alegações de defesa prestadas pelo representante do IMAM, Sr. José Ribamar Serra Silva, entende-se que não devem elas serem acatadas, pois não lograram êxito em comprovar que o Instituto teria cumprido as obrigações previstas nos subitens 4.1.1, 4.1.4, 4.1.7 e 4.1.8, da Cláusula Quarta do Contrato 23/2008, não se justificando o recebimento dos valores pagos em contrapartida a serviços cuja execução não foi comprovada.

296. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do IMAM, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, §1º do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (parágrafos 250-280).

297. Quanto ao Sr. Herbert Fontenele Filho, houve a expedição de ofício citatório a ele, mas não houve resposta até o momento, o que, em regra, configuraria a sua revelia, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Contudo, urge destacar dois pontos críticos: o falecimento do responsável antes de sua citação, comprometendo o desenvolvimento regular e a validade do processo, e o lapso temporal de mais de 17 anos entre os fatos ocorridos em 2008 e uma possível nova citação destinada a seu espólio ou herdeiros. Embora o espólio possa responder pelo dano nos limites da herança, o direito de defesa estaria substancialmente prejudicado devido ao longo tempo decorrido e à falta de conhecimento dos sucessores sobre os acontecimentos, inviabilizando o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, garantidos pela Constituição Federal. A defasagem temporal e a ausência de ciência dos herdeiros tornam desarrazoada a

expectativa de uma defesa eficaz, sendo juridicamente inviável reabrir a citação após quase duas décadas (parágrafos 281-286).

298. Assim, propõe-se o arquivamento da TCE relativa ao Sr. Herbert Fontenele Filho, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem julgamento do mérito, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válidos e regular do processo, enquanto o trâmite deve prosseguir normalmente para os demais responsáveis.

299. Por fim, conforme explicado, não houve a a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, segundo o entendimento do Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (parágrafos 28-30).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1) acatar parcialmente as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68);

2) não acatar as alegações de defesa prestadas pela Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68);

3) não acatar as alegações de defesa prestadas pelo Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM (CNPJ 04.191.142/0001-34);

4) arquivar a TCE relativa ao Sr. Herbert Fontenele Filho (CPF 022.139.073-15), nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem julgamento do mérito, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válidos e regular do processo;

5) julgar regulares as contas do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68), dando-lhe quitação plena, em face dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, c/c os artigos 1º, inciso I, e 207, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

6) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68) e do Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM (CNPJ 04.191.142/0001-34), condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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:

Valor (R$)	**Data**
910.558,00	24/9/2008
3.429.972,00	29/9/2008
1.637.480,00	15/12/2008

Valor atualizado do débito, com juros, em 21/01/2026: R$ 21.561.585,96 (peça 125)

7) aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU aos responsáveis Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68) e Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM (CNPJ 04.191.142/0001-34), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

8) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

10) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no

endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

11) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.**"**

12)

2. Adiante o Parecer do MP/TCU (peça 129):

"Por meio do Acórdão de Relação 5.862/2011-1ª Câmara (TC 025.513/2009-0), que tratou do **Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE/MA** (Processo CGE 185/2009, peça 7, pp. 64/5), encaminhado a esta Corte de Contas pela Auditora-Geral do Estado do Maranhão, noticiando o resultado de auditoria especial realizada na Secretaria de Estado de Esporte e Juventude, no que toca à execução do Programa Projovem Urbano, para a adoção das providências entendidas necessárias em relação às irregularidades e às impropriedades apontadas, o TCU decidiu, entre outras medidas (peça 7, p. 63):

"1.5. Encaminhar cópia da instrução da Secex-MA ao FNDE e à SNJ/SG/PR [Secretaria Nacional de Juventude/Secretaria-Geral/Presidência da República] para subsidiar a sua manifestação sobre as prestações de contas apresentadas pelo Governo do Estado do Maranhão, relativas à execução do Programa ProJovem Urbano nos exercícios de 2008 e 2009, alertando-os para a necessidade de avaliar os custos praticados e o efetivo alcance das metas físicas declaradas, ante os indícios de irregularidades aqui relatados [peça 2, p. 2, item 4];
1.6. Fixar o prazo de 120 dias para que esses órgãos encaminhem a este Tribunal manifestação conclusiva sobre as referidas prestações de contas;"

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) Urbano é um programa nacional de inclusão de jovens que tem como objetivo garantir aos jovens brasileiros ações de elevação de escolaridade (art. 25 do Decreto 6.629/2008), visando à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional inicial e à participação cidadã, por meio da organização de curso, de acordo com o disposto no art. 81 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).
A presente tomada de contas especial trata especificamente da execução do ProJovem Urbano no âmbito do Estado do Maranhão, ente federativo cuja adesão ao programa, em 13/5/2008 (peça 4, pp. 205/6), estipulou a qualificação de 15.000 jovens em 2008 (meta de alunos matriculados no exercício, distribuídos em 35 municípios – peça 3, pp. 29/32, e peça 4, pp. 243/4), exercício no qual foi repassada a importância total de R$ 6.930.900,00 ao estado, mediante duas ordens bancárias emitidas no dia 4/7/2008 (peça 2, p. 15, e peça 8, pp. 73/5 e 175).
Sobre a efetiva qualificação desses 15.000 jovens maranhenses, o Ministério Público de Contas verificou, nos autos, o teor do Parecer Técnico 142/2014 (peça 2, pp. 159/95), aprovado pelas instâncias superiores da Secretaria Nacional de Juventude/Secretaria-Geral/Presidência da República (peça 2, pp. 195/7), o qual contém as considerações que seguem (peça 2, pp. 179 e 192/5, grifou-se):

"10. **Metodologia de Análise da Meta Física:**
10.1. Considerados os conceitos ligados à liberação dos recursos financeiros para o EEx [Ente Executor], no âmbito do ProJovem Urbano, bem como os conceitos ligados ao sistema de avaliação no ProJovem Urbano, passaremos a explicitar a metodologia de análise da meta física, a qual compreende dois critérios basilares, denominados, a partir de agora, de **Critérios 1 e 2**.
10.1.1. O Critério 1 refere-se à verificação do adequado repasse de recursos financeiros do ProJovem Urbano ao EEx, de acordo com a meta de alunos inicialmente estabelecida no respectivo plano de implementação do programa e seus posteriores ajustes durante a execução do programa. O referido critério constitui-se em uma forma indireta de apuração do quantitativo de alunos que permaneceram ativos durante todo o programa, uma vez que os quantitativos de recursos repassados aos EEx deveriam ser compatíveis com o número de jovens que permaneciam ativos no programa. Ou seja, a partir dos cálculos dos quantitativos de recursos repassados aos EEX, baseado nas Resoluções do FNDE, é possível identificarmos com razoável segurança o quantitativo de jovens que permaneceram ativos ao longo do programa (concluintes ou matrícula final). Tal critério nos indica que, havendo compatibilidade entre o montante de recursos repassados ao EEx e o número de alunos ativos ao longo do programa, poderíamos facilmente chegar ao número de alunos concluintes e posteriormente aos alunos que estariam aptos a serem certificados. Logo, por via de consequência, poderemos apurar se a meta física foi cumprida pelo EEx.
10.1.2. Já o **Critério 2** refere-se à análise dos dados do Relatório de Movimentação e Rendimento por Entrada do ProJovem Urbano, o qual indica a consolidação das informações em números e percentuais de: a)

recrutamento (meta, total de matrículas confirmadas, total de núcleos); b) eficiência (matrícula inicial, evasão e matrícula final ou concluintes) e c) eficácia do Programa para cada Ente-Executor (certificados e não certificados). Tais informações foram disponibilizadas à SNJ/SG/PR pelo SMA/CAEd/UJFJ.

(...)

18. Uma vez concluída a análise pelo **Critério 1**, passaremos à aplicação do **Critério 2** ao caso em tela. Apresentamos, abaixo, o Relatório de Movimentação e Rendimento (2ª e 6ª Entradas), contendo as informações consolidadas da efetividade do Programa no Estado do Maranhão [quadro parcialmente ilegível]:

Dados Gerenciais	RECRUTAMENTO					EFICIÊNCIA				EFICÁCIA			
Fonte: SNJ/SG/PR	Meta	Total de Matrículas Confirmadas	Total de Núcleos	Desistentes		Matrícula Inicial	Evasão		Matrícula Final ou Concluintes	Certificados		Não Certificados	
				N	%		N	%		N	%	N	%
2ª Entrada	15.000	15.000	80	1.416	9,44%	13.584	3.357	24,71%	10.227	10.086	98,62%	141	1,38%
6ª Entrada	5.000	5.839	32	909	15,57%	4.930	1.538	31,20%	3.392	1.666	49,12%	1.726	50,88%

Dados Gerenciais		PARTICIPAÇÃO					DISTRIBUIÇÃO DAS NOTAS (TOTAL DE ALUNOS)		DISTRIBUIÇÃO DAS NOTAS (TOTAL DE ALUNOS)			
Fonte: CAEd/UFJF	COORDENAÇÃO	INSCRITOS			PARTICIPANTES							
2ª Entrada		CADASTRADOS	AUTORIZADOS	TOTAL	TESTES PROCESSADOS	ALUNOS C/ TESTES VÁLIDOS	<50	≥50				
EEC1 -1	CE Maranhão	14377	0	14377	9841	9618	3692	5926	375	3317	5577	349
EEC2 -1	CE Maranhão	13009	0	13009	7937	7920	6642	1278	866	5776	1273	5
EFNE1 -1	CE Maranhão	10170	0	10170	6817	6785	4616	2169	417	4199	2147	22
EFNE2 -1	CE Maranhão	5250	0	5250	1493	1483	1241	242	194	1047	240	2

(...)

18.1. Aprofundando a análise das informações gerenciais, constatamos que a 2ª entrada do ProJovem Urbano - PJU-MA teve como meta física o quantitativo de 15.000 alunos matriculados. A situação fática desses quantitativos ao longo do programa pode ser constatada no demonstrativo abaixo:

Dados Gerenciais	RECRUTAMENTO									EFICÁCIA			
MA	Meta	Total de Matrículas Confirmadas	Total de Núcleos	Desistentes						Certificados		Não Certificados	
										N	%	N	%
2ª Entrada	15.000	15.000	80	1.416	9,44	13.584	3.357	24,71	10.227	10.086	98,62	141	1,38

Fonte: SNJ/SG/PR

18.2. Como se pode depreender dos dados acima explicitados, da meta acordada de 15.000 alunos, de fato, o Ente-Executor iniciou o referido programa com quantitativo denominado de meta inicial de 13.584 jovens, ou seja, aqueles que efetivamente iniciaram os estudos no PJU.

18.3. Ocorre que, com o avançar da execução, parcela dos alunos foram deixando o programa, ocasionando uma evasão de 3.357 jovens. Com isso, é possível identificar que, ao final do programa, tínhamos, como matrículas finais ou concluintes, o total de 10.227 jovens, que permaneceram durante todo o programa e que estariam aptos a realizarem o Exame Final Nacional Externo [EFNE] para buscarem sua certificação no PJU.

18.4. Desse montante de alunos que permaneceram até o fim do programa, cumprindo com as condicionalidades do PJU, um total de 10.086 alunos estavam aptos a serem certificados nas modalidades de Ensino Fundamental e/ou Qualificações Profissionais.

18.5. Cabe destacar que resta claro que, daqueles alunos que permaneceram durante todo o programa, 10.227 alunos, parcela expressiva, 10.086 alunos, estavam aptos [e] receberam a certificação em nível de Ensino Fundamental e/ou Qualificação Profissional. O que aponta para a consecução da meta física pelo Ente-Executor referente à 2ª Entrada do PJU no Estado do Maranhão em relação ao Critério 2 previamente estabelecido no item 10 do presente Parecer.

(...)

20. Assim, levando em consideração as responsabilidades da Secretaria Nacional da Juventude - SNJ/SG/PR, previstas nas Resoluções do CD/FNDE/MEC, quanto à verificação do cumprimento das metas físicas e considerando as análises quantitativas e qualitativas realizadas na presente análise de prestação de contas do

objeto, **restou caracterizado o alcance das metas pactuadas com EEx.**
21. É imperioso lembrar que as conclusões prolatadas no presente Parecer não isentam o Ente Executor de eventuais responsabilidades apuradas posteriormente pelos órgãos de Controle Interno e Externo.
22. Diante do exposto, **sugiro a APROVAÇÃO da prestação de contas do Estado do Maranhão, relativa às 2ª** e 6ª **entradas, no âmbito do ProJovem Urbano, do ponto de vista da consecução das metas físicas, COM RESSALVAS, devido às supostas irregularidades relatadas ao longo do item 12 do presente Parecer Técnico, sugerindo ao FNDE que apure e quantifique eventuais danos decorrentes da forma de aplicação dos recursos financeiros repassados ao Ente Executor, e se necessário, proceda à instauração de Tomada de Contas Especial, para fins de ressarcimento aos cofres públicos da União."**

A conclusão do despacho do Secretário Nacional de Juventude – Substituto, de 29/8/2014, foi lavrada nos seguintes termos (peça 2, pp. 196/7, grifos originais e acrescidos):

"19. Vistas e relatadas as explanações acima, consideradas as suspeitas de irregularidades destacadas, dentre outras que possam existir, e muito embora o presente processo não ofereça total segurança jurídica, verificou-se que, de acordo com a metodologia de análise de metas físicas estabelecida para o Programa, **de fato o Estado do Maranhão cumpriu as metas físicas pactuadas** tanto **para a 2ª** como para a 6ª **entrada.**
23. APROVO os termos do presente Parecer Técnico de prestação de contas, do ponto de vista da consecução das metas físicas, COM RESSALVAS.
24. Devolva-se o processo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para as providências julgadas pertinentes, em conformidade com os termos do presente Parecer Técnico, das RESOLUÇÕES/FNDE/MEC que normatizam o ProJovem Urbano e demais princípios jurídicos que norteiam o funcionamento da Administração Pública Federal."

No total de R$ 5.978.010,00, os pagamentos efetuados pelo Estado do Maranhão ao Instituto Maranhense de Administração Municipal – Imam (associação privada, peça 5, pp. 82 e 89), no âmbito do ProJovem Urbano 2008 (Processo 1.298/2008, Contrato 23/2008, de 18/9/2008, peça 3, pp. 74/9), foram os que se seguem (peça 3, p. 39):

FONTE DE RECURSOS	**NOTA DE EMPENHO**			**NOTA FISCAL**			**ORDEM DE PAGAMENTO**		
-	**Nº**	**DATA**	**VALOR (R$)**	**Nº**	**DATA**	**VALOR (R$)**	**Nº**	**DATA**	**VALOR (R$)**
110 – Convênio Órgãos Federais	2392	25/9/08	910.558,00	533	24/9/08	910.558,00	2274	30/9/08	910.558,00
	2700	29/10/08	3.429.972,00	539	29/10/08	3.429.972,00	2763	10/11/08	3.429.972,00
	3391	10/12/08	1.637.480,00	542	15/12/08	1.637.480,00	3233	16/12/08	1.637.480,00
	-	-	**5.978.010,00**	-	-	**5.978.010,00**	-	-	**5.978.010,00**

Contudo, no Relatório de Auditoria FNDE 7/2013, constou expressamente que (peça 2, pp. 200/2 e 233/4):

"5.2. Foram constatados prejuízos financeiros por ausência de documentação comprobatória, pagamentos de despesa a maior e despesas incompatíveis com os objetos do Projovem (pagamentos de custas judiciais, multas, juros e tarifas bancárias), conforme subitens 1.1, 2.1, 3.1, 3.2, 3.6 e 4.2.
(...)
5.4.1. Em 2008, verificou-se ausência completa de documentação comprobatória da execução física do Programa, existindo nesse caso apenas alguns documentos financeiros (subitem 1.1), que não foram suficientes para demonstrar a execução do objeto."

A teor do disposto na Resolução/CD/FNDE 22/2008[81], de 26/5/2008, que estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios para o desenvolvimento de ações do ProJovem Urbano (peça 6, pp. 56/9 e 66/7):

"**III - DAS RESPONSABILIDADES DOS AGENTES**
Art. 4º Aos agentes desta Resolução cabem as seguintes responsabilidades:
(...)
III - ao **Ente Executor (EEx)** [no caso concreto, o Estado do Maranhão]:
(...)
b) prestar contas ao FNDE/MEC dos recursos repassados, nos prazos estipulados e nos moldes definidos no Anexo V desta Resolução;
(...)
s) prestar todo e qualquer esclarecimento sobre a execução física e financeira do Programa sempre que solicitado pela SNJ/SG/PR, por meio da Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, pelo FNDE/MEC, por órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público ou por órgão ou entidade com delegação para esse fim;
(...)
X - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PROGRAMA
Art. 17. A prestação de contas do Programa será constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (Anexo V), dos extratos bancários da conta corrente específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas e, se for o caso, da respectiva Conciliação Bancária.
(...)
§ 10 As despesas realizadas na execução do ProJovem Urbano serão comprovadas mediante documentos fiscais originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar à qual a entidade responsável pela despesa estiver sujeita, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios ser emitidos em nome do EEx, identificados com o nome do FNDE/MEC e do Programa e ser arquivados em sua sede, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, juntamente com os documentos de prestação de contas na forma definida no art. 17, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da data da aprovação da prestação de contas anual do FNDE/MEC pelo Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao exercício do repasse dos recursos para disponibilização ao FNDE, aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público."

Como bem destacou Vossa Excelência no despacho de 2/4/2019, à peça 20, item 6, *"(...) da análise da respectiva prestação de contas (peça 2, p. 17-158), bem como do supramencionado Relatório de Auditoria 7/2013, foi emitido o Parecer 746/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, p. 239-242), pela aprovação parcial da prestação de contas, impugnando o valor de R$ 5.948.381,30 (posteriormente retificado para R$ 5.978.010,00 – peça 2, p. 3)"* (peça 7, p. 35, item 4.3).
Em intervenção anterior no feito (peça 47), por entender que a efetiva gestão dos recursos não ficara a cargo diretamente do governador inicialmente arrolado nestes autos (Jackson Kepler Lago, CPF 000.604.533-20, falecido em 4/4/2011, peça 20, item 7), o Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido da citação solidária dos responsáveis abaixo indicados, pelo montante de R$ 5.978.010,00 (peça 3, pp. 39 e 74/9), ante a ausência de documentação comprobatória da execução do programa no exercício de 2008, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, entre outros, conforme Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 (peça 2, p. 234, item 5.4.1):

- R$ 910.558,00, em 24/9/2008 (Nota Fiscal 533, peça 5, p. 175);
- R$ 3.429.972,00, em 29/9/2008 [29/10/2008] (Nota Fiscal 539, peça 5, p. 170);
- R$ 1.637.480,00, em 15/12/2008 (Nota Fiscal 542, peça 5, p. 178);

a) **Weverton Rocha Marques de Sousa**, Secretário de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão no período de 4/7/2008 (peça 4, p. 99) a abril/2009 (peça 2, p. 4, item 13, e p. 291, e peça 3, p. 25), ordenador de despesas do ProJovem Urbano/2008/MA, CPF 629.293.993-68, ex-Deputado Federal (peça 79, p. 2) e atual Senador da República (peça 73, p. 1);
b) **Herbert Fontenele Filho**, ex-Secretário Adjunto de Esporte e Juventude do Maranhão, CPF 022.139.073-15,

[81] https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2008/resolucao-cd-fnde-no-22-de-26-de-maio-de-2008. Acesso em: 16 mar. 2026.

ordenador de despesas que pessoalmente autorizou o pagamento das parcelas de R$ 910.558,00, R$ 3.429.972,00 e R$ 1.637.480,00, todas questionadas nestes autos de TCE (peça 5, pp. 172/4, 179/81 e 183/6);
c) **Zeli Raquel da Rocha**, Coordenadora Executiva do ProJovem Urbano no Maranhão a partir de 7/11/2008 (peça 3, pp. 153/5 e 159/61) e, antes disso, Assessora Especial da Secretaria de Esporte e Juventude do Maranhão pelo menos desde 7/7/2008 (peça 4, p. 204), CPF 358.473.281-68, responsável pelo atesto das notas fiscais 533, 539 e 542, todas emitidas pelo Imam no âmbito do Contrato 23/2008 (peça 4, pp. 86 e 99, e peça 5, pp. 175, 170 e 178);
d) **Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam)**, CNPJ 04.191.142/0001-34 (peça 5, p. 89), Estatuto Social à peça 5, pp. 82/7: entidade contratada para a execução do ProJovem Urbano/2008/MA e beneficiária dos recursos no âmbito do Contrato 23/2008 (peça 3, pp. 74/9), a quem cabia, entre outras obrigações, por disposição contratual (Cláusula Quarta, à peça 3, p. 76):

"4.1.1. Executar todas as atividades e os prazos discriminados no Projeto Pedagógico Integrado e Plano de Implementação e demais documentos que integram o presente CONTRATO;
(...)
4.1.4. Fornecer relatórios parciais de acompanhamento do desenvolvimento das ações;
(...)
4.1.7. Promover a distribuição do material didático em cada número polo ou sala de aula;
4.1.8. Se responsabilizar por quaisquer danos causados ao CONTRATANTE, aos participantes ou a terceiros decorrentes de ação ou omissão, dolo ou culpa, bem como eximir a Administração de qualquer culpa;"

No parecer pretérito, o MP de Contas destacou, entre outros aspectos, que (peça 47):
a) o Governador do Estado do Maranhão, por meio do Decreto 24.133, de 3/6/2008 (peça 4, p. 218), disciplinou a composição do Comitê Gestor Estadual do ProJovem Urbano e designou a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude como sua Coordenadora (peça 3, p. 28, item IV, e pp. 81/2):

"Art. 1° O Comitê Gestor, no âmbito estadual, do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano, de que trata a Medida Provisória Federal nº 411, de 28/12/2007, é constituído por um representante de cada uma das Secretarias de Estado:
I - de Esporte e Juventude;
II - da Educação;
III - do Desenvolvimento Social;
IV - do Trabalho e da Economia Solidária;
V - da Cultura.
Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Esporte e Juventude será a Coordenadora do Comitê de que trata este Decreto."

b) um mês depois, o Governador do Maranhão, mediante o Decreto 24.285, de 4/7/2008 (peça 5, p. 43), assim deliberou (peça 4, p. 76, item 5, e p. 204):

"Art. 1º É designado WEVERTON ROCHA MARQUES DE SOUSA, Secretário de Estado de Esporte e Juventude, como representante do Governo do Estado nas matérias relativas ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, no âmbito do Maranhão.
Art. 2º É delegada competência ao representante de que trata este Decreto para assinar convênios, contratos, instrumentos de cooperação com organismos nacionais e internacionais, ordenar despesas e outros ajustes no que se refere à execução das ações finalísticas do ProJovem Urbano."

c) o Programa ProJovem Urbano foi efetivamente *"executado sob a Gestão do Governo do Estado por meio da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude"*, conforme declarou, em 10/7/2009, José Roberto Costa Santos, então Secretário de Estado de Esporte e Juventude, ao apresentar a prestação de contas (peça 2, p. 26);
d) para a efetiva implantação do programa, o artigo 7° da Resolução/CD/FNDE 22, de 26/5/2008, estabelecia expressamente a possibilidade de o ente executor *"firmar convênios ou contratos com entidades federais, estaduais, do Distrito Federal e municípios, bem como entidades privadas sem fins lucrativos, respeitadas as exigências legais"* (peça 4, p. 76, item 7, e p. 214).
Nesse contexto, foi celebrado o Contrato 23/2008, em 18/9/2008 (peça 5, pp. 158/63), entre o Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude, e o Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam), com vigência de 20 meses para cada etapa, no valor inicialmente contratado

de R$ 100.251.471,00[82], cujo objeto era a "*prestação de serviços (...) para a realização do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Formação dos Jovens a serem qualificados e inseridos no mercado de trabalho, conforme Projeto Pedagógico Integrado, Plano de Implementação* [peça 4, pp. 243/63, e peça 5, pp. 1/42], *Resolução FNDE N° 022/08* [peça 4, pp. 207/17 e 219/42, e peça 6, pp. 53/87], *Termo de Adesão do Governo do Estado do Maranhão ao Programa* [peça 4, pp. 205/6] *e demais orientações da Coordenação Nacional do Projovem Urbano (...)"*. O sr. Weverton Rocha Marques de Souza foi signatário do ajuste na condição de Secretário de Estado de Esporte e Juventude (peça 3, p. 79).
Na prática, os serviços prestados pelo Imam se referiam, basicamente, a (peça 4, p. 77, item 13):
a) contratação e pagamento de professores e demais profissionais previstos no plano de implementação;
b) aquisição de merenda escolar e distribuição às escolas do estado;
c) aquisição de material de apoio pedagógico e distribuição aos profissionais de ensino;
d) disponibilização de estrutura para funcionamento da área administrativa dos polos do programa.
Sobre a execução do aludido contrato, a Controladoria-Geral do Estado do Maranhão (CGE/MA) apontou diversos achados no âmbito do **Relatório 6/2009- AGAJ/CGE-2ª Parte**, de 15/6/2009 (peça 3, pp. 24/61. **Relatório 6/2009- AGAJ/CGE-Final**, de 30/9/2009, à peça 7, pp. 64/192). Entre outros, cabe destacar o achado que segue (peça 3, pp. 27 e 47):

"5.18 Pagamento irregular no valor de R$ 5.978.010,00 (...) [R$ 910.558,00 + R$ 3.429.972,00 + R$ 1.637.480,00], tendo em vista a ausência de relatórios de acompanhamento e de mecanismos de controle e avaliação do programa (subitem 8.4.13);"

Em defesa apresentada perante a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude, em 29/7/2009, **referindo-se ao Relatório 6/2009, da Controladoria-Geral do Estado do Maranhão**, o Imam afirmou o seguinte acerca da efetiva prestação dos serviços e da compatibilidade com os pagamentos até então realizados (Ofício IMAM 433/2009, datado de 27/7/2009, peça 3, pp. 222 e 225/6, e peça 4, p. 4):

"5.9. Ausência de relatório das atividades desenvolvidas pelo contratado, bem como de assinatura de servidor, devidamente designado, atestando a execução dos serviços
Tais relatórios já foram encaminhados à Coordenação Executiva do ProJovem Urbano dessa Secretaria Estadual de Esporte e Juventude, mas são novamente apresentados, conforme documentação ora anexada: a) Relatório de matrículas realizadas; b) Relatório da Formação Inicial; c) Relatório de matriculados formados pelo Imam e alocados nos núcleos; d) Relatórios dos Processos Seletivos (Editais, Listagem de Inscritos, Listagem de Selecionados); e) Relatórios de Visitas Técnicas aos Núcleos, às Secretarias de Municípios, aos Prefeitos e demais órgãos; f) Relatório de Difusão do Programa nos 35 municípios, que se compõe de: f.1) Plano de Ação apresentado pelo Imam à SESPJUV, contendo Relação dos presentes, fotos do evento, anúncio recrutando pessoal/Supervisor para Difusão do Programa; f.2) Plano de *Marketing*/Campanha (carro de som, panfletos, cartazes, *outdoor* e *banners*); f.3) Relatório de Resultados alcançados pelo Plano de Difusão do Programa.
Quanto à apontada ausência de assinatura de servidor, devidamente designado, atestando os serviços executados, é constatação equivocada, pois, como se constata no verso das Notas Fiscais (vide, por exemplo, a NF 540 [R$ 5.000.000,00, peça 3, p. 97], emitida em 15.12.2008 com o devido atestado de execução dos serviços pela Coordenadora Executiva do Programa pela Secretaria de Esporte e Juventude, Sra. Zeli Raquel Rocha, devidamente designada para o cargo conforme Portaria 259, de 07.11.2008, do Secretário de Estado de Esporte e Juventude, em anexo). A assinatura que consta no verso das Notas Fiscais, atestando a adequada prestação dos serviços, é da referida servidora, que somente esqueceu de colocar seu carimbo funcional junto à própria assinatura. Do cotejo entre tal rubrica e a que consta como testemunha no contrato [peça 3, p. 79], verifica-se que se trata da mesma pessoa.
(...)
5.18. Pagamento irregular no valor do R$ 5.978.010,00, tendo em vista a ausência de relatórios de acompanhamento e de mecanismos de controle e avaliação do programa
Como demonstrado nos comentários aos itens '5.9' e '5.16', acima, existem relatórios dos serviços prestados, que foram acompanhados por Comissão de servidores designada para fiscalizar e avaliar o programa, que ainda conta com avaliação da Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, em Brasília. Não procede, portanto, a afirmação de ter havido 'pagamento irregular.'"

[82] Peça 3, p. 45, alínea "b": R$ 100.251.471,00 = R$ 42.574.199,00 (1ª etapa = 2008, 15.000 jovens) + R$ 28.838.636,00 (2ª etapa = 2009, 10.000 jovens) + R$ 28.838.636,00 (3ª etapa = 2010, 10.000 jovens).

O Ministério Público Federal (MPF) moveu Ação Civil por Atos de Improbidade Administrativa (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão), subscrita em 8/10/2012 e lastreada no Inquérito Civil Público 1.19.000.000625/2010-24 (peça 4, pp. 104/21, e peça 7, pp. 212/23), o qual teve por base, além do Relatório de Fiscalização de Demanda Externa Ciset/PR 33/2010 (peça 4, pp. 72/100), o **Inquérito Policial 2009.37.00.008332-5, este último instaurado a partir da fiscalização efetuada pela CGE/MA, qual seja, o Relatório 6/2009- AGAJ/CGE-2ª Parte, de 15/6/2009** (peça 3, pp. 24/61, e peça 7, p. 200, item I, e p. 213, item II), em desfavor de Weverton Rocha Marques de Sousa, de Cleber Viegas (Chefe da Assessoria Jurídica da SESPJUV/MA) e de Zeli Raquel da Rocha, tendo em vista que (peça 3, pp. 3/14):

a) o réu Weverton Rocha, em conluio com Cleber Viegas, dispensou indevidamente a realização de processo de licitação [peça 3, pp. 71/3 e 217/8, e peça 6, pp. 206/7 e 214], que culminou com a contratação direta e irregular da Fundação Darcy Ribeiro (Fundar) [Contrato 24/2008, peça 6, pp. 208/13] e do Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam) [Contrato 23/2008, peça 3, pp. 73/9];

b) conforme relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União, Weverton Rocha e Zeli Raquel autorizaram pagamentos irregulares ao Imam, no período de 24/10/2008 a 14/4/2009, cujo montante perfaz a quantia original de R$ 6.098.010,00;

c) a ação tem por escopo ressarcir os danos causados ao erário, bem como responsabilizar os réus, nos termos do art. 12 da Lei 8.429/1992.

Da petição inicial do MPF, destaca-se o seguinte fragmento (peça 3, pp. 10 e 12/3, grifos originais e acrescidos):

"Em acréscimo, a Secretaria de Controle Interno da União identificou que, na verdade, **até 14/09/2009** [14/4/2009]**, WEVERTON ROCHA e ZELI RAQUEL** autorizaram a realização de **pagamentos irregulares ao IMAM** no montante de **R$ 6.098.010,00** (seis milhões noventa e oito mil e dez reais - vide fl. 294 do vol. I).

Segundo restou apurado pela auditoria da União, a SESPJUV não localizou a documentação que desse suporte ao pagamento das notas fiscais do IMAM ns° 0533, 0539 e 0542, emitidas entre 24/10 e 15/12/2008. Por sua vez, o IMAM também não apresentou nenhum documento que comprovasse a execução das despesas.

Assim, pode-se concluir que o montante de **R$ 6.098.010,00** (seis milhões noventa e oito mil e dez reais) constitui pagamento de despesas fictícias, uma vez que foram liberados por WEVERTON ROCHA e ZELI RAQUEL antes do início da execução do contrato (aulas do PROJOVEM só tiveram início a partir de abril de 2009), bem como não há documentação que dê suporte aos supostos serviços prestados (vide fls. 295 e 296 do vol. I).

(...)

Por sua vez, a Secretaria de Controle Interno da União identificou pagamentos antecipados e sem documentação probatória do pagamento das notas fiscais do IMAM ns° 0533, 0539 e 0542, emitidas entre 24/10 e 15/12/2008, sendo que o início das aulas só ocorrera em abril de 2009 (fls. 295 e 296 do vol. I).

Pois bem, as provas constantes nos autos evidenciam que WEVERTON ROCHA MARQUES DE SOUSA, na condição de Secretário Estadual do Esporte e Juventude e ordenador de despesas, determinou, em 04 (quatro) oportunidades, a liberação irregular de verbas públicas, sem prévia e regular liquidação, em desrespeito às normas financeiras dispostas nos arts. 62 e 63 da Lei n° 4.320/65 [4.320/1964] e com grave prejuízo ao erário.

De igual modo, ZELI RAQUEL teve decisiva participação na liberação indevida dos pagamentos das notas fiscais do IMAM ns° 0533, 0539 e 0542, posto que procedeu a atesto de despesas fictícias [peça 4, pp. 86 e 99]."

Sobre essas ponderações do MPF, compulsando o feito, o Ministério Público de Contas registrou, no parecer exarado em 25/5/2020, que, efetivamente (peça 47):

a) Weverton Rocha Marques de Sousa, na condição de Secretário Estadual de Esporte e Juventude, foi ordenador das despesas do ProJovem Urbano 2008 (Termo de Declarações por ele prestadas à Polícia Civil/SSP/MA, em 18/9/2009, no âmbito do Inquérito Policial 5/2009 – CICCEE, à peça 4, pp. 9/10 e 31, item 12). Sua gestão como ordenador estendeu-se de 4/7/2008 (peça 4, p. 99) a abril/2009 (peça 2, p. 4, item 13, e p. 291, e peça 3, p. 25), incluindo, portanto, o período dos repasses questionados na presente tomada de contas especial, a saber:

- R$ 910.558,00, em 24/9/2008
- R$ 3.429.972,00, em 29/9/2008 [29/10/2008]

- R$ 1.637.480,00, em 15/12/2008

b) a Cláusula Quinta do Contrato de Prestação de Serviços 23/2008 estabeleceu que os pagamentos ao Imam seriam feitos de acordo com os serviços efetivamente executados e aceitos pela Secretaria maranhense contratante, bem assim que os documentos de cobrança deveriam ser instruídos com relatório parcial dos serviços executados e objeto da cobrança, consoante segue (peça 3, p. 77):

"**CLÁUSULA QUINTA – DO PAGAMENTO**
5.1. O pagamento dos serviços a que se refere esta cláusula será efetuado na conta corrente nº 13559-3, agência 4323-0, de titularidade do **IMAM**, no Banco do Brasil S/A.
5.1.1. Pelo fiel e integral cumprimento das obrigações deste CONTRATO referentes à Prestação de Serviços, a **CONTRATANTE** repassará ao **IMAM** o valor referente aos serviços efetivamente executados, e aceitos pelo setor interessado, em até 05 (cinco) dias úteis da data de apresentação dos documentos de cobrança no protocolo da **CONTRATANTE** ou em até 05 (cinco) dias úteis da data de aceitação dos serviços, prevalecendo o que ocorrer por último.
5.1.2. Os documentos de cobrança deverão vir instruídos com relatório parcial dos serviços executados e objeto da cobrança, bem como da cópia da CND do INSS e CRF do FGTS, com vista à comprovação da regularidade para com a Seguridade Social."

c) as notas fiscais emitidas pelo Imam foram as seguintes, todas atestadas pela servidora Zeli Raquel da Rocha (peça 5, pp. 175, 170 e 178):

NOTA FISCAL	**DATA**	**VALOR (R$)**	**ATESTO** (peça 4, pp. 86 e 99)
533	24/9/2008	910.558,00	Zeli Raquel da Rocha, Coordenadora Executiva do Projovem Urbano no Maranhão
539	29/10/2008	3.429.972,00	
542	15/12/2008	1.637.480,00	
TOTAL	-	**5.978.010,00**	-

d) as ordens bancárias de repasse do Estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Esporte e Juventude, ao Instituto Maranhense de Administração Municipal foram autorizadas por Herbert Fontenele Filho, Secretário Adjunto de Esporte e Juventude, da seguinte forma, nos termos dos demonstrativos do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - Siafem/2008 (peça 2, p. 108, e peça 5, pp. 172/4, 179/81 e 183/6):

ORDEM BANCÁRIA	**DATA**	**VALOR (R$)**	**ORDENADOR/CARGO**
2008OB02268	29/9/2008	910.558,00	Herbert Fontenele Filho, Secretário Adjunto de Esporte e Juventude
2008OB02553	31/10/2008	3.429.972,00	
2008OB03215	15/12/2008	1.637.480,00	
TOTAL	-	**5.978.010,00**	-

e) Jackson Kepler Lago deixou o cargo de governador precocemente, ante a confirmação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 16/4/2009, da cassação de seu mandato (peça 2, p. 6, item 23.3) [peças 86 e 89];
f) em 10/7/2009, a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude/MA, por meio do Secretário José Roberto Costa Santos, apresentou a prestação de contas do Projovem Urbano, *"executado sob a Gestão do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Esporte e Juventude"*, relativa ao período de setembro/2008 a junho/2009 (peça 2, pp. 26/46). Posteriormente, Francisco de Sousa Dias Neto, então Secretário de Estado de Esporte e Juventude, apresentou a prestação de contas referente aos recursos aplicados de agosto/2009 a dezembro/2009, por meio do Ofício 337/2010-GAB, datado de 24/6/2010 (peça 2, p. 2, item 3, e pp. 19/25). Ambas as prestações de contas foram apresentadas, como se vê, pelos secretários sucessores do sr. Weverton;
g) a Secretaria de Controle Interno da Casa Civil da Presidência da República (Ciset/PR), mediante o Relatório de Fiscalização de Demanda Externa 33/2010, de 22/11/2010 (peça 4, pp. 72/100), também auditou o ProJovem, especificamente a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão (recursos fiscalizados: R$ 23.590.247,52). Entre os fatos denunciados pela Controladoria-Geral da União (CGU), para apuração, baseados no **Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE/MA** (peça 2, p. 183, itens 12.1 e 12.2, e peça

4, p. 74, itens 1 e 4), estava, no bojo do Contrato 23/2008, o *"16.3.13 - Pagamento irregular no valor de R$ 5.978.010,00 (...), tendo em vista a ausência de relatórios de acompanhamento e de mecanismos de controle e avaliação do programa"* (peça 4, pp. 75/6);
h) no corpo do referido Relatório de Fiscalização de Demanda Externa 33/2010, a Ciset/PR assim discorreu (peça 4, pp. 87/90):

"34. Considerando a fragilidade da documentação suporte para efetivação das despesas apresentada à Equipe de Fiscalização e objetivando avaliar a sistemática de controle dos gastos adotada pela SESPJUV, questionamos a SESPJUV, por meio da Solicitação de Fiscalização n° 02/2010, acerca dos critérios adotados para o atesto das despesas apresentadas no faturamento do IMAM, dos quais se destacam as despesas de folha de pagamento.
35. A SESPJUV, por meio do documento sem número, de 24.9.2010, apresentou as seguintes informações:

'Os critérios usados pela SESPJUV para atestar as notas fiscais, referentes a serviços prestados pelo IMAM, a partir do mês de julho de 2009, foram emissão de Parecer Favorável da Douta Procuradoria Geral do Estado (processo n° 1458/2009, de 17/08/2009, fls. 124) e as exigências contratuais. E observância as cláusulas contratuais do Contrato de Prestação de Serviços n° 023/2008, assinado pela SESPJUV X IMAM – 'CLÁUSULA QUARTA DAS OBRIGAÇÕES - 4.1 São obrigações do IMAM, além de outras previstas ou decorrentes do presente CONTRATO...; 4.2 São obrigações do CONTRATANTE, além de outras... e CLÁUSULA QUINTA - DO PAGAMENTO 5.1.2' - analisamos que as exigências contratuais foram supridas pela entidade executora através de relatórios e certidões anexadas ao processo, bem como providas pela Contratante, através do acompanhamento da Coordenação Estadual, conforme relatório em anexo.'

36. Considerando que as aulas do Projovem tiveram início no mês de abril de 2009 e tendo em vista as Notas Fiscais do IMAM de n°s 0533, 0539 e 0542, que totalizam R$ 6.098.010,00 (seis milhões, noventa e oito mil e dez reais), emitidas no período de 24.10.2008 a 15.12.2008, tendo por suporte documental somente os referidos documentos, questionamos a SESPJUV quanto aos serviços prestados por aquele Instituto para fazerem face a tais valores, tendo aquela Secretaria informado que:

'No concernente aos meses anteriores não podemos opinar sobre os critérios adotados, uma vez que não foram localizados documentos que façam menção ou esclarecimentos sobre o episódio, além do fato de que na época não fazíamos parte do quadro funcional da SESPJUV. Essa informação terá que ser solicitada aos profissionais que instituíram e atestavam as despesas do programa na gestão anterior, o então secretário Weverton Rocha Marques de Sousa e a Coordenadora Executiva da época senhora Zeli Raquel da Rocha.'

'Por meio do Ofício n° 458/2010 - GAB, de 22 de setembro de 2010 (anexo), esta Secretaria requereu ao IMAM a especificação das Notas Fiscais n°(s) 0533, 0539 e 0542, que totalizam o valor de R$ 6.098.010,00.
Em atendimento ao Ofício citado, o mencionado Instituto esclareceu no Ofício IMAM DIR - 442/2010, de 23 de setembro de 2010 (anexo), que 'os serviços prestados pelo IMAM, os quais ensejaram a contrapartida referente às Notas 0533, 0539, 0542, estão relacionadas a seguir: cumprimento das metas de matrícula, organização dos polos e núcleos, entregas de livros, aquisição e entrega de materiais didáticos de apoio a professores e alunos, aquisição e entrega de merenda escolar, custeio de formação inicial de Educadores da Formação Básica, qualificação profissional e participação cidadão (sic), inclusive pagamento de auxílio financeiro aos candidatos à educadores (sic) do Programa, despesas com difusão do programa e de apoio logístico, bem como folhas de pagamentos dos meses iniciais do Programa...'

37. Apesar do pronunciamento da SESPJUV, não foi apresentado nenhum documento que comprovasse a execução das despesas citadas.
38. No que se refere aos mecanismos e procedimentos de controle para avaliação dos valores constantes da Folha de Pagamento de Pessoal apresentados pelo IMAM, a SESPJUV informou que constituem tal mecanismo: *'Plano de implementação, folha de pagamento anexada ao processo, monitoramento e relatório da Coordenação Estadual'*.
39. Ocorre que, do exame realizado na documentação suporte dos pagamentos efetivados ao IMAM, com os respectivos atestos da efetivação dos gastos, não foram observados elementos de convicção para se avaliar a certeza e a liquidez das obrigações, tais como:
a. Guias de recolhimento das obrigações patronais que compõem a folha de pagamento (INSS, FGTS, etc.);
b. Custos dos materiais adquiridos, demonstrados, no mínimo, por meio de pesquisas de preços, e das respectivas notas fiscais de aquisição dos produtos e serviços, com especificação das suas características;

c. Comprovantes de recebimento dos materiais, por meio de formulários com identificação dos servidores previamente designados, com indicação do nome, CPF e demais dados de identificação;
d. Relatório evidenciando os procedimentos de controle da certificação da efetiva entrega dos materiais ou prestações de serviços; e
e. Relatórios evidenciando a avaliação dos dados incluídos na folha de pagamento, notadamente no que se refere ao controle de frequência, somatório dos montantes, certificação dos depósitos em conta corrente dos funcionários.
40. Registre-se, por oportuno, que, em visita realizada na cidade polo de Rosário, ao entrevistarmos a Diretora Executiva do polo, Sra. Benedita de Araújo Silva Caldas, foi relatada a inexistência de controles de entrega de materiais realizados pelo IMAM, informação ratificada por professores daquela localidade, que relataram o recebimento de gêneros alimentícios em suas casas, nas ocasiões em que os representantes daquele Instituto não localizavam os servidores do polo. Além disso, tal diretora relatou, em entrevista à Equipe de Fiscalização, a constante falta de gêneros alimentícios que integram a merenda dos alunos, de responsabilidade daquele Instituto, informação ratificada pelas entrevistas realizadas com os professores daquela localidade.
41. Acrescente-se a isso que os professores entrevistados naquela localidade revelaram que a merenda distribuída nas escolas daquele polo era constituída basicamente de arroz, exceção feita em algumas ocasiões em que se acrescentava carne ou frango, sendo que os alunos eram uníssonos em reclamarem da sua qualidade.
42. Além disso, a distribuição do material didático-pedagógico aos professores para utilização em sala de aula, conforme informações oriundas daqueles profissionais, se deu ao longo de todo o curso, iniciado em abril de 2009, em quantidade insuficiente para o desenvolvimento das práticas previstas no roteiro pedagógico.
43. Comente-se, também, que, em decorrência das entrevistas com professores do Projovem, foram relatadas falhas nos depósitos de FGTS devidas pelo IMAM, motivo por que tal situação poderá acarretar prejuízos futuros decorrentes de possíveis ações trabalhistas, tendo o Estado do Maranhão e a União como questionados.
44. Tais situações, em nosso entendimento, evidenciam descontrole na gestão dos recursos do Projovem e geram ineficiência na gestão dos recursos públicos, prejudicando, dessa forma, o atendimento dos objetivos propostos no programa."

i) Weverton Rocha Marques de Sousa, ex-Secretário de Esporte e Juventude, e Zeli Raquel da Rocha, Coordenadora Executiva do Projovem Urbano no Maranhão, apresentaram defesa judicial preliminar, na ação de improbidade administrativa, em 11/11/2014 (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, peça 4, pp. 187/93), ocasião em que alegaram, essencialmente, que (peça 4, pp. 190/3):

"No que tange à execução do projeto, cumpre relembrar que somente na fase inicial atendeu nada menos que 15 (quinze) mil jovens em 35 (trinta e cinco) Municípios do Estado do Maranhão e, diante deste gigantismo, é natural que, ao menos em teoria, haja um ou outro documento passível de ser questionado, até pela complexa logística para sua execução, que envolveu centenas de profissionais de educação, deslocamentos, locações, diárias, alimentação, tudo isso em precários Municípios Maranhenses.
Registre-se que o cronograma de repasses das verbas só era cumprido pelo Governo Federal após o atesto de que a etapa anterior havia sido cumprida. Os alunos que se desligavam do curso no decorrer das aulas eram alvo de relatórios constantes, fato que levava à diminuição *per capita* do repasse posterior.
Logo, impossível desviar recursos do aludido programa, pois a verba correspondia especificamente ao número de alunos matriculados e frequentando as aulas.
Destarte, era o que tinham a relatar os requeridos em sede de explicações preliminares, lembrando que é patente na doutrina e jurisprudência pátria sobre o tema que irregularidades administrativas não caracterizam ato de improbidade.
(...)
Não há notícia nos autos, e tampouco é essa a imputação, de que os requeridos de alguma forma se beneficiaram de verbas públicas, federais, discutindo-se tão somente as formas de contratação dos executores do projeto, sem qualquer marca de dolo ou má-fé na escolha, eis que se valeram de instituições de reconhecida capacidade técnica.
Face o exposto, requerem que este Juízo deixe de receber a presente ação, arquivando o feito preliminarmente, por não concorrer com as hipóteses previstas na Lei de regência."

j) *"(...) não convencido da inexistência dos atos de improbidade nem da antecipada improcedência da demanda e sendo adequada a via eleita"*, o juízo recebeu a petição inicial da Ação Civil por Ato de Improbidade 0039385-25.2012.4.01.3700 (6ª Vara Federal, São Luís, Seção Judiciária do Maranhão) e determinou, em 19/9/2018, a citação dos requeridos (peça 38, pp. 5/6, e peça 40, p. 6).

Por meio do despacho de 27/7/2020, Vossa Excelência acolheu o pronunciamento do Ministério Público de Contas pela citação solidária dos responsáveis indicados (peça 48) e, com base na instrução então SecexTCE (peça 57), a Seproc promoveu as citações entre maio e agosto/2021 (*v.g.*, peças 64 a 71, 94 a 97, 107 e 116), sobrevindo alegações de defesa de Weverton Rocha Marques de Sousa (peças 73 a 90); de José Ribamar Serra Silva, representante legal do Imam (peças 16, 92, 93 e 98); e de Zeli Raquel da Rocha (peça 99). O ex-Secretário Adjunto Herbert Fontenele Filho permaneceu silente (peças 62, 65 e 70).

Após desdobramentos processuais, incluindo instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peças 119 a 121) e parecer do Ministério Público de Contas (peça 122), Vossa Excelência, por reconhecer a ausência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte, decidiu, em 14/7/2025 (peça 123):

"20. (...) restituir os autos à AudTCE, para continuidade da instrução com o completo exame das alegações de defesa de todos os responsáveis citados.

21. Espera-se, afinal, que a unidade instrutiva realize análise detida e integral das alegações de defesa e demais elementos carreados aos autos, de maneira aprofundada, oferecendo proposta quanto ao mérito das presentes contas, permitindo o exame e adequado encaminhamento por este julgador. Faz-se mister que o exame meritório avalie, entre outros aspectos, a anulação judicial do Relatório de Auditoria 006/2009-AGAJ/CGE (peça 88), utilizado no Parecer ministerial de peça 47 para fundamentação das citações."

Em sua derradeira intervenção no feito, com esteio nos elementos trazidos ao processo, a AudTCE opina, em pareceres uniformes, no sentido de o TCU (peças 126 a 128, grifos originais):

"1) acatar parcialmente as alegações de defesa prestadas pelo Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68);

2) não acatar as alegações de defesa prestadas pela Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68);

3) não acatar as alegações de defesa prestadas pelo Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM (CNPJ 04.191.142/0001-34);

4) arquivar a TCE relativa ao Sr. Herbert Fontenele Filho (CPF 022.139.073-15), nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem julgamento do mérito, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válidos e regular do processo;

5) julgar regulares as contas do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68), dando-lhe quitação plena, em face dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, c/c os artigos 1º, inciso I, e 207, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU;

6) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'a' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68) e do Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM (CNPJ 04.191.142/0001-34), condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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:

Valor (R$)	**Data**
910.558,00	24/9/2008
3.429.972,00	29/9/2008
1.637.480,00	15/12/2008

Valor atualizado do débito, com juros, em 21/01/2026: R$ 21.561.585,96 (peça 125)

7) aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU aos responsáveis Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68) e Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM (CNPJ 04.191.142/0001-34), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

8) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;
10) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
11) informar à Procuradoria da República no Estado do Maranhão que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

II
DECLARAÇÃO JUDICIAL DE NULIDADE DO
RELATÓRIO DE AUDITORIA 006/2009-AGAJ/CGE/MA.
A TEORIA DA ÁRVORE DOS FRUTOS ENVENENADOS E O CASO CONCRETO

O Ministério Público de Contas acompanha o exame e as conclusões da unidade técnica no sentido de que a declaração judicial de nulidade do Relatório de Auditoria 006/2009-AGAJ/CGE (peça 3, pp. 24/61, e peça 7, pp. 64/192), pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (peça 88), não tem o condão de macular o presente processo de tomada de contas especial.
Melhor explicando, em sede de alegações de defesa, Weverton Rocha Marques de Sousa, ex-Secretário de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão, e Zeli Raquel da Rocha, Assessora Especial da aludida secretaria e, posteriormente, Coordenadora Executiva do ProJovem Urbano no Maranhão, à época, noticiaram a declaração judicial de nulidade do relatório, até então desconhecida no âmbito desta Corte, e argumentam que *"ao caso se aplica a teoria dos frutos da árvore venenosa* (fruits of the poisonous tree), *já que a auditoria original anulada, e, portanto, ilícita como prova, contamina as provas que sejam dela oriundas"* (peça 73, p. 9, e peça 99, p. 8).
Sobre o tema, o MP de Contas destaca o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, firmado em diversos precedentes (*"RTJ 163/682 – RTJ 163/709 – HC 72.588/PB, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – HC 82.788/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 93.050/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO,* v.g.*"*)[83]:

"ILICITUDE DA PROVA – INADMISSIBILIDADE DE SUA PRODUÇÃO EM JUÍZO (OU PERANTE QUALQUER INSTÂNCIA DE PODER) – INIDONEIDADE JURÍDICA DA PROVA RESULTANTE DA TRANSGRESSÃO ESTATAL AO REGIME CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS.
– A ação persecutória do Estado, qualquer que seja a instância de poder perante a qual se instaure, para revestir-se de legitimidade, não pode apoiar-se em elementos probatórios ilicitamente obtidos, sob pena de ofensa à garantia constitucional do *'due process of law'*, que tem, no dogma da inadmissibilidade das provas ilícitas, uma de suas mais expressivas projeções concretizadoras no plano do nosso sistema de direito positivo.
– A Constituição da República, em norma revestida de conteúdo vedatório (CF, art. 5º, LVI), desautoriza, por incompatível com os postulados que regem uma sociedade fundada em bases democráticas (CF, art. 1º), qualquer prova cuja obtenção, pelo Poder Público, derive de transgressão a cláusulas de ordem constitucional, repelindo, por isso mesmo, quaisquer elementos probatórios que resultem de violação do direito material (ou, até mesmo, do direito processual), não prevalecendo, em consequência, no ordenamento normativo brasileiro, em matéria de atividade probatória, a fórmula autoritária do *'male captum, bene retentum'*. Doutrina. Precedentes.
A QUESTÃO DA DOUTRINA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA (*'FRUITS OF THE POISONOUS TREE'*): A QUESTÃO DA ILICITUDE POR DERIVAÇÃO.
– Ninguém pode ser investigado, denunciado ou condenado com base, unicamente, em provas ilícitas, quer se

[83] https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC129646.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.

trate de ilicitude originária, quer se cuide de ilicitude por derivação. Qualquer novo dado probatório, ainda que produzido, de modo válido, em momento subsequente, não pode apoiar-se, não pode ter fundamento causal nem derivar de prova comprometida pela mácula da ilicitude originária.
– A exclusão da prova originariamente ilícita – ou daquela afetada pelo vício da ilicitude por derivação – representa um dos meios mais expressivos destinados a conferir efetividade à garantia do *'due process of law'* e a tornar mais intensa, pelo banimento da prova ilicitamente obtida, a tutela constitucional que preserva os direitos e prerrogativas que assistem a qualquer acusado em sede processual penal. Doutrina. Precedentes.
– A doutrina da ilicitude por derivação (teoria dos 'frutos da árvore envenenada') repudia, por constitucionalmente inadmissíveis, os meios probatórios que, não obstante produzidos, validamente, em momento ulterior, acham-se afetados, no entanto, pelo vício (gravíssimo) da ilicitude originária, que a eles se transmite, contaminando-os, por efeito de repercussão causal. Hipótese em que os novos dados probatórios somente foram conhecidos, pelo Poder Público, em razão de anterior transgressão praticada, originariamente, pelos agentes da persecução penal, que desrespeitaram a garantia constitucional da inviolabilidade domiciliar.
– Revelam-se inadmissíveis, desse modo, em decorrência da ilicitude por derivação, os elementos probatórios a que os órgãos da persecução penal somente tiveram acesso em razão da prova originariamente ilícita, obtida como resultado da transgressão, por agentes estatais, de direitos e garantias constitucionais e legais, cuja eficácia condicionante, no plano do ordenamento positivo brasileiro, traduz significativa limitação de ordem jurídica ao poder do Estado em face dos cidadãos.
– Se, no entanto, o órgão da persecução penal demonstrar que obteve, legiti
mamente, novos elementos de informação a partir de uma fonte autônoma de prova – que não guarde qualquer relação de dependência nem decorra da prova originariamente ilícita, com esta não mantendo vinculação causal –, tais dados probatórios revelar-se-ão plenamente admissíveis, porque não contaminados pela mácula da ilicitude originária.
– A QUESTÃO DA FONTE AUTÔNOMA DE PROVA ('AN INDEPENDENT SOURCE') E A SUA DESVINCULAÇÃO CAUSAL DA PROVA ILICITAMENTE OBTIDA – DOUTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – JURISPRUDÊNCIA COMPARADA (A EXPERIÊNCIA DA SUPREMA CORTE AMERICANA): CASOS 'SILVERTHORNE LUMBER CO. V. UNITED STATES (1920); SEGURA V. UNITED STATES (1984); NIX V. WILLIAMS (1984); MURRAY V. UNITED STATES (1988)', v.g.'
(RHC 90.376/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO)"

Em suas defesas, Weverton Rocha Marques de Sousa e Zeli Raquel da Rocha também invocaram precedentes do Pretório Excelso sobre a temática, dos quais se destaca o seguinte (peça 73, pp. 9/10, e peça 99, pp. 8/9):

"As provas ilícitas, bem como todas aquelas delas derivadas, são constitucionalmente inadmissíveis, mesmo quando reconduzidas aos autos de forma indireta, devendo, pois, serem desentranhadas do processo, não tendo, porém, o condão de anulá-lo, permanecendo válidas as demais provas lícitas e autônomas delas não decorrentes, ou ainda, que também decorreram de outras fontes, além da própria prova ilícita. (STF. HC 156157 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 19/11/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 23-11-2018 PUBLIC 26-11-2018)."

No caso concreto, como bem mencionou Vossa Excelência (peça 123, p. 4, item 21), o parecer do Ministério Púbico de Contas exarado em 25/5/2020 (peça 47) adotou o Relatório 6/2009- AGAJ/CGE (peça 3, pp. 24/61, e peça 7, pp. 64/192) como um dos fundamentos das citações promovidas nestes autos, conforme relato feito no tópico anterior da presente manifestação.
No bojo do referido Relatório 6/2009-AGAJ/CGE, como visto anteriormente, a Controladoria-Geral do Estado do Maranhão (CGE/MA) apontou, no que se refere à execução do Contrato 23/2008, firmado com o IMAM, o seguinte (peça 3, pp. 27 e 47):

"5.18 Pagamento irregular no valor de R$ 5.978.010,00 [R$ 910.558,00 + R$ 3.429.972,00 + R$ 1.637.480,00], tendo em vista a ausência de relatórios de acompanhamento e de mecanismos de controle e avaliação do programa (subitem 8.4.13);"

O Relatório 6/2009 foi declarado nulo pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA), mediante o Acórdão 172687/2015 (peça 88, p. 1), no âmbito do Mandado de Segurança (MS) 29.301/2015-São Luís (Número Único: 5046-92.2015.8.10.0000), *"que entendeu haver ocorrido violação às garantias fundamentais do art. 5º, LIV e LV, da Constituição, concluindo pela concessão da ordem para 'declarar a nulidade do*

processo administrativo nº 185/2009 e o consequente relatório de auditoria, devendo ser repetidos os atos com a garantia do direito de defesa e acesso do impetrante a todos os documentos que o acompanham'" (peça 79, p. 4, e peça 80, pp. 8/13), consoante síntese que segue (peça 73, p. 6, e peça 88, p. 23):

"EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÓPRIO E PREVISTO EM LEI ESTADUAL. DESCUMPRIMENTO PELA AUTORIDADE COATORA. CERCEAMENTO DE DEFESA. CONFIGURAÇÃO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA.
I - Instaurado processo administrativo de tomadas de contas e havendo procedimento próprio de instâncias recursais, a Autoridade deve cumprir a legalidade concedendo todos os prazos de defesa.
II - Não sendo concedida a oportunidade de apresentar defesa e nem acesso aos documentos constantes do processo administrativo importa em violação a direito líquido e certo previstos no art. 5º, incisos LIV e LV, da CF. Precedentes do STF e TJMA.
III - Concessão da segurança."

O reconhecimento, pelo TJ/MA, da violação ao exercício do direito de defesa decorreu do fato de Weverton Rocha Marques Sousa, impetrante, não ter sido instado a apresentar atos de defesa ou justificativa em relação aos fatos apontados no citado relatório, de modo que a ausência de oportunidade de manifestação importou a impossibilidade do contraditório e do sequenciamento de recurso contra a decisão que fora desfavorável ao impetrante, visto que havia uma instância administrativa recursal no âmbito do Controladoria-Geral do Estado (peça 79, pp. 4 e 11).
A unidade técnica conduziu muito bem a análise da matéria, iniciando pela introdução a seguir (peça 126, pp. 10/1):

"44. No caso de uma TCE, caso os fatos irregulares estejam somente sustentados exatamente naquela prova declarada nula, a ausência de outros elementos probatórios lícitos, inevitavelmente, teria o condão de levar à insubsistência da acusação e ao arquivamento do processo por falta de justa causa.
45. O impacto dessa nulidade, entretanto, pode ir além da prova em si, alcançando outras provas que dela decorram diretamente, fenômeno conhecido na doutrina como a 'Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada' (*Fruit of the Poisonous Tree*). Isso significa que, se a prova ilícita foi o caminho exclusivo e determinante que levou a outras descobertas, essas novas provas também serão consideradas contaminadas e, portanto, inadmissíveis para fundamentar uma condenação.
46. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no entanto, mitiga o princípio, quando se puder demonstrar que aquela mesma evidência seria obtida por um caminho investigativo autônomo, ou que ela seria descoberta de qualquer maneira pelos trâmites ordinários do controle, segundo a doutrina da descoberta inevitável. Artigo publicado acerca desse tema, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), é bem elucidativo por demonstrar diversos casos práticos de aplicação da referida doutrina (Vide Fonte independente e descoberta inevitável, segundo o STJ).
47. Assim, a doutrina da descoberta inevitável é uma exceção à regra de exclusão das provas ilícitas, se baseando na ideia de que, mesmo que uma determinada prova tenha sido obtida de modo irregular, essa ilicitude pode ser relativizada se ficar demonstrado, de maneira concreta, que a prova seria inevitavelmente descoberta por meios legítimos e independentes.
48. O fundamento central dessa doutrina é evitar que a busca pela verdade material e a efetividade da justiça sejam frustradas por um vício formal que não alteraria o resultado da investigação ou do processo. Trata-se, assim, de uma forma de equilibrar o princípio da legalidade com o da proporcionalidade, permitindo que o interesse público na correta apuração dos fatos não seja sacrificado em nome de um formalismo excessivo.
49. O ordenamento jurídico brasileiro prevê expressamente a inadmissibilidade de provas ilícitas no artigo 5º, inciso LVI, da Constituição Federal. Essa vedação foi regulamentada no artigo 157 do Código de Processo Penal, que dispõe: *'São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais'*. O § 1º do mesmo artigo estabelece que *'são também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras'*. Já o § 2º define que *'considera-se fonte independente aquela que, por si só, seguindo os trâmites típicos e de praxe, próprios da investigação ou instrução criminal, seria capaz de conduzir ao fato objeto da prova'*.
50. A doutrina da descoberta inevitável decorre exatamente da ideia contida nos §§ 1º e 2º do artigo 157 do Código de Processo Penal, ao admitir que, embora determinada prova tenha origem em contexto de ilicitude, é

possível reconhecer a validade de prova idêntica ou equivalente que seria inevitavelmente descoberta por meios autônomos e lícitos, a partir de uma fonte independente ou de uma linha de apuração legítima que, de forma natural, conduziria ao mesmo resultado. Assim, a doutrina não legitima o uso da prova ilícita em si, mas apenas afasta os efeitos contaminantes quando comprovado que o conteúdo probatório seria alcançado de modo regular. Nessa perspectiva, ela atua como um complemento prático à teoria da fonte independente e como limitação à teoria dos 'frutos da árvore envenenada', que, em regra, torna inadmissíveis as provas derivadas de uma fonte ilícita.

51. Dessa forma, entende-se que, para que essa doutrina seja aplicada, devem ser observados alguns requisitos essenciais. O primeiro é a inevitabilidade objetiva da descoberta: deve estar comprovado que a prova seria encontrada, de forma inevitável e previsível, por meios regulares, e não apenas por uma possibilidade remota. O segundo requisito é a existência de uma linha investigativa lícita e paralela: é preciso demonstrar que havia uma investigação legítima em andamento ou uma sequência natural de atos processuais que levariam à mesma prova, ainda que a prova ilícita não tivesse sido produzida. O terceiro requisito é a ausência de má-fé ou dolo na obtenção original da prova: não se pode admitir a doutrina quando a autoridade deliberadamente desrespeita a lei, sob pena de estimular condutas abusivas e fragilizar as garantias constitucionais."

Passando ao enfrentamento do caso concreto, a AudTCE procedeu a detalhado exame de cada um dos pontos suscitados nas alegações de defesa do ex-Secretário Estadual Weverton Rocha Marques de Sousa (peça 73) e da ex-Coordenadora Zeli Raquel da Rocha (peça 99), conforme síntese que segue (instrução à peça 126):

I - declaração de nulidade, por parte do TJ/MA, do Processo Administrativo 185/2009 e do consequente Relatório de Auditoria 006/2009-AGAJ/CGE, dele decorrente (peças 80 e 88):

a) a decisão judicial que declarou a nulidade do Processo Administrativo 185/2009 e do decorrente Relatório de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE, no âmbito do processo de mandado de segurança, não apreciou o mérito dos fatos tidos como irregulares, nem afastou a autoria atribuída ao responsável. O magistrado limitou-se a reconhecer um vício de natureza formal, relativo à ausência de contraditório, de ampla defesa e do devido processo legal na condução do procedimento administrativo. Em nenhum momento houve pronunciamento quanto à inexistência material das irregularidades ou à inocência do agente, razão pela qual a decisão judicial não possui efeito impeditivo sobre a apuração de mérito em outras esferas de responsabilização;

b) o julgamento judicial que anulou o processo administrativo não impede o TCU de exercer sua competência constitucional de fiscalização e de julgamento de contas, prevista no art. 71, inciso II, da Constituição Federal, nem de prosseguir com a TCE em curso. O próprio comando judicial, exarado na sentença do TJ/MA, de que fosse refeito o procedimento, com observância ao contraditório e à ampla defesa [peça 88, p. 15], reforça a ideia de que o vício identificado foi meramente procedimental, permitindo a reabertura da apuração e a reconstituição legítima dos atos de verificação das despesas e da aplicação dos recursos;

c) portanto, à luz do princípio da independência das instâncias e da natureza eminentemente formal da nulidade declarada, não há qualquer óbice para que o TCU continue as averiguações no processo de TCE, valendo-se de sua competência autônoma para formar convicção própria acerca dos fatos e das responsabilidades envolvidas, assegurando, desta vez, ao responsável, todas as garantias constitucionais de defesa e de contraditório;

d) entende-se, pois, que a decisão exarada pelo TJ/MA, no mandado de segurança, embora tenha anulado o Relatório de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE por vício no contraditório [peça 80, p. 12], não tem o condão de contaminar ou de invalidar a TCE posteriormente instaurada;

e) isso se deve ao fato de que o relatório nulo não foi utilizado pelo TCU como a prova fundante da acusação, mas apenas como uma notícia de irregularidade, ou seja, um alerta que demandava uma apuração mais aprofundada. O TCU, agindo com a devida prudência e no exercício de sua competência constitucional, não adotou aquele relatório viciado como seu, mas, por meio de Acórdão 5862/2011 - 1ª Câmara, de 2/8/2011, determinou que o órgão federal concedente dos recursos, no caso, o FNDE, realizasse sua própria análise sobre as contas [peça 7, p. 63], o que de fato ocorreu;

f) em cumprimento ao referido acórdão, foi realizada inspeção *in loco* de 8 a 9/4/2013, pelo FNDE, sobrevindo o Relatório de Auditoria 7/2013, de 11/9/2013 (peça 2, pp. 200/37), que apontou a ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Projovem Urbano, no exercício de 2008. Por conta disso, foi emitido o Parecer 746/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, pp. 239/42), pela aprovação parcial da prestação de contas, impugnando o valor de R$ 5.948.381,30;

g) essa nova apuração, efetuada em decorrência do acórdão do TCU, trata-se de uma *"própria avaliação"* da entidade concedente, constituindo-se numa fonte probatória nova, autônoma e independente daquele relatório especial nulo. Foi esse novo relatório do FNDE que serviu de fundamento fático e jurídico para a instauração da TCE, quebrando, assim, qualquer nexo de causalidade que pudesse sugerir uma *"prova ilícita por derivação"*;

h) em suma, a TCE não se baseou na *"árvore envenenada"* (o relatório estadual nulo), mas, sim, em uma nova apuração, que, embora motivada pelo alerta inicial, colheu seus próprios frutos de forma lícita, garantindo a plena validade dos procedimentos no âmbito do TCU;
i) ademais, as irregularidades na execução do Programa Projovem seriam normalmente verificadas pelo FNDE, visto a obrigatoriedade de apresentação de prestação de contas pelo ente executor e a fiscalização financeira, o recebimento e a análise da prestação de contas prestada dos recursos concedidos por parte do FNDE, conforme determina a Resolução/CD/FNDE 22/2008 [peça 6, pp. 53/87], que estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios para o desenvolvimento de ações do citado programa;
j) ainda que o Processo Administrativo 185/2009 e o Relatório de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE tenham sido anulados por vícios formais de contraditório ou ampla defesa [peça 88, p. 15], é altamente provável - e juridicamente previsível - que as mesmas irregularidades seriam inevitavelmente constatadas, uma vez que o próprio regime jurídico de gestão e de controle dos recursos do FNDE impõe obrigações concretas, tanto ao Ente Executor (EEx) quanto ao referido Fundo, que conduziriam necessariamente à identificação de eventuais falhas na execução financeira;
k) o FNDE, por força de lei e de regulamento [Resolução CD/FNDE 22/2008, art. 4º, inciso II, itens 4 e 5, "i", e inciso III, e art. 17, § 10, por exemplo] tem o dever permanente de proceder a novas verificações e análises sobre a aplicação dos recursos, o que conduz à inevitável redescoberta das mesmas inconsistências, caso estas efetivamente existam;
l) a estrutura normativa evidencia que o controle sobre a execução dos recursos é permanente, documental e compulsório, independentemente de uma auditoria pontual. As mesmas informações que embasaram o relatório anulado - como extratos bancários, notas fiscais, comprovantes de despesa, conciliações e relatórios de execução - devem obrigatoriamente existir, ser mantidas pelo Ente Executor e estar disponíveis ao FNDE e aos órgãos de controle. Desse modo, as irregularidades que tenham sido identificadas no relatório de auditoria especial anulado não desapareceriam com a nulidade formal do processo que as constatou, porque elas decorrem objetivamente dos registros contábeis e financeiros que o próprio ente é obrigado a manter e apresentar;
m) sob a ótica probatória, portanto, a constatação das irregularidades mostra-se consequência natural e juridicamente inevitável, não em razão de presunção, mas em virtude do dever legal de controle e de documentação imposto tanto ao ente executor quanto ao FNDE;
n) reitera-se, após ter sido devidamente instado pelo TCU, o FNDE realizou procedimento próprio de auditoria, autônomo e desvinculado do relatório anteriormente anulado, que resultou no Relatório de Auditoria 7/2013 [peça 2, pp. 200/38], o que reforça a legitimidade e a validade das conclusões obtidas. Esse novo procedimento, conduzido com base em fontes documentais originais e em conformidade com as exigências legais de prestação de contas, reproduz de forma independente a análise dos mesmos elementos financeiros e contábeis cuja guarda e disponibilização são obrigatórias. Trata-se, assim, de um sistema de rastreabilidade e controle contínuo, sustentado por normas cogentes, que assegura a reconstituição fidedigna da execução dos recursos públicos a qualquer tempo, mediante o acesso à documentação exigida pelos regulamentos do ProJovem Urbano;
o) portanto, à luz dos dispositivos citados - art. 4º, incisos II e III, e art. 17, § 10, da Resolução 22/2008 -, é juridicamente sustentável afirmar que as irregularidades relacionadas à execução financeira dos recursos do programa seriam inevitavelmente verificadas, ainda que o processo administrativo originário tenha sido anulado. Isso se deve à própria lógica normativa do sistema de transferências do FNDE, que impõe controles sucessivos, prestação de contas obrigatória e dever de guarda documental;
p) a nulidade formal do Processo Administrativo 185/2009 e do Relatório de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE [peça 88, p. 15] não tem o condão de eliminar o conteúdo fático das constatações nele registradas, tampouco de impedir sua redescoberta por meio dos mesmos elementos documentais, que permanecem disponíveis e acessíveis aos órgãos de controle;
q) ademais, o próprio magistrado, ao conceder a segurança ao responsável, determinou que todos os atos fossem repetidos com a plena garantia do direito de defesa e com o acesso do impetrante a todos os documentos que instruem o processo [peça 80, p. 12], o que reforça a compreensão de que o conteúdo material da auditoria - relativo à execução financeira e documental do programa - não foi invalidado em si, mas apenas deveria ser reavaliado mediante procedimento regular. Tal determinação judicial, ao exigir a repetição dos atos com observância das garantias constitucionais, confirma a possibilidade e até a necessidade de nova apuração dos mesmos fatos, assegurando que as irregularidades, se existentes, fossem novamente verificadas de forma legítima e com respeito ao devido processo legal;
r) em suma, a decisão judicial proferida em mandado de segurança, que declarou a nulidade Processo Administrativo 185/2009 e do decorrente Relatório de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE, por vícios formais, não tem o condão de impedir nem de invalidar a continuidade das apurações no âmbito do presente

processo de TCE, pois a decisão não apreciou o conteúdo dos fatos nem afastou a responsabilidade do gestor, restringindo-se a vícios formais. Sob o enfoque da licitude probatória, a anulação não compromete a validade das novas provas produzidas de forma autônoma pelo FNDE, em procedimento regular e desvinculado do relatório anulado;

II – <u>sentença proferida pelo STF no bojo da Ação Penal 683/MA (peças 74 e 90):</u>

a) a Segunda Turma do STF, em 9/8/2016, decidiu rejeitar as preliminares de cerceamento de defesa e de inépcia da denúncia contra Weverton Rocha Marques de Sousa e Cléber Viegas, pela prática do crime do art. 89 da Lei 8.666/1993 (dispensa indevida de licitação), em duas oportunidades, em concurso material (art. 69 do Código Penal), e, no mérito, julgar improcedente o pedido, com absolvição do réu, nos termos do voto do Ministro-Relator Gilmar Mendes (peça 74, p. 2);

b) o Ministro-Relator do STF entendeu que a contratação do IMAM, por inexigibilidade de licitação, foi irregular, uma vez que não havia elementos que demonstrassem a inviabilidade de competição. Além disso, constatou-se que os valores contratados estavam acima dos preços de mercado, o que configurou dano ao erário;

c) todavia, o voto do Ministro-Relator ponderou que o responsável atuou em um contexto em que a decisão pela inexigibilidade resultou de falhas no dever de fiscalização das instâncias administrativas inferiores e da assessoria jurídica, não havendo indícios de que o gestor tivesse a intenção de desviar recursos ou de causar prejuízo ao erário. Assim, concluiu-se pela inexistência de elementos que caracterizassem infração penal;

d) no âmbito desta TCE, a citação do responsável não decorre somente do ato de dispensa indevida (inclusive essa irregularidade foi corroborada pelo entendimento do Ministro do STF em seu voto), mas também decorreu de outro fato diverso. A imputação de débito está relacionada à liberação de verbas públicas, autorizada pelo responsável, sem a prévia e regular liquidação da despesa em quatro oportunidades: em 24/9/2008, 29/9/2008, 15/12/2008 e 14/4/2009 (peça 57, pp. 4 e 7). A ausência de documentos comprobatórios das despesas realizadas na contratação do IMAM foi identificada em auditoria própria conduzida pelo FNDE (peça 2, pp. 201/2) e pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República [Relatório de Fiscalização de Demanda Externa Ciset/PR 33/2010] (peça 4, pp. 86/9). Essa falta de comprovação impediu a verificação da efetiva execução dos serviços, o que prejudicou a correta liquidação das despesas supostamente executadas pelo IMAM, ensejando o reconhecimento de dano ao erário;

e) a autorização de liberação de recursos, mesmo diante da ausência de documentação comprobatória da execução contratual, não foi objeto de análise na decisão do STF. O entendimento do Supremo acerca do dano baseou-se exclusivamente na comparação entre o preço pago ao IMAM e o valor posteriormente cobrado por empresa contratada para prestar os mesmos serviços [Fundação Gomes de Souza], substancialmente inferior. Dessa diferença de preços, o Relator inferiu a ocorrência de sobrepreço e, consequentemente, de dano ao erário [peça 74, p. 28];

f) esse raciocínio é reforçado pela própria manifestação do Ministro-Relator em seu voto, ao afirmar que *"eventuais pagamentos antecipados à Fundação dizem com a fase de execução da contratação, não sendo suficientes para demonstrar que o denunciado atuou, na fase de contratação, buscando propósito ilícito"* [peça 74, p. 12]. Em outras palavras, a ação penal apreciou apenas a conduta do gestor na fase de contratação, verificando a legalidade da inexigibilidade de licitação, sem adentrar os fatos relativos à fase de execução contratual. É justamente nesta fase - marcada pela ausência de documentação probatória que atestasse a execução cabal dos serviços - que se fundamenta a imputação de débito no presente processo de TCE;

g) em voto revisor (peça 74, pp. 15 e 24/8), a Ministra Cármen Lúcia considerou que os elementos necessários para permitir a inexigibilidade de licitação que resultou na contratação do IMAM não estavam presentes, mas entendeu que o tipo penal previsto no artigo 89 da Lei 8.666/1993 não se materializou, impondo-se a absolvição do responsável na esfera penal;

h) em suma, a decisão do STF não reconheceu a inexistência dos fatos apurados nem afastou a autoria atribuída ao responsável em relação a pelo menos uma das duas condutas a ele atribuídas e que foi preponderante na ocorrência de dano ao erário, a saber, determinar a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa (peça 57, p. 7). Veja que essa é a conduta que de fato possibilitou que os recursos federais fossem entregues ao IMAM, sem que houvesse a correta liquidação/comprovação das despesas;

i) e mesmo na outra conduta do responsável, indicada no âmbito desta TCE, o STF entendeu que não era o caso de inexigibilidade de licitação, embora tenha decidido que, para fins penais, não seria o caso de condenação do réu pelo crime previsto no art. 89 da Lei 8.666/1993;

j) o STF não se debruçou sobre a legalidade pela liberação de recursos, que se dá na fase de execução da despesa pública, e, ao fim, excluiu a tipicidade penal da conduta do responsável em contratar diretamente, em detrimento de realizar a devida licitação, por entender que os elementos ensejadores para a condenação penal não estavam presentes;

k) como a decisão judicial não negou o fato nem a autoria da conduta de liberação de recursos - únicos elementos capazes de vincular o Tribunal de Contas -, o princípio da independência das instâncias preserva integralmente a competência do TCU para prosseguir na apuração das irregularidades no âmbito da TCE. Assim, a decisão penal não produz qualquer efeito impeditivo sobre a atuação do controle externo, que permanece legítima e necessária à verificação da regularidade da gestão e à eventual recomposição do dano ao erário;
l) o TCU mantém, pois, plena competência para apurar os aspectos financeiros e contábeis da execução contratual e, se for o caso, imputar débito e aplicar sanções de natureza administrativa;
m) sob o prisma da licitude da prova, também não há qualquer impedimento à continuidade da TCE, eis que o assunto não foi objeto de análise na ação penal, pois não era objeto dela a licitude ou não do Relatório de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE;
n) a instrução processual da TCE apoia-se em provas legítimas e independentes, não havendo falar, assim, em qualquer ilicitude ou contaminação probatória;
III - <u>sentença proferida no âmbito da Ação de Improbidade 39385-25.2012.4.01.3700:</u>
a) os fatos noticiados na ação civil por atos de improbidade se referem ao mesmo assunto tratado na presente TCE [peça 3, pp. 4/14]: a contratação direta do IMAM, com pagamento de recursos antecipadamente à regular liquidação das despesas. Inclusive, as três notas fiscais de serviços que são a base para o cálculo do valor do débito nesta TCE são indicadas textualmente na referida ação [NFs 533, 539 e 542, peça 3, pp. 10, 12/3 e 39];
b) a ação de improbidade foi rejeitada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), no bojo do Agravo de Instrumento 1023815-77.2019.4.01.0000, interposto contra o recebimento da inicial [peça 79]. O TRF-1 reconheceu que, com a anulação do Relatório de Auditoria Especial 006/2009 – AGAJ/CGE, os seus fundamentos não podem servir de causa de pedir para o ajuizamento da ação de improbidade, por seu conteúdo não mais subsistir como válido para a caracterização da ilegalidade administrativa [peça 79, pp. 7/8]. Assim, o processo foi encerrado, sem julgamento de mérito;
c) porém, o fato de a ação de improbidade ter seu recebimento rejeitado pelo Poder Judiciário denota que o mérito da questão não foi combatido e isso tem grande relevância no presente processo de TCE;
d) na medida em que a ação civil por atos de improbidade administrativa não foi recebida e, consequentemente, seu mérito não foi examinado, significa que o Poder Judiciário não se posicionou em relação à inexistência dos fatos nem afastou a autoria atribuída aos responsáveis;
e) dessa forma, em face de o exercício do controle externo ser uma instância independente de apuração, não há óbice jurídico para que o presente processo de TCE possa seguir seu curso, com vistas a julgar as condutas daqueles que deram causa a prejuízos ao erário;
f) o magistrado, na própria sentença, registra que a *"eventual renovação do procedimento, embora possa dar ensejo, se mantidas as primeiras conclusões, a nova ação de improbidade, não pode, todavia, retroagir para dar suporte à ação que lhe antecedeu..."* (peça 73, p. 13), ou seja, refazendo-se o procedimento de apuração, nada impediria a propositura de uma nova ação civil pública baseada nesse novo trabalho, justamente porque o mérito da questão continua em aberto, já que não se adentrou em seu exame;
g) logo, pode-se afirmar que não há decisão transitada em julgado que afirma a inexistência de dano ao erário, situação que, se concretizada, impediria o TCU de imputar débito ao gestor, de maneira que não se veem restrições jurídicas ao seguimento da presente TCE, em face da ação civil.
Sinteticamente, seguem as conclusões da unidade técnica especializada (peça 126):
a) como visto anteriormente, o Relatório de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE declarado nulo e que impediu o recebimento da ação civil movida pelo Ministério Público [Federal] não foi utilizado pelo TCU como prova principal da acusação, mas serviu como um alerta de irregularidade que demandava apuração mais detalhada. Agindo com prudência e dentro de sua competência constitucional, o TCU não adotou o relatório viciado, determinando, por meio do Acórdão 5862/2011-TCU – 1ª Câmara, que o FNDE realizasse sua própria análise das contas, o que foi cumprido pela entidade (Relatório de Auditoria 7/2013);
b) portanto, a TCE está baseada em uma nova apuração lícita, o que garante a validade dos procedimentos no TCU. O próprio TRF-1 afirmou, em sua sentença, que o refazimento dos procedimentos poderia até mesmo gerar uma nova ação civil pública visando ao ressarcimento do erário, de maneira que não seria diferente num processo de TCE;
c) além disso, as irregularidades na execução do Projovem seriam normalmente verificadas pelo FNDE, em face de sua obrigação de fiscalizar e de analisar as prestações de contas dos recursos concedidos, conforme previsto na Resolução/CD/FNDE 22/2008;
d) a ausência de discussão sobre o mérito na ação civil pública deixa em aberto a possibilidade de, no caso concreto, ter havido débito ou não.

A AudTCE conclui, dessa forma, acertadamente, *"com relação aos argumentos apresentados em sede de citação"*, que *"não assiste razão ao Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa em alegar que os fatos relacionados as referidas três ações comentadas possam afastar o exame pelo TCU das irregularidades tratadas no âmbito do presente processo de TCE"* (peça 126, item 143).

O Ministério Público de Contas compartilha do entendimento da unidade técnica.

Com efeito, o Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE (Processo CGE 185/2009, peça 7, pp. 64/5) foi o impulso inicial para a representação de que trata o TC 025.513/2009-0, que resultou no Acórdão de Relação 5.862/2011-1ª Câmara (peça 7, p. 63), por meio do qual o TCU encaminhou cópia da instrução ao FNDE, entre outros, para subsidiar a sua manifestação sobre as prestações de contas apresentadas pelo Governo do Estado do Maranhão, relativas à execução do Programa ProJovem Urbano nos exercícios de 2008 e 2009, alertando-os para a necessidade de avaliar os custos praticados e o efetivo alcance das metas físicas declaradas, ante os indícios de irregularidades noticiados no aludido Relatório Final 006/2009-AGAJ/CGE (peça 2, p. 2, item 4).

A partir dessa deliberação, o Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 (peça 2, pp. 200/38) não é uma derivação do Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE (peça 7, pp. 64/192), pois é dotado de autonomia, sem relação de causalidade com a ilicitude inicial, que foi, no entender do TJ/MA, o desrespeito à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal.

Na dicção da doutrina, mesmo que a prova inicial seja eventualmente ilegal, não necessariamente haverá contaminação.

No caso concreto, o Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 (peça 2, pp. 200/38) tem sustentação em seus próprios fundamentos e motivou a citação dos responsáveis solidários nestes autos. Adveio de uma investigação desvinculada da prova considerada ilícita. Não há, nesse contexto, nexo de causalidade entre o Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 e o Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE.

Diferentemente do que afirmam alguns responsáveis, não há *"(...) uma claríssima e inevitável relação de subordinação causal entre o relatório estadual anulado e o que foi produzido tanto no controle interno do FNDE como no controle externo do TCU"* (peça 73, p. 9, e peça 99, p. 8).

Isso porque não há uma relação de dependência entre os Relatórios 006/2009-AGAJ/CGE/MA e 7/2013-FNDE, pois este último é fruto da atuação do TCU, que tem a prerrogativa constitucional e legal de, por iniciativa própria, realizar ou determinar fiscalizações, a exemplo do que ocorre, por vezes, no caso da apuração de denúncias anônimas.

A jurisdição por impulso oficial e a atuação de forma pedagógica são inerentes ao desenho constitucional dos tribunais de contas, que podem ampliar o escopo de investigação dos fatos trazidos ao seu conhecimento, isto é, a atuação das Cortes de Contas não está adstrita às questões suscitadas por quem as provocou.

Na seara do controle externo federal, uma vez identificadas questões de interesse público a serem tuteladas pelo TCU, ante os princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público, o próprio TCU toma o curso das apurações, seja executando diretamente a medida necessária, seja determinando à unidade jurisdicionada a adoção das providências cabíveis, como fez o Acórdão de Relação 5.862/2011-1ª Câmara, que endereçou ao FNDE, entre outros, a obrigação de se manifestar conclusivamente sobre as prestações de contas apresentadas pelo Governo do Estado do Maranhão, relativas à execução do Programa ProJovem Urbano nos exercícios de 2008 e 2009 (peça 7, p. 63). Dessa determinação se originou o Relatório 7/2013-FNDE, prova autônoma, portanto.

Na lição do STF, *"a prova ilícita (...), não sendo a única mencionada na denúncia, não compromete a validade das demais provas que, por ela não contaminadas e dela não decorrentes, integram o conjunto probatório"* (RHC 74.807 e HC 92.467).

O Relatório 006/2009-AGAJ/CGE/MA, frise-se, não foi a prova exclusiva que desencadeou a presente TCE, mas somente veio a corroborar as outras licitamente obtidas pelas equipes de investigação.

As provas obtidas por meios ilícitos contaminam as que são **exclusivamente** delas decorrentes, não sendo essa a hipótese destes autos.

O TCU também já se pronunciou sobre o tema:

"Declarada pelo Poder Judiciário a nulidade de provas compartilhadas e utilizadas pelo TCU para aplicação de sanção, deve a penalidade ser desconstituída quando os demais elementos probatórios dos autos não forem suficientes para sustentar a condenação de forma autônoma." (Acórdão 2691/2025-Plenário | Relator: ANTONIO ANASTASIA)

"As provas declaradas ilícitas pelo Poder Judiciário não contaminam o processo de controle externo que esteja amparado em outras provas que não guardem relação de dependência nem decorram das provas originariamente

ilícitas." (Acórdão 1418/2020-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES)

"As provas declaradas ilícitas pelo Poder Judiciário não contaminam o processo de controle externo que esteja amparado em outras provas obtidas por fontes autônomas, que não guardem relação de dependência nem decorram das provas originariamente ilícitas." (Acórdão 1379/2019-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES, Acórdão 2307/2018-Plenário | Relator: ANA ARRAES e Acórdão 3035/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER)

Não havendo relação de dependência nem de causalidade entre os Relatórios 006/2009-AGAJ/CGE/MA e 7/2013-FNDE, as alegações de defesa devem ser rejeitadas, nesse particular, como bem pontuou a AudTCE.
Superada, desse modo, a questão das alegadas ilicitude e contaminação da prova, o MP de Contas passa ao exame do mérito destas contas especiais.

III
MÉRITO DAS CONTAS

Com mínimos ajustes, o Ministério Público de Contas acompanha, no essencial, a proposição oferecida pela AudTCE (peça 126, item 47).
Rememorando, os responsáveis foram chamados aos autos, via citação solidária, em razão da ausência de documentação comprobatória da execução do ProJovem Urbano, no exercício de 2008, conforme Relatório de Auditoria 7/2013 (peça 2, p. 234, item 5.4.1), realizada pela Auditoria Interna do FNDE (pagamentos realizados mediante as notas fiscais 533, de 24/9/2008, 539, de 29/9/2008 [29/10/2008, peça 5, p. 170], e 542, de 15/12/2008, sem documentação comprobatória dos serviços prestados, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, dentre outros (peça 57, item 26, alínea "a", e peças 64 a 67):

Valor (R$)	**Data**
910.558,00	24/9/2008
3.429.972,00	29/9/2008
1.637.480,00	15/12/2008

As condutas que deram causa às citações foram as seguintes (peça 57, p. 7):

"**iii.1) Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (CPF 629.293.993-68):** dispensar indevidamente a realização de processo de licitação que culminou com a contratação direta e irregular do Instituto Maranhense de Administração Municipal – Imam, mediante Contrato 23/2008 (peça 3, p. 71/79), e determinar a liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa em quatro oportunidades, em 24/9/2008, 29/9/2008, 15/12/2008 e 14/4/2009 (peça 4, p. 86-99);
iii.2) Sra. Zeli Raquel da Rocha (CPF 358.473.281-68): atestar as notas fiscais 533, 539 e 542, nos valores de R$ 910.558,00, R$ 3.429.972,00 e R$ 1.637.480,00, totalizando R$ 5.978.010,00, emitidas pelo Imam no âmbito do Contrato 23/2008, mesmo sem documentação comprobatória dos serviços prestados, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, dentre outros (peça 4, p. 86 e 99);
iii.3) Sr. Herbert Fontenele Filho (CPF 022.139.073-15): autorizar pessoalmente o pagamento dos valores de R$ 910.558,00, R$ 3.429.972,00 e R$ 1.637.480,00 (peça 5, p. 170-186);
iii.4) Instituto Maranhense de Administração Municipal - Imam (CNPJ 04.191.142/0001-34): não cumprir as obrigações previstas nos subitens 4.1.1, 4.1.4, 4.1.7 e 4.1.8, da Cláusula Quarta do Contrato 23/2008, transcritas no item ii.4 desta instrução;"

Não obstante a aprovação do *"(...) presente Parecer Técnico de prestação de contas, do ponto de vista da consecução das metas físicas,* ***COM RESSALVAS****"*, considerando que, *"(...) de fato o Estado do Maranhão cumpriu as metas físicas pactuadas tanto para a 2ª como para a 6ª entrada"* (peça 2, pp. 196/7, grifos originais), o débito de R$ 5.978.010,00 (peça 3, p. 39) está devidamente caracterizado nos autos, haja vista que a documentação comprobatória da execução do programa no exercício de 2008, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, entre outros, conforme Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 (peça 2, p. 234, item 5.4.1), não foi apresentada em sede de alegações de defesa.
Especificamente sobre as manifestações apresentadas em atendimento à citação, o ex-Secretário Weverton Rocha Marques de Sousa apresenta os seguintes "Requerimentos Finais" (peça 73, p. 32):

"Ante a todo o acima exposto, requer a esta c. Corte de Contas, o acolhimento das teses preliminares, com o reconhecimento da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, bem como da decadência/prescrição administrativa da pretensão ao ressarcimento na presente Tomada de Contas Especial, determinando seu imediato arquivamento, como medida que cumpre o disposto no artigo 6º, II, da IN/TCU 71/2012.
Acaso seja diverso o entendimento, requer que seja arquivada a presente Tomada de Contas Especial, pois: (I) não se cogita de culpa grave ou erro grosseiro do defendente; (II) é desproporcional imputar o pagamento de R$ 11.890.464,21 (onze milhões, oitocentos e noventa mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e vinte e um centavos) nesse panorama; (III) nenhum débito foi afirmado com referência a 14/4/2009; (IV) o defendente estava comprovadamente afastado de suas funções em 15/12/2008 [afastamento entre os dias 9 e 31/12/2008, *"para tratar de interesses particulares"*, peça 73, p. 29, e peça 76]; e (V) o defendente não praticou atos de liberar, em 24/9/2008, R$ 910.558,00 (novecentos e dez mil, quinhentos e cinquenta e oito reais), e nem os R$ 3.429.972,00 (três milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, novecentos e setenta e dois reais), alegadamente liberados em 29/9/2008 – atos cuja fiscalização caberia ao Secretário Adjunto que liberou pagamentos e deveria exercer essa atribuição previamente, já que assinava em lugar e na ausência do Secretário titular."

A AudTCE manifesta-se pelo acatamento parcial da defesa aduzida pelo ex-Secretário Weverton Rocha Marques de Sousa e pela regularidade das contas do responsável, dando-lhe quitação plena (peça 126, p. 52, item 47, subitens 1 e 5), juízo que conta com a adesão do MP de Contas, considerando o seguinte, em especial (peça 126, itens 174 a 176 e 185 a 187):
a) embora Weverton Rocha Marques de Sousa seja mencionado como ordenador de despesa em todas as ordens de empenho, as assinaturas correspondentes foram realizadas por Herbert Fontenele Filho, que, na condição de Secretário Adjunto do Esporte e Juventude, também foi o responsável por autorizar os pagamentos (peça 5, pp. 172, 174, 179, 181, 183 e 185);
b) portanto, na fase de execução das despesas documentadas, não há evidências de participação direta de Weverton Rocha Marques de Sousa, mesmo sendo ele o ordenador de despesas da Secretaria à época;
c) a análise técnica parece ter incorrido em um equívoco ao não considerar que, embora o nome de Weverton Rocha Marques de Sousa conste nos atos de empenho, as assinaturas foram realizadas exclusivamente por Herbert Fontenele Filho;
d) dado que a suposta irregularidade atribuída a Weverton Rocha Marques de Sousa seria a liberação de recursos sem a devida liquidação da despesa, não é possível estabelecer um nexo entre ele e o ato em questão, já que ele não o realizou. Assim, conclui-se que não há fundamento para impor débito a Weverton Rocha Marques de Sousa;
e) demais disso, Weverton Rocha Marques de Sousa afastou-se de suas funções de Secretário de Estado do Esporte e Juventude entre os dias 9 e 31/12/2008, conforme cópia de publicação apresentada (peça 73, p. 17, e peça 76), o que afastaria a presunção de que teria liberado verbas do mês de dezembro daquele ano;
f) diante do que foi exposto, propõe-se que as alegações de defesa de Weverton Rocha Marques de Sousa sejam parcialmente acatadas e que seja afastada sua responsabilidade pelo débito apurado.
De fato, Herbert Fontenele Filho, na condição de Secretário Adjunto do Esporte e Juventude, autorizou todos os pagamentos em discussão nestas contas especiais (peça 5, pp. 172, 174, 179, 181, 183 e 185), e a orientação jurisprudencial desta Casa é seguinte:
a) *"a condição de substituto não exime o gestor de responsabilidade, haja vista que, para ocupar a função, deve contar com qualificação, conhecimento e demais atributos necessários ao correto e bom desempenho das tarefas que irá assumir, o que pressupõe razoável capacidade para tomar decisões"* (Acórdão 1741/2023-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ);
b) *"o agente público responde por todos os atos praticados no exercício do cargo que ocupa, mesmo em função de substituto temporário"* (Acórdão 2453/2008-Plenário | Relator: MARCOS VINICIOS VILAÇA).
Quanto ao ex-Secretário Adjunto Herbert Fontenele Filho, em que pese ter autorizado todos os pagamentos que deram ensejo às citações, também conta com a concordância do MP de Contas a proposta da instrução técnica de arquivamento da TCE, sem julgamento do mérito, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, haja vista que (peça 126, itens 281 a 286):
a) verificou-se, na presente oportunidade, que Herbert Fontenele Filho faleceu em 2015, conforme indicado no campo "Partes" da TCE e checado na base de dados da Receita Federal. Ou seja, a citação feita somente em 2021 ocorreu após o óbito do responsável (peças 65, 70 e 124);
b) por ter ocorrido o óbito, evidentemente, o responsável não apresentou alegações, configurando-se, portanto, a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Nos autos, embora o ofício de citação tenha sido recebido no endereço do responsável [peça 70], não há indicação de que tenha havido comunicação formal nos autos por parte de familiares ou inventariante;

c) ante o falecimento do responsável, o encargo pelo ressarcimento ao erário deve ser suportado pelo espólio do *de cujus*, caso ainda não tenha havido a partilha dos bens, ou, caso contrário, pelos seus herdeiros, até o limite do patrimônio transferido. O óbito não impede o julgamento das contas (Acórdãos 1514/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas, 18207/2021-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler, 10529/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Augusto Sherman);
d) *"a obrigação de reparar o dano permanece, podendo ser estendida aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do art. 5º, XLV, da Constituição Federal. Em complemento, a Lei Orgânica do TCU prevê, em seu art. 5°, VIII, que a jurisdição deste Tribunal abrange os sucessores dos administradores e responsáveis. É que a imputação de débito possui natureza indenizatória, não constituindo penalidade"* (parágrafo 8 do voto do Acórdão 879/2012-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Valmir Campelo);
e) contudo, dois pontos merecem atenção: 1) o fato de que o responsável já havia falecido antes de sua citação, o que prejudica os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; 2) os fatos tidos como irregulares remontam ao exercício de 2008, o que representa um lapso temporal superior a 17 anos entre a ocorrência dos fatos e eventual nova citação do espólio e/ou de herdeiros na presente oportunidade;
f) nessa perspectiva, ainda que o espólio possa responder pela recomposição do dano, nos limites da herança, é inegável que o direito de defesa se encontra substancialmente comprometido, afinal o longo decurso do tempo aliado ao fato de que o inventariante/herdeiros não tenham nenhum conhecimento do ocorrido à época, por não terem participado dos acontecimentos, inviabiliza a reconstrução fática e documental necessária para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, princípios assegurados pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal;
g) a razoabilidade e a segurança jurídica impõem reconhecer que a defasagem temporal e a ausência de ciência dos sucessores tornam desarrazoado acreditar que seria possível a apresentação de defesa eficaz, desprovida de prejuízos;
h) assim, a eventual tentativa de reabertura da citação ao espólio ou aos herdeiros, após quase duas décadas dos fatos, colidiria com os princípios da ampla defesa e do devido processo legal, devendo ser considerada juridicamente inviável;
i) em face disso, a solução mais adequada é o arquivamento da TCE relativa a Herbert Fontenele Filho, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU. Para os demais responsáveis, o processo deve seguir normalmente.
A proposta da unidade técnica de não acatar as alegações de defesa apresentadas pela então Coordenadora do ProJovem Zeli Raquel da Rocha, servidora que atestou as notas fiscais emitidas pelo Imam, mesmo sem documentação comprobatória dos serviços prestados, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso, dentre outros, repousa em firmes bases, as quais, ora reproduzidas em essência, têm a anuência do *Parquet* especializado. Seguem alguns dos fundamentos da instrução (peça 126, itens 194, 195 e 244 a 249, por exemplo):
a) quanto ao suposto prejuízo à sua defesa, em face do decurso do tempo entre os fatos tidos como irregulares e seu chamamento aos autos, o Ministro-Relator Augusto Sherman entendeu que a Sra. Zeli Raquel Rocha havia sido acionada judicialmente no ano de 2014 (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, peça 4, pp. 187/93), por fatos semelhantes aos discutidos nos presentes autos. Dessa forma, entendeu o Ministro que o fato de a citação ter sido efetivada mais de 10 anos (IN 98/2024, art. 6º, inciso II) após a data dos pagamentos impugnados (sendo o último realizado em 15/12/2008 – peça 2, p. 201), em princípio, não deve levar automaticamente à conclusão pela ocorrência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa para tais responsáveis, pois é razoável pressupor que a responsável não foi surpreendida com a citação nos presentes autos (peça 123, p. 4);
b) o Ministro-Relator lembrou [peça 48, p. 4] que a jurisprudência predominante desta Casa tem considerado que o mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto (a exemplo do consignado no Acórdão 1258/2019- Plenário, Relator: Bruno Dantas);
c) de fato, os temas abordados na presente TCE foram tratados, em maior ou menor grau, nas três ações [judiciais] mencionadas nesta instrução. Por isso, é razoável supor que os responsáveis já tinham conhecimento das investigações relacionadas aos atos praticados por eles. Assim, é presumível que os assuntos tratados na citação realizada no âmbito deste processo de TCE, ao serem devidamente comunicados aos destinatários, não representariam algo desconhecido ou inesperado para eles;
d) quanto à justificativa de a responsável estar subordinada hierarquicamente ao Secretário Adjunto Herbert Fontenele, a quem cabia, segundo ela própria, a fiscalização dos pagamentos realizados, esse fato não afasta sua conduta pela atividade de liquidação das despesas. São etapas distintas a liquidação e o pagamento das despesas (arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/1964), respondendo cada responsável por seus respectivos atos, em caso de irregularidades ocorridas;

e) conforme relatado pelo FNDE, entre 24/10/2008 e 15/12/2008, foram realizados pagamentos ao IMAM, totalizando R$ 5.978.010,00, conforme as notas fiscais 0533, 0539 e 0542. No entanto, constatou-se a ausência de documentos comprobatórios dos serviços prestados pelo Instituto que justificassem o montante pago. Ao final do exercício de 2008, o saldo na conta corrente do Programa era de R$ 0,00, enquanto nas contas de investimento havia R$ 982.518,70 [peça 2, pp. 101/2];
f) o Fundo assinalou que a falta de documentação comprobatória das despesas contraria o § 10 do art. 17 da Resolução/CD/FNDE 22/2008, que exige que todas as despesas realizadas na execução do Projovem Urbano sejam comprovadas por documentos fiscais originais ou equivalentes, devidamente arquivados pela Entidade Executora por um período de 5 anos. Esses documentos deveriam estar disponíveis para o FNDE, para os órgãos de controle interno e externo, e para o Ministério Público. Diante da ausência de comprovação, foi determinado o ressarcimento do montante total de recursos repassados pelo FNDE em 2008, descontado do saldo da conta de investimento em 31/12/2008 [peça 2, p. 102];
g) dessa forma, como a documentação comprobatória dos serviços prestados não foi apresentada na presente oportunidade pela Sra. Zeli Raquel da Rocha e tendo em vista que as alegações de defesa ora prestadas não possuem o condão de afastar a sua responsabilidade pelo ato irregular cometido, mantêm-se a necessidade dela em ressarcir os cofres públicos;
h) dessa forma, propõe-se que as suas alegações de defesa não sejam acatadas;
i) tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
Em acréscimo à análise levada a efeito na instrução à peça 126, cabe comentário pontual sobre as alegações suscitadas por Zeli Raquel da Rocha de que o atesto das notas fiscais questionadas nestes autos teria decorrido do cumprimento de ordens (peça 99, pp. 22/3):

"É de se cogitar o grau de responsabilidade da ora defendente, posto que somente atendeu às ordens do secretário adjunto o Sr. Hebert Fontenele, a quem devia obediência hierárquica.
(...)
Ora, não há como exigir qualquer conduta diversa da defendente, nesse contexto. Apenas isso justificaria uma responsabilização, quando se sabe de antemão que outros é que praticaram os atos no exercício de suas atribuições, sobre as quais sequer a defendente poderia dar negativa diante da requisição de seu superior hierárquico."

No ponto, a jurisprudência desta Corte prestigia o ordenamento jurídico em vigor, pautado no Estado Democrático de Direito, e é clara:

"O dever de observância à hierarquia não elide a responsabilidade de servidor público pela prática de irregularidades decorrentes do cumprimento de ordens manifestamente ilegais, a exemplo do atesto em notas fiscais sem a efetiva entrega dos bens adquiridos ou serviços prestados." (Acórdão 2146/2021-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES)

"A obediência hierárquica não exclui a culpabilidade quando se trata de ordem manifestamente ilegal." (Acórdão 856/2016-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES e Acórdão 2511/2012-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER)

"A excludente de culpabilidade com base em obediência hierárquica somente pode ser acolhida em caso de ordem não manifestamente ilegal. A condição de militar não desobriga o responsável do cumprimento de outras obrigações contidas em lei e, no que se refere ao desempenho funcional, não o desobriga da estrita obediência ao princípio da legalidade da Administração Pública." (Acórdão 488/2010-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO)

Também de acordo com precedentes desta Casa:

"O atesto indevido ou a fiscalização deficiente são suficientes para caracterizar o vínculo causal entre a conduta do fiscal do contrato e o prejuízo aos cofres públicos, ainda que o pagamento seja formalmente autorizado por agente diverso." (Acórdão 605/2026-Segunda Câmara | Relator: ANTONIO ANASTASIA)

"O atesto de despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito do contratado ao crédito é ato grave, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos sem a devida contraprestação pela execução do objeto, sujeitando o responsável ao ressarcimento de eventual prejuízo ao erário." (Acórdão 2840/2023-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES e Acórdão 6145/2020-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER)

"O agente público, sob pena de responsabilização, tem o dever de se negar a atestar medição sobre a qual não tenha o efetivo conhecimento dos serviços realizados." (Acórdão 8920/2017-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES)

"É irregular o atesto de notas fiscais sem a medição dos serviços efetivamente executados." (Acórdão 1051/2012-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

"A falta de cuidado de checar a efetiva prestação de serviços antes do atesto da despesa pública sujeita ao infrator responsabilização perante a Corte de Contas." (Acórdão 994/2006-Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR)

Prosseguindo, em face da citação endereçada ao Imam (peça 94), José Ribamar Serra Silva, CPF 269.635.903-20, representante legal do Instituto Maranhense, apresentou defesa, por intermédio do advogado Bruno Pestana Moura, requerendo que *"seja a presente RESPOSTA acolhida para reconhecer definitivamente a ilegitimidade passiva do Excipiente, culminando na extinção da presente execução sem julgamento do mérito, em relação ao Sr. Ribamar Serra Silva, na forma dos incisos IV e VI c/c § 3º do art. 485 do CPC"* (peças 16, 92, 93 e 98).
Por medida de prudência, ante a ausência de procuração no feito, seja em nome da pessoa física dirigente, seja em nome da pessoa jurídica, a Seproc promoveu diligências para regularização da representação processual do IMAM (art. 145, § 1º, do Regimento Interno/TCU, peças 101 a 114).
Ante o insucesso das providências, por não obtenção de resposta às medidas saneadoras, a citação do Imam foi renovada mediante edital (peças 115 a 117), mas a entidade permaneceu silente.
A proposição da AudTCE de não acatamento da defesa oferecida por José Ribamar Serra Silva, considerando que o Instituto Maranhense de Administração Municipal não cumpriu as obrigações previstas nos subitens 4.1.1, 4.1.4, 4.1.7 e 4.1.8, da Cláusula Quarta do Contrato 23/2008 (peça 73, pp. 74/9), decorre do convencimento fundado particularmente nas seguintes balizas (peça 126, a partir do item 261):
a) o que se julga aqui são as contas dos responsáveis por irregularidades vislumbradas na gestão dos recursos públicos federais repassados. O Instituto se comprometeu a prestar um serviço, cuja execução não foi comprovada, muita embora tenha recebido por volta de R$ 6 milhões à época, o que o colocou no polo passivo do presente processo de TCE;
b) o fato de o IMAM estar dedicado somente ao Programa Projovem e os pagamentos terem sido feitos pelo Governo do Estado do Maranhão, e nunca diretamente pelo FNDE, não tem relação com a ausência de comprovação dos serviços supostamente efetuados. O pagamento somente seria regular se os serviços tivessem sua execução comprovada, mediante regular liquidação das despesas, o que não se confirmou nem em exame realizado pelo FNDE, nem agora, na presente oportunidade, pois nenhuma documentação probatória foi trazida aos autos pelo IMAM;
c) embora alegue que o programa teria sido plenamente executado até o último ano do contrato, quando a alternância de governadores teria gerado mudanças na gestão, fato é que nenhuma documentação probatória foi trazida aos autos nesta oportunidade, a fim de comprovar que os serviços tivessem realmente sido efetuados. A mera alegação desacompanhada de elementos probatórios torna muito frágil a defesa apresentada;
d) ademais, o Ministro-Relator Augusto Sherman destacou que a citação, mesmo ocorrendo mais de 10 anos após os pagamentos impugnados, não implica automaticamente prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, inclusive porque seria razoável presumir que os citados, incluindo o IMAM, já tinham conhecimento das discussões sobre os recursos geridos no Programa Projovem [peça 123, p. 4]. Repisa-se que os temas tratados na TCE foram abordados, em maior ou menor grau, nas três ações judiciais mencionadas na instrução, o que reforça a plausibilidade de que os responsáveis já estavam cientes das investigações. Assim, os assuntos comunicados na citação deste processo não seriam inesperados ou desconhecidos para os destinatários;
e) o "responsável" [representante legal do IMAM] afirma que os documentos da prestação de contas não mais existiriam, mas depois defende que o Governo do Estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Esporte e Juventude, deteria toda a documentação que comprova a plena execução do contrato pelo IMAM, o que demonstra uma contradição de ideias. Mas fato é que, quando do exame da prestação de contas, *in loco*, em

2013, por parte do FNDE, não foi encontrada, nem entregue à equipe do referido Fundo, pelo Governo do Estado do Maranhão, documentação que desse suporte às atividades que deveriam ter sido executadas pelo IMAM, a fim de justificar o pagamento de quase R$ 6 milhões, à época, o que, até que se prove ao contrário, indica que o referido Instituto recebeu pagamentos sem a correspondente prestação de serviços;
f) por isso, não está o Instituto sendo prejudicado injustamente, pois a citação feita com vistas à devolução dos valores somente está ocorrendo pelo fato de o IMAM não ter comprovado que executou os serviços pelos quais foi contratado e em razão dos quais recebeu pagamento;
g) o IMAM encontra-se no polo passivo por conta de não ter sido comprovada a devida execução dos serviços prestados por meio do Contrato 23/2008, firmado entre o Instituto e a Secretaria de Estado de Esporte e Juventude do Maranhão. Mesmo sem tal comprovação, aferida por investigação do FNDE, o IMAM recebeu recursos, repita-se, na ordem de R$ 6 milhões, à época. Sem a comprovação de que entregou os serviços, os pagamentos feitos configuram ganho indevido às custas do erário, refletindo-se em prejuízo aos cofres públicos, que deve ser ressarcido;
h) esse fato afasta, ainda, o argumento de que a inclusão do IMAM no polo passivo deste processo teria sido automática, pois, conforme dito anteriormente, o Instituto integra o dito polo passivo por ter recebido pagamentos oriundos de serviços não comprovados, estando, assim, diretamente vinculado ao dano causado ao erário federal;
i) o fato de o Estado do Maranhão ser o ente executor (EEx) no Programa Projovem não muda o fato de que o IMAM precisa restituir os valores recebidos indevidamente;
j) o próprio Sr. Ribamar afirma não querer negar a ocorrência do fato, mas que ele não teria praticado abuso da personalidade jurídica, caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial. No presente processo de TCE, porém, tal situação não foi discutida, tendo a citação sido dirigida diretamente ao IMAM, para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse os valores levantados a título de débito;
k) dessa forma, as alegações de defesa prestadas por José Ribamar Serra Silva não possuem o condão de comprovar a correta execução dos serviços que supostamente teriam sidos prestados pelo IMAM no âmbito do Contrato 23/2008, que atendia ao Programa Projovem;
l) como não há elementos que permitam reconhecer a boa-fé do IMAM, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do RI/TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º, do RI/TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
De fato, a liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração (Acórdão 2131/2014-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO). A comprovação da efetiva realização de serviços prestados à Administração deve ser efetuada por elementos idôneos capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a sua realização (Acórdão 3240/2011-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER). Constitui irregularidade a ausência de documentação comprobatória da execução dos serviços que ensejaram emissão de faturas de pagamento (Acórdão 1560/2009-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER). A liquidação irregular da despesa conduz à responsabilização solidária da empresa beneficiária (Acórdão 2539/2009-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES).
Em suma, a Administração não deve realizar pagamentos a empresas contratadas [no caso, associação contratada] sem a devida comprovação da prestação efetiva e integral dos serviços contratados (Acórdão 2038/2008-Plenário | Relator: GUILHERME PALMEIRA).

IV
PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela AudTCE (peças 126 a 128), com os seguintes ajustes no encaminhamento à **peça 126, item 47.6**, concernente ao julgamento pela irregularidade das contas e à condenação em débito dos responsáveis Zeli Raquel da Rocha e Instituto Maranhense de Administração Municipal (IMAM):
a) excluir, dos fundamentos da proposta, a alínea "a" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, pois estes autos não tratam de omissão no dever de prestar contas;
b) retificar o texto para deixar expresso o vínculo de solidariedade pela reparação do dano aos cofres públicos, de modo que, onde se lê: *"condenando-os ao pagamento das importâncias (...)"*, leia-se: *"condenando-os, **solidariamente**, ao pagamento das importâncias (...)"*;
c) alterar o termo inicial de cada parcela da dívida, a fim de que, em vez da data de emissão das notas fiscais (peça 5, pp. 170, 175 e 178), passe a constar a data de emissão das respectivas ordens bancárias registradas no

Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - Siafem/2008 (peça 5, pp. 174, 181 e 186), conforme art. 15, inciso I, da IN/TCU 98/2024:

DATA	VALOR (R$)
29/9/2008	910.558,00
31/10/2008	3.429.972,00
15/12/2008	1.637.480,00

(...)"

É o relatório.

VOTO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Jackson Kepler Lago, Governador do Estado do Maranhão no período de 1º/1/2007 a 16/4/2009, falecido em 4/4/2011, em razão da ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, no exercício de 2008, conforme Relatório de Auditoria 7/2013, realizada pela Auditoria Interna do FNDE.

2. À conta do referido Programa, foi liberada, em 4/7/2008, a cifra total de R$ 6.930.900,00 (peça 2, p. 15), sendo que auditoria realizada pelo ente repassador federal (peça 2, p. 200-238) se deparou com a inexistência de documentos que pudessem comprovar os serviços supostamente prestados pelo Instituto Maranhense de Administração Municipal - Imam, tais como listas de professores a serem formados e de frequência do curso.

3. Lembro que o referido Instituto foi contratado mediante inexigibilidade de licitação (Contrato 23/2008 – peça 3, p. 74-79), para a qualificação de 15.000 jovens, de modo que a ausência de comprovação implicou presunção de prejuízo ao Erário no importe total de R$ 5.978.010,00 (valor decorrente do somatório das notas fiscais 533, de 24/9/2008 – peça 5, p. 175; 539, de 29/9/2008 – peça 5, p. 170; e 542, de 15/12/2008 – peça 5, p. 178).

4. Da análise da respectiva prestação de contas (peça 2, p. 17-158), bem como do supramencionado Relatório de Auditoria 7/2013, foi emitido o Parecer 746/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC (peça 2, p. 239-242), pela aprovação parcial da prestação de contas, impugnando o valor de R$ 5.948.381,30 (posteriormente retificado para R$ 5.978.010,00 – peça 2, p. 3).

5. Considerando as datas das notas fiscais cujas despesas foram objeto de impugnação, o período de gestão do ex-governador falecido, Sr. Jackson Kleper Lago, as constatações da auditoria realizada pelo FNDE, bem como as disposições contidas na Resolução/CD/FNDE 22/2008, por meio do Despacho de peça 20, acolhi a proposta instrutória preliminar (peças 17-19), pela realização da citação do espólio do Sr. Jackson Kepler Lago, representado pelas Sras. Maria Clay Moreira Lima Lago e Ludmila Matos Lago, respectivamente viúva e filha. Na sequência, a então SecexTCE promoveu a citação do espólio, por intermédio das representantes Ludmila Matos Lago e Maria Clay Moreira Lima Lago (peças 28 e 29).

6. Por meio da instrução de peças 44-46, a então Secex-TCE havia proposto a rejeição das alegações de defesa apresentadas, com o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Jackson Kleper Lago e a condenação do espólio ao ressarcimento do débito apurado.

7. No entanto, a partir dos elementos constantes dos autos indicando que a efetiva gestão dos recursos do ProJovem Urbano/2008/MA não ficou a cargo diretamente do governador, mas de outros gestores estaduais, e que inexistem indícios de culpa *in vigilando* ou *in eligendo* do ex-governador, acolhi a proposta divergente do MP/TCU (peça 47), por meio do Despacho de peça 48, autorizando-se a citação dos gestores estaduais responsáveis pelos atos de liquidação e pagamento irregulares.

8. Assim, após individualização das condutas empreendida por meio da instrução de peças 57-59, a unidade instrutiva promoveu a citação dos Srs. Weverton Rocha Marques de Sousa (ex-Secretário de Esporte e Juventude do Estado do Maranhão) e Herbert Fontenele Filho (Secretário Adjunto de Esporte e Juventude) e da Sra. Zeli Raquel da Rocha (Coordenadora Executiva do Programa pela Secretaria de Esporte e Juventude), bem como do Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam).

9. Por meio da instrução de peças 119-121, a AudTCE havia proposto, em pareceres uniformes, o arquivamento dos presentes autos, em razão do reconhecimento da ocorrência da prescrição (Resolução TCU 344/2022), além de apontar a existência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa em razão do transcurso de mais de dez anos entre a ocorrência da irregularidade e a notificação pela autoridade federal competente.

10. A seu turno, o MP/TCU havia se manifestado em sentido parcialmente divergente, propondo *in verbis*:

a) reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória relativamente ao **Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam)**, entidade contratada para a execução do ProJovem Urbano/2008/MA (Contrato 23/2008, peça 3, p. 74-79), e ao **Sr. Herbert Fontenele Filho**, ex-Secretário Adjunto de Esporte e Juventude do Maranhão, e, em razão disso, arquivar o presente processo no que tange a esses dois responsáveis, nos termos dos arts. 1º e 11 da Resolução TCU 344/2022, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

b) restituir o processo para a AudTCE, com vistas à continuidade da instrução, mediante exame das alegações de defesa aduzidas pelo **Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa** (peças 73-90) e pela **Sra. Zeli Raquel da Rocha** (peça 99), sem prejuízo de verificar, em nome do princípio da verdade material, a possibilidade de aproveitamento de algum argumento defensivo apresentado pelo sr. José Ribamar Serra Silva, representante legal do Imam (peças 16, 98 e 107). – g.n.

11. Por meio do Despacho de peça 123, deixei de acolher a conclusão ministerial quanto à ocorrência de prescrição, em síntese por aplicar ao caso o teor da Resolução TCU 367, publicada em data posterior ao Parecer do *Parquet*, tendo em vista que os atos praticados em sede de processo judicial, entre outros, não são aproveitados na interrupção da contagem do prazo prescricional nos processos de controle externo em curso no Tribunal de Contas da União, não tendo havido o transcurso de mais de cinco anos entre cada evento processual interruptivo.

12. No que se refere à conclusão instrutória quanto à ocorrência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa para o sr. Weverton Rocha Marques de Sousa, sra. Zeli Raquel da Rocha e o Imam (peça 119, p. 9-10, item 29), destaquei naquela assentada que o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa e a Sra. Zeli Raquel da Rocha haviam sido acionados judicialmente no ano de 2014 (Processo 39385-25.2012.4.01.3700, peça 4, p. 187-193), por fatos semelhantes aos discutidos nos presentes autos, de modo que não se poderia concluir, de forma automática, pela ocorrência de prejuízos ao contraditório e à ampla defesa para tais responsáveis, uma vez que seria razoável pressupor que não teriam sido surpreendidos com a citação nos presentes autos.

13. Sob tais argumentos, e adotando encaminhamento semelhante ao proposto no item 'b' do Parecer ministerial (peça 122, p. 5, seção III), restituí os autos à AudTCE, para continuidade da instrução com o completo exame das alegações de defesa de todos os responsáveis citados.

14. Em sua derradeira instrução, após enfim ter se debruçado sobre as alegações de defesa apresentadas (peças 73-90, 98 e 99), a unidade técnica propõe o julgamento pela irregularidade das contas e à condenação em débito de Zeli Raquel da Rocha e do Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam), o arquivamento das contas relativamente ao Sr. Herbert Fontenele Filho (ante os prejuízos à sua defesa em razão do lapso temporal e seu falecimento) e a regularidade das contas do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa (ante a comprovação de que não foi o responsável pela liberação de verbas públicas sem a prévia e regular liquidação da despesa) – peças 126-128.

15. O *Parquet* de Contas, por meio de judicioso Parecer à peça 129, acolheu a essência da proposta instrutória, inobstante tenha sugerido três ajustes ao referido encaminhamento, relativamente às datas das parcelas, ao fundamento legal da irregularidade das contas e à responsabilidade solidária dos responsáveis condenados (peça 129, p. 30).

II

16. Brevemente historiado, adianto que acolho a referida proposta, incluindo os ajustes apostos pelo MP/TCU, incorporando as respectivas análises às minhas razões de decidir, sem prejuízo e naquilo que não colidir com as considerações que se seguem.

17. Inicialmente, chama atenção a cronologia dos fatos, tendo em vista que as notas fiscais impugnadas foram emitidas pelo Iman no segundo semestre de **2008**, época em que houve seu correspondente pagamento pela Administração estadual, embora as aulas do Projovem somente tenham iniciado a partir de abril de **2009** (peça 3, p. 12-13)

18. Inobstante, o cerne da irregularidade consiste na ausência de comprovação da contraprestação relativa às três notas fiscais impugnadas (NFs 533, 539 e 542, ambas de 2008 - peça 5, p. 170, 175 e 178), contrariando o disposto no §10 do art. 17 da então Resolução/CD/FNDE 22, de 26/5/2008.

19. Tal circunstância foi sobejamente examinada pelo ente repassador, mediante auditoria realizada em 2013 (Relatório FNDE 7/2013 - peça 2, pp. 200-234), e pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/CG/PR), mediante Relatório de Fiscalização 33/2010- COFIP-CISET-CC/PR (peça 4, p. 72-100).

20. Em síntese, quando do exame da prestação de contas, *in loco*, em 2013, por parte do FNDE, não foram encontradas, nem entregues à equipe do referido Fundo, pelo Governo do Estado do Maranhão,

documentação que desse suporte às atividades que deveriam ter sido executadas pelo Imam, a fim de justificar o pagamento de quase seis milhões de reais à época.

21. A ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados persistiu após as citações realizadas, deixando de caracterizar o necessário nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do programa.

22. Ante tal situação, a jurisprudência predominante desta Casa (a exemplo do Acórdão 3400/2024-2ª Câmara – relator Ministro Aroldo Cedraz) impõe a conclusão pela ocorrência de dano ao Erário e o consequente julgamento pela irregularidade das contas.

23. Antes de passar ao exame das alegações de defesa, faz-se oportuno ressaltar que o tema não é novo no Colegiado desta Corte.

24. O Acórdão de Relação 5.862/2011-1ª Câmara (TC 025.513/2009-0), relatado pelo e. Ministro José Múcio, tratou de Representação apresentada pela Auditora-Geral do Estado do Maranhão, noticiando o resultado de auditoria especial realizada na Secretaria de Estado de Esporte e Juventude (SESPJUV), consistente no Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE/MA (Processo CGE 185/2009, peça 7, p. 64-65). Naquela ocasião, esta Corte endereçou ao FNDE, entre outras medidas, a obrigação de se manifestar conclusivamente sobre as prestações de contas apresentadas pelo Governo do Estado do Maranhão, relativas à execução do Programa ProJovem Urbano nos exercícios de 2008 e 2009, o que originou o Relatório 7/2013-FNDE.

25. No que se refere à atribuição de responsabilidades, faz-se mister examinar alegações dos responsáveis quanto à produção de efeitos, sobre o presente feito, de três decisões judiciais, a saber: (i) declaração de nulidade, por parte do TJ/MA, do processo administrativo 185/2009 e do consequente Relatório de Auditoria nº. 006/2009-AGAJ/CGE dele decorrente; (ii) sentença de improcedência proferida pelo STF em sede de ação penal; (iii) a sentença proferida no âmbito da Justiça Federal rejeitando a Ação de Improbidade relativa à contratação do Imam.

26. Restou assente, quanto ao item (i), que o reconhecimento judicial da nulidade do processo administrativo e do relatório de auditoria especial, declarada em mandado de segurança (MS 0005046-92.2015.8.10.0000/TJ/MA) por vício de contraditório e ampla defesa, não inviabiliza a continuidade desta apuração, tendo em vista, em síntese, que aquela decisão não compromete a validade das novas provas produzidas de forma autônoma pelo FNDE, em procedimento regular e desvinculado do relatório anulado.

27. A este respeito, permito-me transcrever a lapidar a conclusão do *Parquet* de Contas (peça 129, p. 22-23), corroborando a análise instrutória:

(..) o Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE (Processo CGE 185/2009, peça 7, pp. 64/5) foi o impulso inicial para a representação de que trata o TC 025.513/2009-0, que resultou no Acórdão de Relação 5.862/2011-1ª Câmara (peça 7, p. 63), por meio do qual o TCU encaminhou cópia da instrução ao FNDE, entre outros, para subsidiar a sua manifestação sobre as prestações de contas apresentadas pelo Governo do Estado do Maranhão, relativas à execução do Programa ProJovem Urbano nos exercícios de 2008 e 2009, alertando-os para a necessidade de avaliar os custos praticados e o efetivo alcance das metas físicas declaradas, ante os indícios de irregularidades noticiados no aludido Relatório Final 006/2009-AGAJ/CGE (peça 2, p. 2, item 4).

A partir dessa deliberação, o Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 (peça 2, pp. 200/38) não é uma derivação do Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE (peça 7, pp. 64/192), pois é dotado de autonomia, sem relação de causalidade com a ilicitude inicial, que foi, no entender do TJ/MA, o desrespeito à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal.

Na dicção da doutrina, mesmo que a prova inicial seja eventualmente ilegal, não necessariamente haverá contaminação.

No caso concreto, **o Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 (peça 2, pp. 200/38) tem sustentação em seus próprios fundamentos e motivou a citação dos responsáveis solidários nestes autos**. Adveio de uma investigação desvinculada da prova considerada ilícita. Não há, nesse contexto, nexo de causalidade entre o Relatório de Auditoria FNDE 7/2013 e o Relatório Final de Auditoria Especial 006/2009-AGAJ/CGE.

Diferentemente do que afirmam alguns responsáveis, não há "(...) uma claríssima e inevitável relação de subordinação causal entre o relatório estadual anulado e o que foi produzido tanto no controle interno do FNDE como no controle externo do TCU" (peça 73, p. 9, e peça 99, p. 8).

Isso porque não há uma relação de dependência entre os Relatórios 006/2009-AGAJ/CGE/MA e 7/2013-FNDE, pois este último é fruto da atuação do TCU, que tem a prerrogativa constitucional e legal de, por iniciativa própria, realizar ou determinar fiscalizações, a exemplo do que ocorre, por vezes, no caso da apuração de denúncias anônimas.

A jurisdição por impulso oficial e a atuação de forma pedagógica são inerentes ao desenho constitucional dos tribunais de contas, que podem ampliar o escopo de investigação dos fatos trazidos ao seu conhecimento, isto é, a atuação das Cortes de Contas não está adstrita às questões suscitadas por quem as provocou.
Na seara do controle externo federal, uma vez identificadas questões de interesse público a serem tuteladas pelo TCU, ante os princípios do impulso oficial, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público, o próprio TCU toma o curso das apurações, seja executando diretamente a medida necessária, seja determinando à unidade jurisdicionada a adoção das providências cabíveis, como fez o Acórdão de Relação 5.862/2011-1ª Câmara, que endereçou ao FNDE, entre outros, a obrigação de se manifestar conclusivamente sobre as prestações de contas apresentadas pelo Governo do Estado do Maranhão, relativas à execução do Programa ProJovem Urbano nos exercícios de 2008 e 2009 (peça 7, p. 63). Dessa determinação se originou o Relatório 7/2013-FNDE, prova autônoma, portanto.
Na lição do STF, "a prova ilícita (...), não sendo a única mencionada na denúncia, não compromete a validade das demais provas que, por ela não contaminadas e dela não decorrentes, integram o conjunto probatório" (RHC 74.807 e HC 92.467).
O Relatório 006/2009-AGAJ/CGE/MA, frise-se, não foi a prova exclusiva que desencadeou a presente TCE, mas somente veio a corroborar as outras licitamente obtidas pelas equipes de investigação.
As provas obtidas por meios ilícitos contaminam as que são **exclusivamente** delas decorrentes, não sendo essa a hipótese destes autos. – g.n.
(..)

28. Quanto ao item (ii), importa destacar que a responsabilidade penal do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa foi afastada, no bojo da Ação Penal 683 (Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 9/8/2016), quanto à contratação direta indevida do Iman, não tendo se debruçado, naquela ocasião, sobre aspectos relacionados aos pagamentos antecipados e à comprovação adequada dos serviços supostamente realizados na execução contratual. Dessa forma, considerando que a irregularidade em epígrafe diz respeito à etapa de execução contratual, pode-se concluir que aquela decisão penal não vincula o julgamento das presentes contas.
29. No que se refere ao item (iii), evidenciou-se que a justiça federal rejeitou a Ação de Improbidade Administrativa 39385-25.2012.4.01.3700, no bojo do Agravo de Instrumento 1023815-77.2019.4.01.0000/TRF-1, interposto contra o recebimento da petição inicial, reconhecendo que, com a anulação judicial do relatório de auditoria especial, seus fundamentos não poderiam servir de causa de pedir para o ajuizamento da ação de improbidade. Tal deliberação, como se vê, não impede que esta Corte arvore conclusões e encaminhamentos com base em lastro probatório próprio, diverso daquele condenado pelo TJ-MA.
30. Tecidas tais considerações e ressaltando o princípio da independência das instâncias e a preservação da competência do TCU quanto às irregularidades em tela, prossigo com a análise dos demais pontos das manifestações dos responsáveis, sendo que as alegações de defesa do **Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa** (peças 73-90), então Secretário de Esporte e Juventude do Estado do Maranhão, examinadas com propriedade pela unidade técnica (peça 126, p. 17-33), lograram êxito em infirmar sua responsabilidade pelo dano apurado.
31. Restou assente que embora o responsável fosse o ordenador de despesas à época e seu nome conste dos atos de empenho (peça 5, p. 172-173, 179-180, 183-184), os documentos estão carimbados e assinados, na verdade, pelo Sr. Herbert Fontenele Filho, secretário-adjunto, de modo que não há evidências de participação direta do Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa na fase de execução das despesas. Aparentemente, a atuação do Sr. Weverton se restringiu à etapa de celebração do contrato, tendo ratificado a contratação direta (peça 5, p. 157) e subscrito o termo de contrato (peça 5, p. 158-163), sem, contudo, ter sido evidenciada sua atuação direta para viabilizar os pagamentos impugnados.
32. Dessa forma, em ligeiro ajuste à proposta instrutiva, entendo que o responsável deve ser excluído da presente relação processual.
33. Por outro lado, as alegações de defesa da **Sra. Zeli Raquel da Rocha** (peça 99), então Coordenadora Executiva do Programa e que teria atestado as notas fiscais (peça 4, p. 8 c/c peça 3, p. 79; peça 5, p. 170, 175 e 178), foram insuficientes para afastar sua responsabilidade pelo dano apurado.
34. Não socorre a responsável a alegação de que os atestes teriam decorrido da sujeição hierárquica ao Secretário-Adjunto, Sr. Hebert Fontenele. A jurisprudência desta Corte (a exemplo dos Acórdãos 2.146/2021 e 856/2016, ambos do Plenário) consignam que a obediência hierárquica não exclui a culpabilidade quando se trata de ordem manifestamente ilegal, a exemplo do atesto em notas fiscais sem a efetiva entrega dos bens adquiridos ou serviços prestados.

35. Com efeito, entendo que houve culpa grave na conduta da ex-gestora ao atestar tais despesas e, assim, permitir seu pagamento, devendo ter suas contas julgadas irregulares, com a condenação ao débito apurado e à multa legal.

36. Quanto ao **Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam)**, vale ressaltar que houve a apresentação de alegações de defesa por parte do Sr. José Ribamar Serra Silva (peça 98), porém não consta dos autos a devida constituição de representação por parte do Instituto. A unidade instrutiva promoveu notificação editalícia do Instituto (peças 115-116), a qual não foi formalmente respondida.

37. Inobstante, considerando-se que o Sr. José Ribamar figurou como Presidente do Instituto a partir de 10/6/2011, segundo consulta aos sistemas informatizados desta Corte, ante a ausência de manifestação própria do Instituto, entendo que tal falha na Representação pode ser superada, analisando-se as alegações de peça 98 em benefício da entidade.

38. A despeito de alegar que o programa teria sido plenamente executado até o último ano do Contrato, o que se observa é que nenhuma documentação probatória foi trazida aos autos a fim de comprovar que os serviços tivessem realmente sido efetuados.

39. Para além das circunstâncias aduzidas nas instruções precedentes, vale destacar que o pagamento ao Iman estava contratualmente condicionado à apresentação do "relatório parcial dos serviços executados e objeto de cobrança", nos termos da cláusula 5.1.2 do Contrato 23/2008 (peça 3, p. 77), de modo que não se pode arguir que a presente impugnação representaria em exigência superveniente do Poder Público.

40. Assim sendo, mesmo superada a falha na representação do Imam nos presentes autos, a defesa carreada aos autos foi insuficiente para afastamento do dano apurado ou da responsabilidade do Instituto.

41. Em relação ao **Sr. Herbert Fontenele Filho**, observa-se seu falecimento (2015 – peça 124) em momento anterior à citação promovida nos presentes autos (2021), além do decurso de mais de dezessete anos desde a ocorrência dos fatos impugnados (2008) e nova citação a ser endereçada a seus herdeiros/espólio, o que, de fato, teria o condão de comprometer o exercício do direito de defesa. Ante tais circunstâncias, acolho a proposta de arquivamento do feito relativamente ao responsável, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU.

42. Por fim, além de repisar a conclusão quanto à inocorrência da prescrição (peça 123, p. 2-4), destaco que deixo de carrear para a minuta de acórdão a proposição instrutória de, desde já, autorizar-se o parcelamento das dívidas imputadas, tendo em vista entender tratar-se de providência que somente deve ser adotada em face de solicitação do interessado.

43. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2560/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 035.367/2017-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsáveis: Herbert Fontenele Filho (022.139.073-15); Instituto Maranhense de Administração Municipal (04.191.142/0001-34); Jackson Kepler Lago (000.604.533-20); Weverton Rocha Marques de Sousa (629.293.993-68); Zeli Raquel da Rocha (358.473.281-68).
4. Órgão/Entidade: Governo do Estado do Maranhão.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
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: João da Silva Santiago Filho (2.690/OAB-MA), Luis Eduardo Franco Boueres (OAB/MA 6.542) e outros, representando Jackson Kepler Lago; Luis Eduardo Franco Boueres (OAB/MA 6.542), representando Weverton Rocha Marques de Sousa; Rodrigo Reis Costa (OAB/MA 17.300), representando Zeli Raquel da Rocha.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor do Sr. Jackson Kepler Lago, Governador do Estado do Maranhão no período de 1º/1/2007 a 16/4/2009, falecido em 4/4/2011, em razão da ausência de documentação comprobatória da execução do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, no exercício de 2008, conforme Relatório de Auditoria 7/2013, realizada pela Auditoria Interna do FNDE,

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

9.1. arquivar as contas do Sr. Herbert Fontenele Filho, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, sem julgamento do mérito, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válidos e regular do processo;

9.2. excluir da presente relação processual o Sr. Weverton Rocha Marques de Sousa;

9.3. rejeitar as alegações de defesa prestadas pela Sra. Zeli Raquel da Rocha e pelo Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam);

9.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da Sra. Zeli Raquel da Rocha e do Instituto Maranhense de Administração Municipal - IMAM, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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:

Valor (R$)	**Data**
910.558,00	29/9/2008
3.429.972,00	31/10/2008
1.637.480,00	15/12/2008

9.5. aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU aos responsáveis Sra. Zeli Raquel da Rocha e Instituto Maranhense de Administração Municipal (Imam), no valor de R$ 500.000,00, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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; e

9.7. dar ciência da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos responsáveis.

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2560-36/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 037.618/2023-7.
Natureza: Monitoramento.
Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.
Interessado: Secretaria-executiva do Ministério do Turismo ().
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. MINISTÉRIO DO TURISMO. POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO. DETERMINAÇÕES EXARADAS NO ACÓRDÃO 1.765/2023-TCU-PLENÁRIO. DIRECIONAMENTO DA POLÍTICA PARA A DIRETRIZ LEGAL DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. DISPENSA DA CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), constante da peça 50 dos autos:

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento das recomendações dirigidas ao Ministério do Turismo (MTur) conforme disposto no Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, proferido em Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT). O objetivo da fiscalização foi verificar se o MTur está cumprindo as diretrizes legais da referida política relacionadas à redução das desigualdades regionais, bem como avaliar se o Mapa do Turismo Brasileiro, em sua concepção e execução, tem se mostrado eficaz para direcionar os investimentos públicos no setor, conforme os objetivos da PNT (processo TC 007.721/2022-6).

HISTÓRICO

2. Por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, este Tribunal recomendou ao MTur as seguintes medidas (peça 3, grifou-se):

9.1. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, **no prazo de 180 dias**, em conformidade com o art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, com o art. 5º, inc. II e IV, da Política Nacional do Turismo (Lei 11.771/2008), com a principal diretriz da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (Decreto 10.531/2020), que é de "elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais"; e com a Agenda 2030 das Nações Unidas, da qual o Brasil foi signatário, referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10: "Redução das Desigualdades":

9.1.1. estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

9.1.2. estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes;

9.1.3. estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010; (ii) do Conselho Nacional do Turismo – Decreto 6.705/2008; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur;

9.2. recomendar ao Ministério do Turismo, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. apresente ao Tribunal, **no prazo de 120 dias**, proposta de aprimoramento de seu planejamento operacional no sentido de sua proposta orçamentária ao órgão consolidador do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) contemple adequadamente ações prioritárias para o desenvolvimento do turismo no Brasil, destacando que o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) pode funcionar como mecanismo de direcionamento objetivo de escolha e priorização de investimentos no setor;

9.2.2. inclua, **no prazo de 30 (trinta) dias**, dados e informações sobre o Mapa do Turismo Brasileiro, e sua

importância como critério objetivo de alocação de recursos públicos, em suas cartilhas ou outros documentos congêneres orientadores para parlamentares autores de emendas ao PLOA direcionadas para ações ligadas ao turismo;

9.2.3. elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no *Travel & Tourism Development Index*, emitido pelo *World Economic Forum*, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo, apresentando ao Tribunal, **em até 180 dias**, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

9.2.4. elabore estudos no sentido de avaliar a viabilidade de integrar o Mapa do Turismo Brasileiro com bases de dados detidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que contemplem informações que podem ser de interesse para o setor turístico, a exemplo do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação ambiental – CNUC, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e dos registros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativos ao patrimônio cultural brasileiro, apresentando ao Tribunal, **em até 90 dias**, os resultados desses estudos e plano de ação para a integração dessas informações ao MTB como critérios qualitativos para avaliar o potencial turístico dos municípios, estados e Distrito Federal;

9.2.5. atualize **em até 90 dias** as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no MTB; e

9.2.6. adote processo formal de atualização periódica da categorização supra, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios; (...)

3. O subitem 9.3 do referido acórdão ordenou à AudAgroAmbiental que realizasse monitoramento do cumprimento dessas recomendações.

4. O Ministério do Turismo foi notificado da decisão mediante o Ofício 43243/2023-TCU/Seproc, de 5/9/2023, tomando ciência em 8/9/2023 (peças 121 e 123 do processo TC 007.721/2022-6, respectivamente).

5. O MTur encaminhou informações sobre o cumprimento da recomendação contida no subitem 9.2.2 do acórdão, por meio do Ofício 642/2023/AECI (peça 128 do processo TC 007.721/2022-6). Em seguida, no Ofício 767/2023/AECI (peça 4), foram prestadas informações adicionais relativas aos subitens 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6, bem como complementadas as informações anteriormente prestadas quanto ao subitem 9.2.2. Na mesma oportunidade, foi solicitada prorrogação de prazo para o atendimento das deliberações. Por fim, por intermédio do Ofício 4/2024/AECI (peça 5), foram prestadas informações relativas ao subitem 9.2.1 do referido acórdão.

6. Essas respostas foram analisadas preliminarmente na instrução à peça 12, tendo-se opinado favoravelmente à concessão da prorrogação de prazo solicitada. A referida manifestação contou com a anuência das instâncias superiores (peças 13 e 14).

7. Por meio do Acórdão 939/2024-TCU-Plenário, este Tribunal deliberou no sentido de "deferir o pedido do Ministério do Turismo para que seja prorrogado em noventa dias o prazo incluído nos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário" (peça 15). O MTur foi notificado da concessão de prazo adicional solicitada, conforme documentos às peças 16 e 17.

8. Posteriormente à conclusão da instrução à peça 12, o MTur apresentou informações referentes aos subitens 9.1 e 9.2.3 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, noticiando a implementação das medidas recomendadas (Ofício 65/2024/AECI – peças 132 e 133 do processo TC 007.721/2022-6).

9. A instrução à peça 19 observou que, embora tivesse solicitado prorrogação de prazo, o MTur não havia apresentado tempestivamente as informações complementares acerca do cumprimento das recomendações contidas no Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, em especial, não havia sanado de forma tempestiva a necessidade de atualização das informações relativas aos subitens 9.1 e 9.2.3 (prestadas em 27/2/2024) e aos subitens 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 (prestadas em 11/12/2023) daquele acórdão.

10. Além disso, no tocante ao subitem 9.2.2 do referido acórdão, aquela instrução constatou que, na versão revisada da Cartilha Parlamentar 2023/2024 (peça 11), não teria constado referência às disposições contidas no art. 2º, parágrafo único, e no art. 3º, inciso I, da Portaria MTur 39/2017 – nem às disposições contidas no art. 3º, § 1º, e no art. 6º, inciso I, da Portaria MTur 40/2023 (normativo que revogou e substituiu a Portaria MTur 39/2017) – diferentemente do procedimento adotado nas Cartilhas Parlamentares anteriores (peça 8, p. 5; peça 9, p. 4; peça 10, p. 3).

11. Vale mencionar que os normativos citados previam que 90% dos recursos oriundos de programação orçamentária do MTur contemplassem, obrigatoriamente, municípios que fazem parte do Mapa do Turismo Brasileiro, estabelecido no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo, sugerindo aos parlamentares o direcionamento de suas emendas orçamentárias às localidades incluídas no Mapa do Turismo Brasileiro. Conforme exposto, a versão revisada da Cartilha Parlamentar 2023/2024 (peça 11) não continha informações desse teor.

12. Desse modo, encaminhou-se diligência ao MTur para que apresentasse informações atualizadas (acompanhadas da respectiva documentação comprobatória) acerca do cumprimento do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, em especial no tocante às recomendações contidas nos subitens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 daquele acórdão (peça 19).

13. Foi encaminhado o Ofício 28040/2024-TCU/Seproc (peça 21), cuja ciência ocorreu em 26/6/2024 (peça 22), havendo resposta tempestiva do Órgão, mediante a entrega das peças 23 a 25.

14. A instrução à peça 28 analisou a resposta apresentada, tecendo, em apertada síntese, os seguintes comentários acerca do cumprimento das recomendações exaradas por este TCU:

Subitem 9.1.1 (diretrizes formais para redução das desigualdades regionais): constatou-se que o MTur tem adotado ações voltadas à redução das desigualdades regionais, como a recomposição do Conselho Nacional do Turismo (CNT) e o critério de priorização de recursos para as macrorregiões Norte e Nordeste. Contudo, para a completa verificação do cumprimento da recomendação, seria necessário aguardar a aprovação do Plano Nacional do Turismo e do Mapa Estratégico do Plano Estratégico Institucional, a fim de confirmar a inclusão de diretrizes e indicadores formais relacionados ao tema. Diante disso, considerou-se que a recomendação estaria em fase de implementação, recomendando-se a fixação de novo prazo para manifestação do MTur ao Tribunal;

Subitem 9.1.2 (metas e indicadores): também **em implementação**, verificou-se que, até aquele momento, não foram apresentados indicadores e metas pelo MTur que atendessem às diretrizes previstas no item 9.1.1 do Acórdão. Considerando que a definição desses parâmetros depende da aprovação do Plano Nacional do Turismo e do Plano Estratégico Institucional, entendeu-se que a recomendação constante do subitem 9.1.2 estaria em fase de implementação. Diante disso, sugeriu-se a fixação de novo prazo para que o MTur informasse ao Tribunal sobre o cumprimento desse item;

Subitem 9.1.3 (articulação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR): registrou-se que o MTur tem promovido ações de articulação com diversos órgãos do governo federal, como a associação do Programa "Esse é o Destino" aos planos regionais de desenvolvimento das Superintendências do Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste, além de integrar conselhos deliberativos dessas entidades. Assinalou-se, ainda, o interesse manifestado pelo MTur de participar do Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Por fim, destacou-se o papel ampliado do Conselho Nacional do Turismo (CNT), cuja nova composição inclui representantes de pastas sociais e de justiça. No entanto, apesar desses esforços, entendeu-se que ainda não foi formalizada uma articulação efetiva com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, conforme preconizado no item 9.1.3 do Acórdão. Assim, considerou-se a recomendação não implementada, sendo necessário fixar novo prazo para que o MTur comprove a integração entre a Política Nacional do Turismo e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional;

Subitem 9.2.1 (planejamento orçamentário e uso do Mapa do Turismo): recomendação implementada. O MTur adotou critérios de priorização vinculados ao Mapa do Turismo Brasileiro (MTB), inclusive com previsão normativa de destinação de 90% da programação orçamentária para regiões mapeadas;

Subitem 9.2.2 (inclusão do MTB nas Cartilhas Parlamentares): considerou-se implementado**;**

Subitem 9.2.3 (criação de índice de desenvolvimento turístico): o MTur informou que a criação de um índice de desenvolvimento turístico estaria em debate na Câmara Temática de Competitividade, Inovação e Pesquisa no Turismo, vinculada ao Conselho Nacional do Turismo, com previsão de implementação da revisão do índice de competitividade até dezembro de 2024. Diante disso, considerou-se a recomendação em fase de implementação, sendo necessário que o TCU continuasse acompanhando seu cumprimento, especialmente a partir de janeiro de 2025, quando se encerraria o prazo previsto. Assim, sugeriu-se a fixação de novo prazo de 180 dias para que o MTur apresentasse os resultados e possíveis ações relacionadas ao referido índice;

Subitem 9.2.4 (integração do MTB com outras bases públicas): verificou-se que a elaboração do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) utiliza dados provenientes da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), da arrecadação tributária da Receita Federal e de estudos produzidos pelo próprio MTur. No entanto, não foram apresentados elementos que comprovassem a realização de estudos voltados à integração do MTB com bases de dados de outros órgãos federais, conforme recomendado pelo TCU. Diante disso, entendeu-se que a recomendação não foi implementada;

Subitem 9.2.5 (atualização da base do MTB): o MTur informou que a atualização e ampliação da base de dados utilizada na categorização dos municípios do Mapa do Turismo Brasileiro será realizada com apoio técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED) 1/2023. Aduziu que o processo se encontrava em fase de análise do primeiro produto do Plano de Trabalho, com previsão de conclusão até novembro de 2024. Considerando que a atualização da base de dados depende do encerramento do TED e de posterior reformulação normativa, estimou-se que a medida seria implementada no primeiro trimestre de 2025. Diante disso, entendendo que a recomendação estaria em fase de

implementação, opinou-se pela fixação de novo prazo de 180 dias para acompanhamento por parte do Tribunal; e

Subitem 9.2.6 (atualização periódica do MTB com reflexo na realidade econômica): o MTur informou que a categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro seria atualizada, no mínimo, a cada dois anos, conforme previsto na Portaria MTur 41/2021. Adicionalmente, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo propôs discutir, na Câmara Temática da Regionalização do Conselho Nacional do Turismo, a possibilidade de uma nova periodicidade para essa atualização, com maior participação social. Apesar da previsão formal de revisão periódica, constatou-se que o processo atual não reflete adequadamente a realidade econômica do turismo nos municípios. A auditoria do TCU (TC 007.721/2022-6) apontou limitações na metodologia vigente, incluindo critérios formalistas e dados desatualizados, o que comprometeria a efetividade da política pública e desestimularia a adesão de novos municípios ao MTB. Como não houve alteração normativa que corrigisse essas falhas, considerou-se que a recomendação do item 9.2.6 não foi atendida, sendo necessário fixar novo prazo para seu cumprimento.

15. Em resumo, a instrução (peça 28) concluiu:

✓ recomendações atendidas: subitens 9.2.1 e 9.2.2;

✓ em implementação: subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.2.3 e 9.2.5.;

✓ não implementadas: subitens 9.1.3, 9.2.4 e 9.2.6.

16. Em consequência, sugeriu-se ao TCU: a) considerar atendidos os subitens 9.2.1 e 9.2.2; e b) fixar novo prazo de 180 dias para cumprimento dos demais subitens ainda pendentes.

17. A proposta contou com a anuência das instâncias superiores da Unidade Técnica (peças 29 e 30), bem como do Relator, que a submeteu ao Plenário. Aprovada, prolatou-se o Acórdão 2284/2024-TCU-Plenário, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos seguintes termos (peça 31):

9.1. considerar atendidos os subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;

9.2. fixar novo prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Ministério do Turismo realize as medidas adequadas para a implementação dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;

9.3. dar continuidade a este monitoramento; e

9.4. enviar cópia desta deliberação ao Ministério do Turismo.

18. Em atenção ao subitem 9.4, encaminhou-se o Ofício 49541/2024-TCU/Seproc (peça 34), de 31/10/2024, ao MTur. A ciência ocorreu em 1º/11/2024 (peça 35), havendo resposta tempestiva do órgão (peças 37-38), que, posteriormente, apresentou esclarecimentos complementares (peças 39-48).

EXAME TÉCNICO

19. Em decorrência do decidido no Acórdão 2284/2024-TCU-Plenário, nos parágrafos seguintes, serão examinadas as respostas apresentadas pelo órgão quanto ao cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

9.1.1 - estabeleça diretrizes formais voltadas para reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo, em seus instrumentos de planejamento (como Plano Plurianual Anual, Plano Estratégico Institucional e Plano Nacional do Turismo) e em seus programas e ações internas (como Investe Turismo, Programa de Regionalização do Turismo/Mapa do Turismo Brasileiro e Política Nacional de Qualidade do Turismo);

20. O Ministério afirmou ter incorporado diretrizes voltadas à equidade regional nos principais instrumentos de planejamento da pasta: o Plano Plurianual (PPA 2024–2027), o Plano Nacional do Turismo (PNT 2024–2027) e o Plano Estratégico Institucional (PEI 2024–2027).

21. O PNT incorporou princípios norteadores, como a cooperação e a regionalização, que evidenciam esse compromisso com a integração de municípios; o fortalecimento dos destinos turísticos; a democratização do acesso ao turismo, com incentivo ao turismo social e à igualdade de oportunidades; e o desenvolvimento com inserção produtiva, por meio da qualificação profissional e promoção do trabalho decente. Tais diretrizes têm como foco explícito a redução das desigualdades sociais e regionais.

22. Aduz que uma das metas prioritárias estabelecidas pelo PNT é a geração de 3 milhões de empregos formais no setor turístico até 2027, demonstrando a intenção do Ministério de usar o turismo como instrumento de desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável. Paralelamente, o Programa 2323 – "Turismo, esse é o destino", inserido no PPA, reforça esse papel ao orientar ações específicas voltadas à inclusão social e à geração de renda, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade.

23. Por fim, assere que o Plano Estratégico Institucional (PEI) também reflete esse direcionamento estratégico ao consolidar a missão institucional do órgão de promover um turismo responsável, sustentável e acessível, com foco na democratização de oportunidades e na redução das desigualdades. Dessa forma, o Ministério afirma que suas políticas e programas alinham-se à diretriz de equidade regional recomendada pelo

TCU, integrando esse objetivo de forma estruturada aos seus instrumentos de gestão.

Análise

24. Inicialmente, vale registrar que a aprovação da Lei 14.978/2024 visa promover a modernização do turismo e atualizar a Política Nacional de Turismo (Lei 11.771/2008). Esse novo diploma legal promoveu alteração nos objetivos a serem perseguidos pela PNT. De acordo com o novo texto, a PNT tem, entre outros objetivos, o de "contribuir para a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional e promover a inclusão social por meio do crescimento da oferta de trabalho e da melhor distribuição de renda" (art. 5, inciso II).

25. Tecida essa observação, examina-se nos parágrafos seguintes se o PNT e o PEI estabeleceram diretrizes formais voltadas à redução das desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo.

26. O Plano Nacional de Turismo (PNT) 2024-2027 (peça 42) apresenta uma série de diretrizes explícitas e abrangentes voltadas para a redução das desigualdades sociais e econômicas de ordem regional por meio do Turismo. O documento posiciona o turismo como um protagonista do desenvolvimento sustentável e inclusivo, com foco na distribuição equitativa dos benefícios e na valorização das diversas regiões e comunidades do Brasil.

27. Citam-se, a seguir, as diretrizes e ações que se referem diretamente a esse objetivo, com base no documento fornecido.

27.1. O Plano é pautado em princípios que abordam diretamente a questão das desigualdades (peça 42, p. 37-41), a saber:

- Cooperação e Regionalização: princípio chave para o desenvolvimento das atividades turísticas, com ênfase na redução das desigualdades regionais e sociais. Busca o "desenvolvimento endógeno", valorizando recursos locais e fortalecendo comunidades, garantindo que os benefícios sejam "distribuídos de maneira equitativa". A regionalização visa criar redes e conectar localidades, "favorecendo o desenvolvimento econômico de múltiplas regiões, contribuindo para reduzir as desigualdades".
- Desenvolvimento e Inserção Produtiva de Pessoas: o PNT prioriza a formação e "inserção produtiva e social no mercado de trabalho" através do turismo, promovendo o "trabalho decente" e visando "reduzir desigualdades sociais e econômicas de ordem regional".
- Democratização do Acesso ao Turismo: este princípio busca "promover a igualdade de oportunidades, sem discriminação, acessível a todos, de maneira solidária". Abrange o estímulo ao Turismo Social, a promoção da acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, e a garantia de que "todos os cidadãos — independentemente de condição socioeconômica, idade, gênero e localização geográfica — ter acesso ao que a atividade pode proporcionar".

27.2. O alinhamento do PNT com o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 reforça essa diretriz. O PNT alinha seus objetivos com o PPA, que possui eixos estratégicos diretamente relacionados à redução de desigualdades:

- Eixo 1: Desenvolvimento social e garantia de direitos: Contempla objetivos como "Fortalecer a economia criativa, a memória e a diversidade cultural, valorizando a arte e a cultura popular", "Promover os direitos humanos como instrumento de inclusão social e proteção de pessoas e grupos vítimas de injustiças e opressões", e "Promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania". Também visa "Combater o racismo e promover a igualdade racial".
- Eixo 2: Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática: Inclui explicitamente o objetivo de "Reduzir as desigualdades regionais com maior equidade de oportunidades", além de "Ampliar a geração de oportunidades dignas de trabalho e emprego, com a inserção produtiva dos mais pobres".

27.3. Outro ponto é o modelo de gestão adotado, baseado na descentralização e regionalização. A descentralização transfere responsabilidades para estados, Distrito Federal, regiões turísticas e municípios, buscando "distribuir os benefícios econômicos de forma abrangente pela população" e promover um desenvolvimento "mais equitativo e sustentável". Por sua vez, a regionalização enfatiza o "desenvolvimento endógeno", utilizando recursos locais e garantindo que os benefícios sejam "distribuídos de maneira equitativa". O Mapa do Turismo Brasileiro (parte do Programa de Regionalização do Turismo) é uma ferramenta central que orienta a distribuição equitativa de benefícios econômicos e sociais, permitindo que destinos menos explorados possam "receber maior atenção, impulsionando o desenvolvimento local e estimulando a diversificação da oferta turística". A categorização dos municípios (A, B, C, D, E) também serve para "otimizar a distribuição de recursos públicos" e "auxiliar na reflexão sobre o papel de cada município no processo de desenvolvimento turístico regional".

27.4. Por fim, os programas estratégicos do PNT, instrumentos de operacionalização dessa diretriz,

destacam os seguintes objetivos específicos e metas:

- Promover o ordenamento, a estruturação e a competitividade dos destinos turísticos brasileiros, de forma sustentável, inclusiva e com acessibilidade.
  - Meta: "Aumentar para 400 o número de municípios turísticos no Mapa do Turismo Brasileiro, até 2027" (um aumento de 28,2% em 4 anos). Essa meta expande o alcance do desenvolvimento turístico para mais localidades.
- Promover a qualificação de profissionais, de prestadores de serviços e de destinos turísticos.
  - Meta: "Aumentar para 3 milhões o número de postos de trabalho formais no turismo, até 2027". Isso contribui para a inclusão social e distribuição de renda.
- Aumentar o número de viagens de brasileiros pelo Brasil.
  - Meta: "Aumentar para 150 milhões por ano o número de viagens de brasileiros no Brasil, até 2027". Para isso, o plano prevê ações como "financiamentos com juros reduzidos" e "aumento da oferta de voos e rotas", visando "diminuição de custos de viagens" e maior acessibilidade ao turismo doméstico para todos os cidadãos.

28. Ante o exposto, conclui-se que o MTur, no que atine ao PNT 2024-2027, atendeu a recomendação deste TCU.

29. O Plano Estratégico Institucional (PEI) 2024-2027 do MTur (peça 43) apresenta diversas diretrizes orientadas à redução das desigualdades sociais e econômicas de ordem regional por meio do turismo. Essas diretrizes e ações podem ser visualizadas nos seguintes tópicos:

- Modelo de Negócio e Diagnóstico:
  - Entre as Atividades-chave do MTur, destaca-se "Impulsionar a regionalização do setor", uma ação direta para promover o desenvolvimento turístico de forma mais equilibrada entre as regiões (peça 43, p. 11).
  - A análise de tendências de desenvolvimento no setor turístico identificou a "Inclusão e valorização de comunidades locais" e o "Fortalecimento da governança multinível" como aspectos importantes (peça 43, p. 17).
- Objetivos Estratégicos (Mapa Estratégico, peça 43, p. 25):
  - Objetivo 1 (OE01) - Democratizar o acesso ao turismo no Brasil: visa "Ampliar o acesso ao turismo a todos as pessoas brasileiras e estrangeiras, promovendo a inclusão, a diversidade, a acessibilidade e a sustentabilidade". Este objetivo visa garantir que os benefícios do turismo cheguem a diversas populações e regiões.
  - Objetivo 5 (OE05) - Aprimorar e fomentar a regionalização do turismo no Brasil: tem como meta "Estreitar as relações com os órgãos estaduais e municipais de turismo e com as instâncias de governança regionais, buscando a convergência de ações e de políticas públicas". Este é um objetivo explícito para fortalecer a capacidade de gestão e desenvolvimento turístico em diferentes regiões. O indicador de "Número de Instâncias de Governança Regional-IGR mantidas formalizadas no mapa do turismo" mede o progresso nesta área.
  - Objetivo 6 (OE06) - Estruturar produtos e destinos turísticos: busca "Aprimorar o desenvolvimento, a qualificação e a promoção de produtos e destinos brasileiros". Embora não seja exclusivo para a redução de desigualdades, a estruturação de produtos e destinos em diversas localidades, medida pelo "Percentual de municípios inseridos no mapa do turismo", pode distribuir os benefícios do turismo de forma mais equitativa.
  - Objetivo 8 (OE08) - Impulsionar o turismo como vetor econômico: visa "Estimular o investimento no setor, por meio da execução de políticas de financiamento, parcerias público-privados e desburocratização no acesso ao crédito". Quando esses investimentos são direcionados a regiões com menor desenvolvimento, contribuem para reduzir as desigualdades econômicas.
- Programas e Projetos: o Plano estabelece três eixos de desenvolvimento da estratégia, que visam o "fortalecimento e o crescimento sustentável do setor turístico de maneira sistêmica:
  - Eixo 1: Ordenamento e desenvolvimento do setor turístico (peça 43, p. 44):
    - Programa 1.1 - Programa de Regionalização do Turismo Mapa do Turismo Brasileiro. Este programa é diretamente focado na descentralização e no desenvolvimento equilibrado do turismo.
    - Programa 1.3 - Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Produtos e Experiências Turísticas, que inclui iniciativas como "Experiências do Brasil Rural" e "Rede Brasileira de Trilhas de Longo Curso", direcionando o foco para o desenvolvimento de produtos em áreas diversas, incluindo rurais, que podem estar menos desenvolvidas.
    - Programa 1.7 - Programa de Infraestrutura Turística e Programa 1.8 - Programa de Mobilidade e Conectividade Turística, que são essenciais para viabilizar o acesso e o desenvolvimento turístico em todas as regiões, superando barreiras físicas e logísticas que contribuem para desigualdades.

- Programa 1.13 - Programa Rotas Negras (Afroturismo), que visa a valorização de comunidades e culturas específicas, contribuindo para a inclusão social e econômica de grupos historicamente vulneráveis.

- Eixo 2: Formalização, qualificação e certificação (peça 43, p. 45):
  - Programa 2.2 - Programa de Qualificação Profissional e Inserção Produtiva no Turismo. Ao promover a qualificação profissional em todo o país, este programa pode capacitar trabalhadores em diferentes regiões, aumentando sua inserção produtiva e renda no setor turístico, contribuindo para a redução de disparidades econômicas.

30. Em suma, verifica-se que o PEI contém diretrizes para a redução das desigualdades sociais e econômicas de ordem regional por meio do turismo. Assim, opina-se que seja considerada atendida a recomendação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

9.1.2 - estabeleça metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes

31. O MTur afirma que já estabeleceu mecanismos formais de monitoramento e avaliação. Neste sentido, cita as seguintes medidas:

- o PEI 2024-2027 definiu objetivos estratégicos com indicadores e metas para medir a ampliação da participação regionalizada e o turismo como vetor econômico;
- o PNT 2024-2027 definiu metas claras e indicadores de desempenho, para acompanhar a expansão do turismo doméstico, a diversificação regional da atividade e a geração de postos formais de trabalho;
- o Programa "Turismo, esse é o destino", do PPA 2024-2027, tem cinco metas regionalizadas para buscar a redução das desigualdades.

32. A par disso, informa que a Diretoria de Gestão Estratégica foi recriada em março de 2024 para coordenar a elaboração, monitoramento e avaliação dos programas e ações da Pasta. Aduz que, no âmbito do Fundo Geral de Turismo (Novo Fungetur), editou-se a Portaria MTur 41, de 6/12/2023, que visa estimular e ampliar a distribuição de recursos nas regiões Norte e Nordeste, devido às disparidades econômicas. Essa Portaria concede condições diferenciadas e aumenta em até seis meses o prazo de amortização e carência para financiamentos nessas regiões, e 20% do orçamento total do Novo Fungetur são reservados exclusivamente para aplicação no Norte e Nordeste, visando reduzir as desigualdades. Além disso, a Portaria MTur 6, de 28 de março de 2025, permite que municípios das macrorregiões Norte e Nordeste incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro solicitem o repasse de até o dobro dos valores limites para o Fomento a Eventos Turísticos.

33. Sustenta que o Portal de Investimentos (www.investimento.turismo.gov.br) também contribui para a redução das desigualdades ao mapear e divulgar o potencial turístico de regiões menos desenvolvidas e facilitar o acesso a informações qualificadas sobre oportunidades de investimentos sustentáveis, gerando emprego e renda.

Análise

34. O exame a seguir objetivará verificar se o PNT e o PEI estabeleceram metas e indicadores para orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes, como recomendado por este TCU.

35. Ao analisar o PNT (peça 42), verifica-se que nele consta uma série de metas para o setor. Além disso, estabelece indicadores que buscam, entre outros objetivos, atuar na redução das desigualdades sociais e econômicas regionais por meio do turismo, como se verifica a seguir:

Categorização dos municípios do Mapa do Turismo Brasileiro (peça 42, p. 69):

Meta: aumentar, até 2027, de 312 para 400 o número de municípios turísticos nas categorias A e B do Mapa do Turismo Brasileiro.

Relação direta com a redução de desigualdades: este indicador é importante porque a categorização dos municípios serve para otimizar a distribuição de recursos públicos e orientar a elaboração de políticas específicas para cada categoria de municípios. O Mapa do Turismo Brasileiro, por sua vez, incentiva a descentralização das atividades turísticas, visando distribuir os benefícios econômicos e sociais de maneira mais equitativa por todo o País. Isso permite que destinos menos explorados recebam maior atenção, impulsionando o desenvolvimento local e a diversificação da oferta turística. A regionalização, princípio fundamental do PNT, tem como foco a redução das desigualdades regionais e sociais.

Número de postos de trabalho formais:

Meta: aumentar para 3 milhões o número de postos de trabalho formais no turismo até 2027.

Relação direta com a redução de desigualdades: a geração de emprego e distribuição de renda são objetivos centrais em todos os planos de turismo, reconhecendo o setor como vital para a economia nacional. A Política Nacional de Turismo, da qual o PNT é parte, visa reduzir as desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho decente e melhor distribuição de renda. O "Programa de Qualificação Profissional e Inserção Produtiva no Turismo", associado a esta meta,

prioriza a qualificação de pessoas para inclusão no mercado de trabalho, com foco em jovens de periferias ou baixa renda, mulheres, pessoas negras, LGBTQIA+, pessoas com deficiência, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, abordando, assim, diretamente as desigualdades sociais.

Número de viagens domésticas no modal aéreo:

Meta: aumentar para 150 milhões/ano o número de viagens de brasileiros no Brasil até 2027.

Relação direta com a redução de desigualdades: um dos princípios do PNT 2024-2027 é a democratização do acesso ao turismo. Isso significa permitir que todos os cidadãos — independentemente de condição socioeconômica, idade, gênero e localização geográfica — tenham acesso ao que a atividade turística pode proporcionar. As políticas públicas para o turismo, como financiamentos com juros reduzidos e aumento da oferta de voos e rotas, visam diminuir os custos das viagens e criar condições para que turistas com menos recursos aquisitivos possam viajar.

36. Por sua vez, o PEI (peça 43) estabelece os seguintes indicadores específicos:

Objetivo Estratégico 1: democratizar o acesso ao turismo no Brasil

Descrição do objetivo: "ampliar o acesso ao turismo a todos as pessoas brasileiras e estrangeiras, promovendo a inclusão, a diversidade, a acessibilidade e a sustentabilidade".

Indicador relacionado: I0103 - Percentual do fluxo de viagens domésticas no modal aéreo.

Relação direta com a redução de desigualdades: este indicador busca medir a democratização do acesso ao turismo para os brasileiros. Ao objetivar o aumento do fluxo de viagens domésticas, o MTur trabalha para que o turismo se torne mais acessível a uma parcela maior da população, reduzindo as desigualdades sociais no que tange à possibilidade de viajar e desfrutar das atividades turísticas.

Objetivo Estratégico 4: incrementar a formalização, a capacitação e a qualificação contínua do setor profissional nas atividades turísticas

Descrição do Objetivo: "Promover um ambiente de excelência e competitividade por meio da formalização das atividades turísticas. Estimular a capacitação e a qualificação contínua dos gestores e profissionais do setor, aprimorando habilidades e conhecimentos".

Indicadores relacionados: participação das ocupações formais do setor de turismo na economia nacional; taxa de evolução anual da ocupação formal no setor de turismo; número de prestadores de serviços turísticos cadastrados; taxa de formandos/concluintes de cada curso; e número de cursos/programas de qualificação/capacitação ofertados pelo MTur.

Relação direta com a redução de desigualdades: a geração de empregos formais e a qualificação profissional são cruciais para a distribuição de renda e a inclusão social. A formalização dos prestadores de serviços turísticos integra trabalhadores e pequenas empresas à economia regulada, oferecendo melhores condições de trabalho e contribuindo diretamente para a redução das desigualdades sociais através da melhoria das condições de vida e profissionalização.

Objetivo Estratégico 5: Aprimorar e fomentar a regionalização do turismo no Brasil

Descrição do objetivo: "Estreitar as relações com os órgãos estaduais e municipais de turismo e com as instâncias de governança regionais, buscando a convergência de ações e de políticas públicas".

Indicador Relacionado: número de Instâncias de Governança Regional-IGR mantidas formalizadas no mapa do turismo.

Relação direta com a redução de desigualdades: Este indicador é fundamental para a redução das desigualdades regionais. A regionalização busca descentralizar o desenvolvimento do turismo e distribuir seus benefícios econômicos e sociais de forma mais equitativa por todo o país, impulsionando o desenvolvimento em regiões e destinos menos consolidados.

Objetivo Estratégico 6: Estruturar produtos e destinos turísticos

Descrição do Objetivo: "Aprimorar o desenvolvimento, a qualificação e a promoção de produtos e destinos brasileiros, por meio de políticas, programas e projetos".

Indicador Relacionado: percentual de municípios inseridos no Mapa do Turismo.

Relação direta com a redução de desigualdades: a inclusão de municípios no Mapa do Turismo é uma ferramenta estratégica para otimizar a distribuição de recursos públicos e orientar políticas específicas para diversas categorias de municípios. Isso contribui diretamente para a redução das desigualdades regionais ao direcionar o desenvolvimento e o apoio a destinos turísticos em diferentes localidades.

37. Esses indicadores permitem avaliar o impacto do turismo na redução de desigualdades, ajudando o MTur a ajustar suas estratégias, de modo a assegurar que os benefícios do setor não se concentrem em poucos municípios.

38. Visando à redução das desigualdades regionais, merece destaque a edição de normas que concedem benefícios financeiros às regiões Norte e Nordeste, a saber:

- Portaria MTur 41/2023, que alterou disposições da Portaria MTur 666/2020, aumentando em até seis meses o prazo de amortização e carência para financiamentos concedidos nas regiões Norte e Nordeste; e
- Portaria MTur 6/2025, que, entre outros objetivos, estabelece critérios para as transferências de recursos para execução de projetos e atividades integrantes dos programas do Ministério do Turismo. Em seu art. 20, parágrafo único, beneficiou as regiões Norte e Nordeste, nos seguintes termos:

Art. 20. Para os eventos de que trata esta seção, os valores de repasse dos convênios firmados, independentemente do valor total da proposta de trabalho, serão limitados de acordo com as categorias dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro, disponível no sítio eletrônico <www.mapa.turismo.gov.br>, conforme segue:

(...)

Parágrafo único. Munícipios incluídos no Mapa do Turismo Brasileiro localizados nas macrorregiões Norte e Nordeste do País poderão pleitear o repasse de recursos de até o dobro dos valores limites de que tratam os incisos I a II do caput, considerando o disposto no Acórdão 1765/2023-Plenário do Tribunal de Contas da União.

39. Pelo exposto, entende-se que o MTur atendeu ao recomendado por este TCU, pois, conforme visto, o PNT e o PEI estabeleceram metas e indicadores para orientar e avaliar o cumprimento das diretrizes voltadas à redução das desigualdades sociais e econômicas de ordem regional, por meio do Turismo. Logo, opina-se que seja considerada implementada a recomendação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário deste TCU.

9.1.3. estabeleça uma articulação efetiva e formal junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), com vistas a integrar a Política Nacional do Turismo com as diretrizes/ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que pode ser realizada por meio do (i) Comitê Interministerial de Facilitação Turística, o qual possui esta competência dada pela Lei 11.771/2008, pelo Decreto 7.381/2010; (ii) do Conselho Nacional do Turismo – Decreto 6.705/2008; e/ou (iii) de outros órgãos/departamentos internos do próprio MTur

40. O MTur informa que já integra o Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e que compõe o Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste e da Amazônia, podendo, ainda, ser convidado para o da Sudene.

41. Esclarece que o Art. 10 do Decreto 11.962/2024 prevê como competência do mencionado Comitê-Executivo promover a articulação de políticas setoriais federais. Assim, o MTur sugere que essa atuação se dê no âmbito desse colegiado, que é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, para que o turismo tenha o protagonismo esperado pelo Tribunal nas ações de desenvolvimento regional.

42. Afirma não ter ficado inerte a essa articulação, participando das Oficinas de Planejamento Regional organizadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento com as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco). Assere que o Ministério atuou em conjunto com a Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan) na construção do Programa de Turismo para o Plano Plurianual, regionalizando as metas e buscando alinhar as ações de turismo dos Planos Regionais ao Programa Brasil Esse é o Destino. Recentemente, o MTur também passou a integrar o Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CDIF). Portanto, a seu viso, o subitem 9.1.3 está sendo atendido dentro de sua limitação de atuação.

Análise

43. As informações prestadas pelo Ministério revelam que o órgão tem envidado esforços para integrar as políticas do Turismo com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, associando o Programa Turismo “Esse é o Destino” com os Planos Regionais de Desenvolvimento das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e do Centro-Oeste (SUDECO).

44. Ademais, verifica-se que o MTur integra o Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste, o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, podendo, ainda, ser convidado a integrar o Conselho Deliberativo da Sudene.

45. Insta assinalar que o Ministério passou a compor o Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instituído pelo Decreto 11.962, de 22/3/2024. Aludido decreto dispõe “sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população”.

46. O referido Comitê tem como finalidade principal atuar como instância tática de planejamento integrado e transversalidade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Ele é responsável por

articular ações entre diferentes ministérios e entes federativos, além de propor estratégias e acompanhar a implementação da PNDR. Suas competências são, entre outras (art. 11, Decreto 11.962/2024): a) promover a articulação de políticas setoriais federais com os entes federativos; e b) propor à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional: inclusão de temas de desenvolvimento regional nos planejamentos de longo prazo do governo federal; metas e estratégias para reduzir desigualdades econômicas e sociais entre e dentro das regiões; e medidas para fortalecer os mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional.

47. O Comitê é coordenado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e conta com representantes de 24 ministérios, 3 superintendências de desenvolvimento regional (Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste) e 4 consórcios interestaduais de governadores, que participam com direito a voto.

48. Vale observar que o aludido decreto é posterior à fiscalização que culminou na prolação do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, ora monitorado.

49. Vê-se que o Comitê é o fórum adequado para discussões atinentes ao desenvolvimento e desigualdades regionais. É esperado que a participação do MTur nesse Comitê atenda ao objetivo da recomendação em tela, qual seja alinhar os objetivos da Política Nacional de Turismo fixados no art. 5º, da Lei 11.771/2008, à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, contribuindo efetivamente para alcançar um dos objetivos da República, o combate às desigualdades regionais. Essa instância pode ser um instrumento eficaz como mecanismo de articulação desde que haja uma efetiva colaboração mediante comunicação e troca de informações entre os atores envolvidos. Vale, contudo, observar que essa participação deve ser ativa e não meramente formal.

50. Portanto, malgrado o MTur não tenha comprovado formalmente a integração sugerida, houve uma articulação efetiva junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional, opina-se que a recomendação em comento seja considerada atendida, tendo em vista a concreta participação do MTur no Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que é composto por diversos órgãos do Governo Federal e tem a finalidade precípua de fomentar o desenvolvimento regional.

9.2.3. elabore estudos no sentido de analisar a viabilidade de criação de índice de desenvolvimento turístico, em linha com o framework utilizado no Travel & Tourism Development Index, emitido pelo World Economic Forum, de forma a aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais, favorecendo, assim, um avanço no gerenciamento do desenvolvimento social e econômico por meio do Turismo, apresentando ao Tribunal, em até 180 dias, os resultados dos estudos e possível plano de ação para a criação do referido índice;

9.2.4. elabore estudos no sentido de avaliar a viabilidade de integrar o Mapa do Turismo Brasileiro com bases de dados detidas por outros órgãos e entidades da Administração Pública federal que contemplem informações que podem ser de interesse para o setor turístico, a exemplo do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação ambiental – CNUC, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e dos registros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativos ao patrimônio cultural brasileiro, apresentando ao Tribunal, em até 90 dias, os resultados desses estudos e plano de ação para a integração dessas informações ao MTB como critérios qualitativos para avaliar o potencial turístico dos municípios, estados e Distrito Federal;

51. Em sua manifestação inicial (peças 37 e 38), o MTur esclareceu que o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) tem como finalidades: i) subsidiar a tomada de decisões estratégicas na gestão pública e ii) orientar a elaboração e implementação de políticas específicas para o turismo. Afirmou tratar-se de uma ferramenta de gestão e não um inventário de atrativos. Aduziu que a Lei 14.978/2024 revogou o inciso XII do art. 5º da Lei 11.771/2008, abaixo reproduzido:

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

(...)

XII - implementar o inventário do patrimônio turístico nacional, atualizando-o regularmente;

52. Asseriu que os trabalhos para a nova categorização do Mapa estavam em andamento, com foco mais direcionado aos destinos turísticos e uma classificação mais próxima da realidade local. Para isso, celebrou, em 3/11/2023, o Termo de Execução Descentralizada (TED) 1/2023 com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), visando atualizar e ampliar a base de dados para a nova categorização.

53. Com a definição das novas categorias de municípios na cadeia econômica do turismo pelo PNT 2024-2027 (município turístico, município com oferta turística complementar, e município de apoio ao turismo), o plano de trabalho do TED foi revisado. Essa revisão considerou o Índice de Desenvolvimento de Viagens e Turismo 2024 do Fórum Econômico Mundial como referência inicial e buscou integrar variáveis que permitissem uma melhor percepção do desenvolvimento social e econômico do turismo no Brasil.

54. Afirmou que o novo plano de trabalho contemplou outras referências além daquelas indicadas nos subitens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão (framework da *Travel & Tourism Development Index*, CNUC e IPHAN). Assim, foram consideradas mais 9 dimensões e 114 variáveis de dados oficiais disponíveis para análise, além de metadados do IBGE. Essas dimensões incluem Governança, Recursos Culturais e Naturais, Serviços Turísticos, Acesso Aéreo, Acesso Rodoviário, Dinâmica Econômica, Conectividade à internet, Segurança e Saúde.

55. Asseverou que a metodologia utilizada pelo IPEA incorporou a Análise de Componentes Principais (ACP) para redução de variáveis e técnicas de clusterização como *Hierarchical Clustering (*HC) e *K-Means* para segmentação dos municípios. Assinalou que os primeiros resultados se mostraram promissores e a análise preliminar revelou maior compatibilidade entre a nova categorização da Lei Geral do Turismo e a segmentação por *K-Means*. Informou que o trabalho ainda estaria em curso para aprimorar o método, revisar dados, validar variáveis e fazer a clusterização, visando alinhar a categorização à Lei 14.978/2024 e torná-la uma ferramenta mais qualificada.

56. Paralelamente, esclareceu que o órgão está atualizando a Portaria MTur 41/2021, que trata do Programa de Regionalização do Turismo, da Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e do próprio Mapa do Turismo Brasileiro, para refletir as novas diretrizes e a metodologia.

57. Ao final, requereu novo prazo para a conclusão dos estudos relacionados aos subitens 9.2.3 e 9.2.4, cuja entrega estaria prevista para outubro de 2025.

58. Complementando a manifestação inicial, o MTur apresentou novos esclarecimentos, (peças 39-41).

59. Em relação quanto ao subitem 9.2.3, informou ter aprimorado a categorização dos municípios que integram o Mapa do Turismo Brasileiro, destacando que a atualização permitirá uma análise mais precisa do potencial turístico das localidades e serve de base para a formulação de políticas públicas mais eficientes e direcionadas. No tocante à criação de um índice de desenvolvimento turístico, inspirado no *Travel & Tourism Development Index*, esclarece que o Departamento de Ordenamento do Turismo (DEOTUR/SNPTUR), noticiou manter tratativas com o IPEA para celebrar uma nova parceria em 2026, após o encerramento do Termo de Execução Descentralizada (TED) 1/2023, que deu origem ao projeto "Nova Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro". Aduziu que esse novo trabalho pretende integrar dados estatísticos e georreferenciados para construir diagnósticos territoriais, identificar fluxos turísticos, compreender interdependências econômicas e elaborar tipologias regionais do sistema turístico nacional. Essa nova etapa será priorizada pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur), mas sua execução dependerá da disponibilidade orçamentária para 2026 e da efetivação da parceria com o IPEA.

60. Quanto ao subitem 9.2.4, informou que o aperfeiçoamento do MTB foi concluído, encontrando-se a nova versão disponível no seguinte endereço eletrônico: https://www.mapa.turismo.gov.br/, no campo "Explore o Mapa", permitindo acesso ao Painel de Categorização dos Municípios Brasileiros. Acrescentou que, na página oficial do Ministério do Turismo (https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-eprogramas/ programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-deregionalizacao- do-turismo-2/categorizacao-dos-municipios/metodologia) é possível consultar a metodologia da nova categorização e as variáveis utilizadas.

61. No que se refere à integração com outras bases de dados, como o CNUC e o Iphan, esclareceu que a dimensão "Recursos Naturais e Culturais" da atualização utiliza, além das informações do MMA/ICMBio, a ferramenta OpenStreetMap, que é alimentada com dados do Iphan (bens materiais e imateriais), do Ibram (museus) e da Unesco (bens culturais e naturais reconhecidos internacionalmente). Informou, ainda, que a nova versão do MTB já se encontra em funcionamento, com metodologia divulgada em portal oficial, destacando que a integração do sistema com bases de dados externas relevantes, especialmente dados ambientais do MMA/ICMBio, registros patrimoniais associados ao IPHAN, informações museológicas do IBRAM e referências da UNESCO, incorporadas à dimensão "Recursos Naturais e Culturais.

62. Posteriormente, o MTur, por meio do Ofício 124/2026/AECI/GM (peça 44), enviou ao TCU a manifestação do Departamento de Ordenamento, Inteligência e Desenvolvimento do Turismo (DEOTur/MTur), consubstanciada no Ofício 119/2026/DEOTur/GSNPTUR (peça 48), acerca do atendimento ao subitem 9.2.3, acima transcrito (item 50).

63. O aludido departamento ponderou que, embora tenha sido concluído, em cooperação com o IPEA, trabalho técnico de atualização metodológica do MTB, o escopo do trabalho não atenderia, "de forma integral, a recomendação exarada por este Tribunal". Destacou, especialmente, que persistiriam limitações no que se refere à construção de um índice nacional de desenvolvimento turístico, alinhado a referenciais analíticos mais abrangentes. Assinalou que tal instrumento deveria ser apto a aferir, com maior precisão, o cumprimento dos objetivos estratégicos da Política Nacional de Turismo e a efetividade das ações governamentais voltadas à redução das desigualdades regionais. Segundo a unidade, embora os avanços metodológicos já implementados

representassem aperfeiçoamento substancial dos mecanismos de inteligência territorial aplicados ao setor, a recomendação do TCU demandaria solução analítica de maior densidade metodológica, abrangência nacional e elevada capacidade de integração entre múltiplas bases estatísticas e georreferenciadas.

64. Como justificativa para a não implementação integral da recomendação, o DEOTur alegou, em síntese, três ordens de limitações (peça 49): i) inadequação metodológica do escopo então concebido, por ainda não contemplar modelagem suficientemente robusta para a construção de índice sintético nacional com a complexidade requerida; ii) insuficiência de capacidade institucional, notadamente quanto à disponibilidade de equipe técnica especializada, infraestrutura adequada de dados e suporte operacional compatível com a magnitude da iniciativa; e iii) restrições orçamentárias, que, no cenário atual, inviabilizariam a estruturação, implementação e manutenção continuada de ferramenta analítica dessa natureza. Acrescentou, ainda, que a efetividade de um índice nacional de desenvolvimento turístico dependeria não apenas da integração de bases de dados, mas também de criteriosa seleção de indicadores, definição de ponderações metodologicamente consistentes e validação técnica permanente, requisitos que, segundo a Pasta, ainda não se encontram plenamente equacionados no âmbito ministerial.

65. Por derradeiro, o departamento reafirmou o compromisso do MTur "com o aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e avaliação da política pública de turismo", dispondo-se a dialogar com o TCU para a construção conjunta de alternativas metodológicas e operacionais que se mostrem exequíveis e alinhadas às capacidades institucionais disponíveis.

Análise

66. Em relação ao subitem 9.2.3, assinala-se que a recomendação foi no sentido de que o MTur elaborasse estudos para a criação de um índice de desenvolvimento turístico. Cumpre recordar que a proposta de criação desse índice qualificado visou transformar o MTB em uma ferramenta de orientação que refletisse o potencial de desenvolvimento e contribuísse para que os recursos do turismo fossem alocados de maneira mais eficiente e estratégica. A recomendação mostrou-se necessária diante das fragilidades identificadas na antiga categorização dos municípios do MTB, cuja metodologia baseava-se em critérios quantitativos desatualizados, comprometendo a fidedignidade das análises e das decisões de política pública. Segundo apurado, o uso de bases de dados antigas, como a RAIS de 2017 e a pesquisa da Fipe de 2012, impedia que a categorização refletisse a realidade econômica do setor. Essa defasagem não apenas reduzia a utilidade da categorização como instrumento de gestão, como também aumentava o risco de má alocação de recursos públicos, permitindo que municípios com desempenho reduzido continuassem acessando transferências voluntárias incompatíveis com sua real capacidade turística.

67. A proposta de alinhamento *ao Travel & Tourism Development Index* (TTDI), elaborado pelo *World Economic Forum*, reforçava a importância de incorporar indicadores que considerassem não apenas o desempenho econômico, mas também os fatores que impulsionam o desenvolvimento sustentável do turismo, como infraestrutura, sustentabilidade ambiental e inclusão social.

68. O TTDI 2024 é um índice que mede o conjunto de fatores e políticas que permitem o desenvolvimento sustentável e resiliente do setor de Viagens e Turismo, sendo composto por cinco dimensões e 17 pilares, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Dimensões e Pilares do Índice de Desenvolvimento de Viagens e Turismo (TTDI) 2024

Dimensão	Pilares
A. Ambiente Facilitador	1. Ambiente de Negócios 2. Segurança 3. Saúde e Higiene 4. Recursos Humanos e Mercado de Trabalho 5. Tecnologias da Informação e Comunicação
B. Política de Viagens e Turismo e Condições Facilitadoras	6. Priorização de Viagens e Turismo 7. Abertura a Viagens e Turismo 8. Competitividade de Preços
C. Infraestrutura e Serviço	9. Infraestrutura de Transporte Aéreo 10. Infraestrutura Terrestre e Portuária 11. Serviços e Infraestrutura Turística
D. Recursos de Viagens e Turismo	12. Recursos Naturais 13. Recursos Culturais 14. Recursos Não-Lazer

Dimensão	Pilares
E. Sustentabilidade de Viagens e Turismo	15. Sustentabilidade Ambiental 16. Impacto Socioeconômico de Viagens e Turismo 17. Sustentabilidade da Demanda de Viagens e Turismo

Fonte: Travel & Tourism Development Index 2024

69. Por sua vez, a nova atualização do MTB, conforme metodologia disponível na rede mundial de computadores, contemplou 10 dimensões e 70 variáveis (Anexo I), muitas das quais semelhante às do TTDI 2024, por exemplo infraestrutura de transporte e Recursos Culturais e Naturais.

70. Sob a ótica técnica, a nova metodologia do Mapa do Turismo Brasileiro e o *Travel & Tourism Development Index* – TTDI 2024, do World Economic Forum, partem de lógica semelhante: mensurar o desenvolvimento turístico por meio de indicadores multidimensionais, mas diferem em escopo, densidade analítica e finalidade.

71. O modelo brasileiro trabalha com 10 dimensões e 70 indicadores, concentrando-se em aspectos diretamente observáveis da realidade municipal: governança local, recursos naturais e culturais, serviços turísticos, infraestrutura de transporte, estrutura econômica, especialização turística, conectividade digital, segurança, saúde e demanda turística. Trata-se de modelo orientado à caracterização territorial e classificação operacional dos municípios, com ênfase em infraestrutura instalada e capacidade de suporte local. Já o TTDI 2024 é metodologicamente mais amplo: estrutura-se em 5 grandes dimensões, 17 pilares e 102 indicadores, contemplando, além da infraestrutura e recursos turísticos, fatores institucionais e sistêmicos como ambiente de negócios, capital humano, mercado de trabalho, abertura internacional, competitividade de preços, sustentabilidade ambiental, impacto socioeconômico do turismo e sustentabilidade da demanda. Em outras palavras, enquanto o índice brasileiro mede predominantemente capacidade instalada e condições territoriais do turismo, o TTDI mede ecossistema de desenvolvimento turístico, incluindo governança macroeconômica, resiliência e sustentabilidade de longo prazo.

72. Portanto, embora do ponto de vista formal, o MTur não tenha cumprido o recomendado no subitem 9.2.3 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, como reconhecido pelo Departamento de Ordenamento, Inteligência e Desenvolvimento do Turismo, a omissão pode ser considerada justificada diante das evidências apresentadas pelo Ministério de que procedeu à atualização metodológica do MTB, incorporando, de certa maneira, os objetivos subjacentes à recomendação, qual seja: aprimorar a categorização do turismo brasileiro (por região, por estado, por município), qualificando as variáveis de avaliação e se adequando às melhores práticas internacionais.

73. Como visto, a nova metodologia ampliou o número de variáveis analisadas e adotou critérios mais precisos de aferição do desempenho turístico municipal. O esforço técnico do MTur concentrou-se em revisar e qualificar a ferramenta já existente. Os avanços implementados atenderam, em parte, à finalidade da recomendação do Tribunal. Ainda que não tenha sido criado formalmente um índice nos moldes do TTDI, os resultados demonstram convergência metodológica com aquele referencial, especialmente no tocante à avaliação integrada de fatores econômicos, sociais e estruturais do turismo.

74. O motivo para a expedição dessa recomendação ao Ministério do Turismo (MTur) fundamentou-se nas graves deficiências identificadas no modelo de gestão da Política Nacional de Turismo (PNT), especificamente quanto à categorização de municípios e à efetividade do MTB. Nesse aspecto, vale recordar os motivos apresentados pela fiscalização que resultaram na recomendação contida no subitem 9.2.3, quais sejam:

a - defasagem e inconsistência de dados: constatou-se que as bases de dados utilizadas para categorizar os municípios brasileiros (em categorias de "A" a "E") estavam bastante desatualizadas. Algumas variáveis, como a estimativa de turistas domésticos, baseavam-se em pesquisas realizadas pela última vez em 2012, enquanto os dados da Rais e da Receita Federal utilizados eram de 2017. Essa defasagem impedia que o Mapa refletisse a realidade atual da economia do turismo, especialmente após os impactos da pandemia de Covid-19;

b - critérios excessivamente formalistas: o processo de inclusão no Mapa foi considerado meramente burocrático e administrativo (exigindo a existência de órgão de turismo, dotação orçamentária e conselho ativo), falhando em capturar de forma qualitativa as potencialidades turísticas reais de cada localidade. Isso permitia que municípios sem vocação turística recebessem recursos, enquanto destinos com alto potencial podiam ficar de fora ou se mal classificados;

c – necessidade de alinhamento com melhores práticas internacionais: a equipe de fiscalização sugeriu a adoção de um indicador semelhante ao concebido pelo Fórum Econômico Mundial, visto como uma melhor prática internacional, pois não se limita a medir apenas o desempenho atual, mas também os impulsionadores do

desenvolvimento turístico, além de refletir a distribuição equilibrada dos benefícios econômicos, o que se alinharia aos objetivos constitucionais da PNT.

75. Em suma, a recomendação para a criação desse novo índice visou substituir critérios subjetivos ou obsoletos por um mecanismo objetivo e racional que orientasse a alocação de recursos públicos de forma eficiente e cumprisse o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades sociais e regionais por meio do turismo.

76. A implantação pelo MTur da nova metodologia de categorização dos municípios supriu, parcialmente, as falhas identificadas na fiscalização, em especial as relacionadas no itens “a” e “b”, acima, pois como se observa no Anexo I, a nova metodologia expandiu substancialmente o universo de variáveis, tanto em quantidade quanto em diversidade temática, além de utilizar uma base de dados mais recente, como se verifica das informações contidas na terceira coluna da Tabela 1 - Dimensões, Indicadores e Fontes de Dados Utilizados à peça 49, p. 8-9.

77. O novo modelo deixou de se concentrar predominantemente em indicadores clássicos de fluxo e oferta turística (como meios de hospedagem, empregos formais e demanda) e passou a incorporar dimensões estruturantes do desenvolvimento turístico, com variáveis inéditas ou significativamente ampliadas. Nesse sentido, podem ser citadas as seguintes inovações:

i) “Recursos Culturais e Naturais” (nova abordagem) - foram incorporadas variáveis antes inexistentes, como: densidade de patrimônios culturais; área de conservação ambiental (%) (base MMA/ICMBio); densidade de praias; densidade de montanhas/picos;

ii) “Conectividade Digital” (nova dimensão): foram incluídas variáveis como cobertura de rede móvel; cobertura 3G; cobertura 4G; cobertura 5G; e densidade de banda larga fixa, introduzindo o conceito de infraestrutura digital como fator de competitividade turística; e

iii) “Segurança Pública” (nova dimensão): entraram indicadores como taxa de homicídios; taxa de feminicídio e taxa de homicídios de jovens. Assim, a segurança passou a ser tratada como variável objetiva de atratividade do destino.

78. Desse modo, o MTB deixou de ser um instrumento de categorização baseado predominantemente em fluxo e estrutura turística direta e passou a incorporar variáveis institucionais, territoriais, ambientais, digitais, sociais e de capacidade estatal, aproximando-se de um modelo de desenvolvimento turístico multidimensional. Forçoso, portanto, reconhecer os avanços do MTur.

79. Restaria pendente de atendimento a elaboração de indicador semelhante ao concebido pelo Fórum Econômico Mundial. O MTur reconhece a importância da medida, mas noticia dificuldades em sua implementação no presente exercício, conforme se verifica do Ofício 119/2026/DEOTur/GSNPTUR (peça 49):

4. Não obstante a relevância da iniciativa, a análise técnica conduzida pela Coordenação-Geral de Inovação, Inteligência e Estatísticas do Turismo (CGINT) indica que o escopo atualmente proposto não atende, de forma integral, à recomendação exarada por esse Tribunal, especialmente no que se refere à construção de um índice de desenvolvimento turístico alinhado ao Índice de Desenvolvimento de Viagens e Turismo.

5. Nesse sentido, destaca-se que a concepção de um índice dessa natureza exige não apenas a integração de bases de dados, mas também a definição de metodologia robusta, com seleção criteriosa de indicadores, ponderações adequadas e validação técnica, de modo a garantir sua capacidade de aferir, com precisão, aspectos como: (i) o cumprimento dos objetivos estratégicos da Política Nacional de Turismo; e (ii) a efetividade das ações governamentais voltadas à redução das desigualdades regionais.

6. Sob essa perspectiva, reconhece-se que um índice de desenvolvimento turístico pode se configurar como instrumento estratégico relevante, ao permitir o monitoramento da oferta e da infraestrutura turística, a identificação de disparidades regionais, a mensuração dos impactos econômicos locais e o suporte à tomada de decisão baseada em evidências. Contudo, ressalta-se que sua efetividade está condicionada à sua abrangência, idealmente contemplando a totalidade dos municípios brasileiros, e à sua articulação com análises qualitativas, capazes de capturar dimensões relacionadas à sustentabilidade e à qualidade do desenvolvimento turístico.

7. Adicionalmente, cumpre destacar que a construção, implementação e manutenção de um indicador dessa complexidade demandam significativo esforço institucional, envolvendo equipe técnica especializada, infraestrutura de dados adequada e disponibilidade orçamentária compatível. No cenário atual, tais condições não se encontram plenamente atendidas no âmbito desta Pasta, o que impõe limitações concretas ao avanço imediato da iniciativa nos termos originalmente propostos.

8. Dessa forma, considerando: (i) a necessidade de readequação metodológica da proposta em discussão; (ii) a insuficiência de recursos técnicos e orçamentários no presente exercício; e (iii) a complexidade inerente à construção de um índice nacional com a abrangência e a robustez requeridas, informa-se que, até o momento, não foi possível viabilizar o pleno atendimento da recomendação constante do item 9.2.3 do Acórdão nº 1.765/2023-TCU-Plenário.

9. Por fim, este Ministério reafirma seu compromisso com o aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e avaliação da política pública de turismo e manifesta sua disposição em manter diálogo com esse Tribunal de Contas da União, com vistas à construção conjunta de alternativas metodológicas e operacionais que se mostrem exequíveis e alinhadas às capacidades institucionais disponíveis.

80. A recomendação constante do item 9.2.3 teve por objetivo a elaboração de estudos de viabilidade para a criação de índice de desenvolvimento turístico e possível e plano de ação para sua implementação. No caso em exame, verifica-se que o órgão não apresentou os estudos requeridos nem plano de ação estruturado, limitando-se a registrar a relevância da iniciativa e a apontar restrições de ordem técnica e orçamentária para sua execução.

81. Não obstante a ausência de cumprimento integral da recomendação, observa-se que as justificativas apresentadas evidenciam limitações institucionais concretas, não se identificando resistência injustificada ao atendimento da deliberação. Ressalte-se, ademais, que, por se tratar de recomendação, medida de caráter não cogente voltada ao aprimoramento da gestão, admite-se sua não implementação quando amparada em fundamentos razoáveis, especialmente quando ausentes prejuízos relevantes ou riscos significativos decorrentes da inação.

82. A despeito de não ter sido implementada a recomendação nos moldes originalmente propostos, observa-se que a adoção de nova metodologia desenvolvida com o IPEA representa avanço no tratamento da temática, na medida em que incorpora mecanismos de avaliação e sistematização de informações capazes de subsidiar a análise do desenvolvimento turístico sob múltiplas dimensões. Ainda que tal iniciativa não se confunda, em sentido estrito, com a criação de índice estruturado nos moldes do *Travel & Tourism Development Index*, verifica-se que seus produtos apresentam aderência parcial aos objetivos da deliberação, especialmente no que concerne à qualificação de variáveis analíticas e ao aprimoramento da base informacional para apoio à tomada de decisão. Nesse contexto, entende-se que a referida metodologia supre, em parte, a necessidade identificada pelo Tribunal, ao viabilizar ganhos incrementais na governança e na mensuração do desempenho do turismo nacional.

83. Nesse contexto, opina-se que a recomendação constante do item 9.2.3 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário seja considerada parcialmente cumprida. Ademais, diante dos avanços promovidos com a implementação nova metodologia de categorização dos municípios e a intenção do MTur de dar continuidade ao aperfeiçoamento do MTB, integrando dados estatísticos e georreferenciados para construir diagnósticos territoriais, identificando fluxos turísticos, compreendendo interdependências econômicas e elaborando tipologias regionais do sistema turístico nacional, avalia-se, ainda, ser dispensável a continuidade do monitoramento da aludida recomendação..

84. Em relação ao subitem 9.2.4, a instrução à peça 28 observou que o MTur se limitou a expor as bases de dados que seriam utilizadas para a elaboração do MTB, não apresentando elementos que permitissem afirmar que houve estudo sobre eventual integração de novas bases de dados públicas ao Mapa do Turismo Brasileiro.

85. Na manifestação à peça 38, o MTur informou que a nova categorização do MTB, em parceria com o IPEA, iria atualizar e ampliar a base de dados para análises quantitativas dessa nova classificação. Segundo informado (peça 38, p. 7-8), seriam consideradas 9 dimensões e 114 variáveis de dados oficiais disponíveis para análise. Além das bases de dados referidas na recomendação (Cadastro Nacional de Unidades de Conservação ambiental-CNUC, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e dos registros do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN), seriam utilizados dados de outra fontes, tais como: IPEA, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Ministério dos Transportes, Ministério das Comunicações, Agência Nacional de Telecomunicações, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Saúde; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e Agência Nacional de Transportes Terrestres.

86. Complementado o informado (peças 40 e 41), o MTur comunica a atualização do MTB, cuja nova versão está disponível no seguinte endereço eletrônico: https://www.mapa.turismo.gov.br/, no campo "Explore o Mapa", que permite acesso ao Painel de Categorização dos Municípios Brasileiros. Acrescenta que, na página oficial do Ministério do Turismo (https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-eprogramas/ programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-deregionalizacao- do-turismo-2/categorizacao-dos-municipios/metodologia) é possível consultar a metodologia da nova categorização e as variáveis utilizadas.

87. Quanto à integração com outras bases de dados, como o CNUC e o IPHAN, esclarece que a dimensão “Recursos Naturais e Culturais” da atualização utiliza, além das informações do MMA/ICMBio, a ferramenta OpenStreetMap, alimentada com dados do IPHAN (bens materiais e imateriais), do IBRAM (museus) e da UNESCO (bens culturais e naturais reconhecidos internacionalmente).

Análise

88. Dos elementos constantes dos autos, entende-se que a recomendação contida no item 9.2.4 do Acórdão 1.765/2023-Plenário, foi atendida pelo MTur.

89. De início, cumpre recordar que a recomendação em tela visou superar as fragilidades identificadas na auditoria, especialmente a baixa efetividade do Mapa do Turismo Brasileiro como instrumento de gestão e de alocação de recursos. À época, verificou-se que os critérios de categorização dos municípios eram essencialmente burocráticos e formais, limitando-se à existência de órgãos administrativos de turismo, dotações orçamentárias e conselhos ativos, sem considerar o potencial turístico real das localidades. Tal estrutura gerava risco de má alocação de recursos públicos, pois municípios sem vocação turística poderiam ser contemplados em detrimento de regiões com elevado valor natural ou cultural, mas que não atendiam aos requisitos meramente administrativos do Mapa.

90. A proposta de integração do MTB com o CNUC, do Ministério do Meio Ambiente, e com os registros do Iphan buscou incorporar critérios qualitativos que refletissem a vocação turística intrínseca dos municípios brasileiros. As unidades de conservação ambiental e os bens tombados ou registrados como patrimônio cultural possuem grande potencial para o turismo sustentável, e seus dados já se encontram disponíveis em bases oficiais, o que torna a integração tecnicamente viável e economicamente menos dispendiosa do que a criação de um novo inventário nacional de atrativos turísticos. Dessa forma, o Mapa passaria a espelhar de modo mais realista a diversidade e o valor do patrimônio natural e cultural do país.

91. A documentação apresentada evidencia que o Ministério, em cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, promoveu revisão metodológica do MTB, materializada em relatório técnico específico que estruturou nova modelagem analítica para classificação dos municípios brasileiros, fundada em critérios estatísticos, multidimensionais e replicáveis (peça 49).

92. Consta do referido estudo que foram inicialmente avaliados 136 indicadores, posteriormente depurados para 70 indicadores finais, organizados em dez dimensões temáticas, mediante critérios de aderência conceitual, consistência estatística, abrangência territorial e atualidade das bases utilizadas. Para a construção do novo índice composto, adotaram-se metodologias quantitativas reconhecidas na literatura especializada, a exemplo de Análise de Componentes Principais (ACP) para definição de pesos intra e interdimensões e de análise de agrupamento (*cluster analysis*), por meio dos métodos *Hierarchical Clustering* e *K-Means*, para classificação final dos municípios, com posterior ajuste qualitativo validado por especialistas setoriais. Tal desenho metodológico revela não apenas a realização do estudo de viabilidade requerido, mas sua efetiva conversão em solução metodológica aplicada, operacionalizada e institucionalizada no âmbito da política pública de regionalização do turismo.

93. Especificamente quanto à integração de bases públicas, observa-se que a nova metodologia incorporou, de forma estruturada, informações oriundas de diversos órgãos e entidades da Administração Pública e de bases oficiais correlatas, entre as quais se destacam: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência Nacional de Aviação Civil, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, Agência Nacional de Telecomunicações, Departamento de Informática do SUS, bases fiscais do Siconfi, registros ambientais do MMA/ICMBio, além de bases setoriais mantidas pelo próprio MTur. Merece destaque, ainda, a dimensão "Recursos Culturais e Naturais", construída a partir de variáveis específicas relativas à densidade de patrimônios culturais, áreas de conservação ambiental, praias e montanhas/picos, demonstrando, de forma inequívoca, a incorporação de atributos territoriais e patrimoniais antes ausentes ou insuficientemente capturados pela modelagem anterior.

94. Cabe ressaltar, ainda, que a integração promovida na nova modelagem do Mapa do Turismo Brasileiro não se limitou à mera utilização acessória de bases externas como insumos estatísticos, tendo assumido caráter estrutural, transversal e metodologicamente determinante na conformação do índice composto final. Conforme consignado no relatório técnico (peça 48), a arquitetura analítica do novo Mapa foi construída a partir da seleção e consolidação de 70 indicadores derivados de múltiplas bases oficiais de abrangência nacional, oriundas de diversos órgãos e entidades públicas, a exemplo de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência Nacional de Aviação Civil, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, Agência Nacional de Telecomunicações, Departamento de Informática do SUS, RAIS, Siconfi e MMA/ICMBio, distribuídos em dez dimensões temáticas que abarcam governança, recursos culturais e naturais, infraestrutura, conectividade, segurança, saúde, demanda e especialização turística. Tal desenho evidencia que a integração interbases deixou de ocupar posição periférica para constituir elemento central da lógica metodológica do índice, permitindo que a categorização municipal passe a refletir, de forma mais fidedigna, a realidade territorial, institucional, econômica e ambiental dos destinos turísticos brasileiros, em sintonia com o propósito consignado no item 9.2.4 do Acórdão 1.765/2023-Plenário.

95. A título ilustrativo, a incorporação, na dimensão “Recursos Culturais e Naturais”, do indicador “Área de Conservação Ambiental (%)”, alimentado por base oficial do MMA/ICMBio, representa avanço metodológico relevante ao conferir ao índice capacidade de captar, por critério objetivo e mensurável, ativos territoriais diretamente relacionados ao potencial turístico sustentável dos municípios. Sob a modelagem pretérita, localidades dotadas de elevado patrimônio ambiental, como municípios inseridos em zonas de amortecimento de parques nacionais, reservas extrativistas, áreas de proteção ambiental ou mosaicos de conservação, poderiam permanecer subavaliadas caso apresentassem menor densidade de infraestrutura turística convencional. Com a integração dessa base ambiental oficial, o modelo passa a reconhecer atributos de atratividade turística, notadamente para segmentos como ecoturismo, turismo de aventura, observação de fauna, turismo científico e turismo de base comunitária, elevando a aderência material do índice à diversidade da matriz turística nacional. Em termos práticos, isso reduz vieses pró-infraestrutura urbana tradicional, melhora a sensibilidade territorial da classificação e amplia a capacidade do Mapa do Turismo Brasileiro de orientar políticas públicas, investimentos e estratégias de regionalização com base em evidências mais completas e representativas da vocação turística efetiva de cada município.

96. Nesse cenário, tem-se que a providência adotada supera, inclusive, o escopo mínimo subjacente à deliberação, uma vez que não se limitou à mera avaliação da viabilidade de integração com bases públicas, mas resultou na efetiva estruturação de modelo integrado multibase, com utilização sistemática de dados oficiais de distintas fontes públicas, convertidos em indicadores objetivos aptos a subsidiar a categorização dos municípios brasileiros segundo critérios técnicos mais abrangentes, transparentes e alinhados às diretrizes do Plano Nacional do Turismo 2024–2027. Em termos de controle finalístico, verifica-se inequívoco incremento de qualidade metodológica, de densidade informacional e de potencial analítico do Mapa do Turismo Brasileiro, em consonância com a finalidade buscada pelo Acórdão.

97. Pelo exposto, opina-se que seja considerada atendida a recomendação constante do subitem 9.2.4 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

9.2.5. atualize em até 90 dias as informações da base de dados que compõem a categorização dos municípios inscritos no MTB;

98. Em sua primeira manifestação (peça 38), o MTur informou que o Produto 1 do TED 1/2023, "Taxionomia dos Municípios Brasileiros", foi aprovado e a base de dados nas plataformas do Mapa foi atualizada em dezembro de 2024, refletindo as novas informações e categorização. A nova metodologia, entretanto, estaria em desenvolvimento para ser inserida no Mapa até outubro de 2025.

99. Na última manifestação (peças 40 e 41), esclarece que a base de dados que compõe a categorização dos municípios inscritos no MTB está atualizada, podendo ser consultada no endereço https://www.mapa.turismo.gov.br/, por meio do campo "Explore o Mapa" ou na opção "Municípios Categorizados".

Análise

100. Consultando o endereço eletrônico a seguir indicado, verifica-se que, de fato, a base de dados está atualizada, sendo possível constatar que a maior parte dos dados utilizados para a categorização dos municípios refere-se ao exercício de 2024: https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/programa-de-regionalizacao-do-turismo-2/categorizacao-dos-municipios/metodologia.

101. Assim, opina-se que seja considerado implementado o recomendado no subitem 9.2.5 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

9.2.6. adote processo formal de atualização periódica da categorização supra, com vistas a refletir a realidade da economia do turismo dos municípios

102. O MTur esclareceu (peças 40-41) que, conforme o art. 26 da Portaria MTur 9/2025, o processo de atualização da categorização dos municípios integrantes do MTB ocorrerá conforme análise de necessidade pelo Ministério. Asseriu que as atualizações serão realizadas a partir da disponibilização dos dados públicos que compõem as bases utilizadas. Destaca que a equipe do MTur recebeu treinamento do IPEA para internalização da metodologia e dos resultados obtidos no âmbito do TED 1/2023, assegurando a atualização regular da categorização

Art. 26. O processo de atualização da categorização dos Municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, deverá ocorrer a partir da análise da necessidade, por parte do Ministério do Turismo.

Parágrafo único. No momento da atualização, as variáveis e a metodologia utilizadas serão divulgadas pelo Ministério do Turismo em seu sítio eletrônico.

Análise

103. Como destacado na instrução à peça 28 (itens 53-59), o MTur apresentou duas informações a

respeito do cumprimento da recomendação.

104. Primeiro, noticiou que o processo de atualização da categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro seria realizado, pelo menos, a cada dois anos, conforme disposto no §1º do Art. 12 da Portaria MTur 41/2021 (peça 24, p. 4), *verbis*:

Art. 12. Os municípios que integram o Mapa do Turismo Brasileiro estão agrupados em cinco diferentes categorias, definidas como A, B, C, D e E, conforme resultado obtido pela metodologia de análise de agrupamentos que utiliza variáveis relacionadas à economia do turismo:

(...)

§ 1º O processo de atualização da categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro será realizado, pelo menos, a cada dois anos pelo Ministério do Turismo

105. Posteriormente, ressalvou que a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo optou por discutir uma nova proposta de atualização periódica da categorização dos municípios no MTB para deliberação da Câmara Temática da Regionalização do Conselho Nacional de Turismo, por se tratar de órgão colegiado com participação social. Esse procedimento permitiria maior discussão na formulação de uma eventual proposta de atualização dos dados para implementação da política pública de turismo (peça 24, p. 4).

106. Nesse cenário, a instrução à peça 28 teceu as seguintes ponderações:

55. Percebe-se que a questão da atualização periódica já tinha sido regulamentada, prevista para ocorrer a cada dois anos, conforme disciplinado na Portaria MTur 41/2021. No entanto, o MTur informa que ainda haverá discussão na Câmara Temática da Regionalização do Conselho Nacional de Turismo para avaliar qual seria o melhor período de atualização das categorizações dos municípios inscritos no MTB.

56. Importa destacar que, em nosso entendimento, não bastaria haver um processo formal de atualização periódica da categorização, mas que esse processo formal instituído procurasse refletir a realidade da economia do turismo dos municípios.

(...)

58. Em relação à melhor percepção da realidade da economia do turismo dos municípios, verificou-se que não houve alteração apresentada pelo MTur a esse respeito.

59. Portanto, diante da ausência de alteração da Portaria MTur 41/2021 no intuito de atender a decisão do TCU, considera-se não atendida a recomendação do item 9.2.6, cabendo a fixação de novo prazo para seu cumprimento.

107. Como visto acima (item 90), o MTur informou que o processo de atualização da categorização dos municípios integrantes do MTB ocorrerá conforme análise de necessidade pelo Ministério, sendo que as atualizações serão realizadas a partir da disponibilização dos dados públicos que compõem as bases utilizadas.

108. Vale observar que o novo normativo, art. 26 da Portaria MTur 9/2025, embora determine a atualização da categorização dos municípios, não define a periodicidade nem os critérios dessa revisão. Conforme o citado art. 26 da Portaria MTur 9/2025, o processo de atualização ocorrerá a partir da análise da necessidade por parte do MTur, sendo que, apenas no momento da atualização, serão definidas as variáveis e a metodologia a serem utilizadas.

109. A ausência de definição de uma periodicidade abre margem para omissão ou discricionariedade ampla, o que pode acarretar desatualização dos dados e decisões baseadas em diagnósticos defasados. Como a categorização influencia diretamente na alocação de recursos e na formulação de políticas públicas voltadas ao turismo, a ausência de atualizações periódicas pode, por consequência, prolongar distorções, beneficiando municípios com dados desatualizados em detrimento de outros que passaram a cumprir critérios considerados relevantes.

110. Consigne-se que a recomendação para que o MTur adotasse um processo formal de atualização periódica da categorização objetiva corrigir a principal fragilidade identificada pela auditoria, qual seja: a defasagem das bases de dados utilizadas pelo MTB. Cabe recordar que a fiscalização apurou a desatualização das informações que embasavam a categorização, como número de estabelecimentos de hospedagem, empregos no setor, volume de turistas domésticos e internacionais e arrecadação fiscal, valendo-se, em alguns casos, de dados de 2012 e 2017. De acordo com a equipe, essa defasagem impedia que o Mapa representasse de forma fidedigna a realidade econômica e turística dos municípios, especialmente após as transformações provocadas pela pandemia de Covid-19. Assim, entendeu-se que a revisão periódica seria imprescindível para assegurar que o Mapa refletisse as condições reais e dinâmicas do setor.

111. Realmente, a falta de atualização periódica pode gerar ineficiências na alocação de recursos públicos e comprometer a efetividade das políticas de fomento ao turismo. Como a categorização municipal orienta a definição de prioridades e a celebração de transferências voluntárias, dados defasados podem fazer com que municípios sem desempenho turístico relevante permaneçam indevidamente em categorias superiores,

enquanto outros, com crescimento expressivo, sejam injustamente preteridos.

112. Malgrado o MTur tenha atualizado o MTB, não previu, em suas normas, qualquer mecanismo de atualização periódica da categorização dos municípios, limitando-se a informar que esse procedimento ocorrerá "a partir da análise da necessidade". Em um contexto em que os dados do setor de turismo sofrem variações constantes, influenciadas por fatores econômicos, sazonais e conjunturais, a atualização dependente de um juízo subjetivo de necessidade pode comprometer a confiabilidade e a atualidade das informações, reduzindo o valor técnico do Mapa como instrumento de planejamento e de formulação de políticas públicas.

113. Sem atualizações periódicas obrigatórias, o risco é que o Mapa se torne um instrumento estático e meramente formal, incapaz de refletir o dinamismo da economia do turismo e de orientar de forma justa a distribuição dos investimentos federais. A definição de uma periodicidade regular pode contribuir para que o MTB cumpra sua função de instrumento técnico de gestão, monitoramento e fomento ao desenvolvimento regional, preservando sua legitimidade e utilidade como política pública de Estado. Assim, sob o ponto de vista formal, conclui-se que não houve atendimento ao determinado.

114. Contudo, vale ressalvar que o Relatório Final elaborado pelo IPEA (peça 49) prevê expressamente mecanismos de atualização e revisão do índice, tanto em nível de manutenção ordinária quanto de aperfeiçoamento metodológico contínuo.

115. Com efeito, o mencionado trabalho expressamente recomenda a utilização regular do índice composto como ferramenta de monitoramento da evolução dos municípios, conferindo-lhe natureza dinâmica e permanente. Tal orientação sinaliza que a modelagem concebida foi estruturada para operar em lógica de atualização periódica, visando refletir mudanças nas condições econômicas, institucionais, infraestruturais e territoriais dos municípios brasileiros ao longo do tempo, preservando, assim, a atualidade analítica e a utilidade gerencial do instrumento.

116. Além disso, o relatório recomenda a revisão periódica dos indicadores utilizados, com vistas à incorporação de novas bases de dados e ao aprimoramento contínuo da metodologia. Neste sentido, prevê-se a possibilidade de revisão de variáveis, a inclusão de novos indicadores, o aperfeiçoamento da base de informações que compõe cada dimensão estabelecida e o incremento gradual da capacidade do modelo de representar adequadamente a realidade territorial. A mesma lógica de atualização se revela, ainda, na recomendação de realização de oficinas regionais para divulgação da metodologia e obtenção de *feedback* contínuo dos gestores locais, bem como no estímulo à produção de novos dados em áreas ainda marcadas por insuficiência informacional, especialmente nos campos de atrativos turísticos, governança e conectividade. Esses mecanismos constituem instrumentos de retroalimentação do modelo, permitindo que sua evolução não dependa exclusivamente da atualização automática das bases estatísticas, mas também da incorporação de percepções territoriais, aperfeiçoamentos conceituais e amadurecimento da própria infraestrutura nacional de dados turísticos.

117. Por derradeiro, assinala-se que o MTur informou já ter promovido a internalização da metodologia junto à sua equipe técnica, mediante treinamento ministrado pelo IPEA, com vistas a viabilizar a atualização regular da categorização dos municípios.

118. Em síntese, verifica-se que houve atendimento material do determinado, mas não formal, pois não se definiu uma periodicidade de revisão. Compreende-se que a governança futura do índice poderia ser fortalecida mediante a formalização de periodicidade mínima objetiva para revisão metodológica e recálculo da categorização. Contudo, essa falha não impede reconhecer os avanços metodológicos na categorização dos municípios no âmbito do MTB.

119. Desse modo, opina-se que seja considerada parcialmente atendida a recomendação constante do subitem 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, remanescendo apenas aspecto formal. Tendo em vista o atendimento material da recomendação, bem como os resultados alcançados pela auditoria, sugere-se, com fundamento nos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, e nos termos do art. 17, § 3º, alínea 'a', da Resolução-TCU 315/2020, dispensar a continuidade do monitoramento dessa medida.

CONCLUSÃO

120. Com base na análise realizada na seção precedente, considerando as informações apresentadas pelo MTur, tem-se a seguinte situação:

Recomendação (subitem)	**Situação**
9.1.1	Implementada (itens 20-30)
9.1.2	Implementada (itens 31-39)
9.1.3	Implementada (itens 40-50)
9.2.3	Parcialmente atendida (itens 51-65 e 66-83)

Recomendação (subitem)	Situação
9.2.4	Implementada (itens 51-65 e 84-97)
9.2.5	Implementada (itens 98-101)
9.2.6	Parcialmente atendida (itens 102-119)

121. Assim, opina-se que sejam considerados atendidos os subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.4 e 9.2.5 e parcialmente atendidos os subitens 9.2.3 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, dispensando-se, nesses casos, com fundamento nos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, e nos termos do art. 17, § 3º, alínea 'a', da Resolução-TCU 315/2020, a continuidade do monitoramento dessas recomendações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

122. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - considerar cumpridas as recomendações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;

II - considerar parcialmente cumpridas as recomendações constantes dos subitens 9.2.3 e 9.2.6 do aludido acórdão, dispensando a continuidade do monitoramento dessas medidas; e

III - arquivar o processo com fundamento no inciso V, art. 169 do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de monitoramento das recomendações dirigidas ao Ministério do Turismo (MTur) por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido em Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT), cujo objetivo consistiu em verificar se o MTur observa as diretrizes legais da política relacionadas à redução das desigualdades regionais, bem como avaliar a eficácia do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) para direcionar os investimentos públicos no setor (TC 007.721/2022-6).

2. Por meio da deliberação ora em monitoramento, este Tribunal recomendou ao MTur a adoção de diversas medidas relacionadas ao aprimoramento da PNT e do Mapa do Turismo Brasileiro, as quais, em síntese, visavam incluir na PNT diretrizes formais voltadas à redução das desigualdades regionais, bem como a implementação de metas e indicadores, sempre em articulação com a Pasta ministerial responsável pelo tema do desenvolvimento regional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), conforme os subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário.

3. Além disso, o Tribunal recomendou ao MTur que aprimorasse seus mecanismos de alocação de recursos na PNT, principalmente por meio do Mapa do Turismo Brasileiro, o qual poderia ser um instrumento de aumento da objetividade e eficiência na priorização e direcionamento dos investimentos federais no setor, conforme subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão monitorado.

4. Por fim, o Tribunal recomendou que o Mapa do Turismo Brasileiro fosse atualizado e aprimorado, com a inclusão de dados públicos que pudessem enriquecê-lo, tornando-o mais completo, a exemplo de dados relativos a unidades de conservação ambiental e ao patrimônio histórico e artístico nacional, conforme subitens 9.2.3 a 9.2.6 do Acórdão monitorado.

5. No curso deste monitoramento, o TCU prolatou o Acórdão 2.284/2024-TCU-Plenário, considerando atendidos os subitens 9.2.1 e 9.2.2, fixando novo prazo de 180 dias para o cumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 e determinando a continuidade do monitoramento.

6. Em seguida, o MTur encaminhou documentação a qual foi analisada pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade). De acordo com instrução dessa unidade à peça 50, o MTur incorporou diretrizes formais voltadas à redução das desigualdades sociais e econômicas de ordem regional em seus instrumentos de planejamento, notadamente no Plano Nacional do Turismo (PNT 2024-2027) e no Plano Estratégico Institucional (PEI 2024-2027).

7. Além disso, segundo a AudSustentabilidade, quanto ao subitem 9.1.2, foram estabelecidas metas e indicadores no PNT e no PEI aptos a orientar, monitorar e avaliar o cumprimento das referidas diretrizes, reforçados pela edição de normas que concedem benefícios financeiros às regiões Norte e Nordeste (Portarias MTur 41/2023 e 6/2025).

8. Em relação ao subitem 9.1.3, restou demonstrada a articulação efetiva do MTur junto à Pasta responsável pelo tema desenvolvimento regional, mediante sua participação no Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (Decreto 11.962/2024) e nos conselhos deliberativos das superintendências de desenvolvimento regional da Amazônia, e do Centro-oeste.

9. No que se refere ao subitem 9.2.4, a nova modelagem do Mapa do Turismo Brasileiro, desenvolvida em cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), integrou de forma estrutural bases de dados de diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal, incluindo registros ambientais (MMA/ICMBio) e patrimoniais (IPHAN, IBRAM e UNESCO), atendendo à finalidade da recomendação.

10. Quanto ao subitem 9.2.5, foi comprovada a atualização da base de dados que compõe a categorização dos municípios inscritos no MTB, com utilização predominante de dados referentes ao exercício de 2024.

11. No tocante ao subitem 9.2.3, embora não tenha sido formalmente criado índice de desenvolvimento turístico nos moldes do *Travel & Tourism Development Index* (TTDI), o MTur promoveu significativo aprimoramento metodológico da categorização dos municípios, incorporando parcialmente os objetivos da recomendação, justificando que a implementação de índice semelhante ao TTDI encontraria obstáculos em limitações institucionais, técnicas e orçamentárias, configurando cumprimento parcial da recomendação.

12. Em relação ao subitem 9.2.6, verificou-se o atendimento material da recomendação, com a adoção de nova metodologia dotada de mecanismos de atualização e revisão periódica, remanescendo apenas aspecto formal relativo à definição de periodicidade mínima objetiva.

13. Ante essa análise, a AudSustentabilidade propõe considerar cumpridas as recomendações dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, parcialmente cumpridas as dos subitens 9.2.3 e 9.2.6, dispensando a continuidade do monitoramento, por racionalidade administrativa e economia processual, tendo em vista os significativos avanços promovidos.

14. Feito esse breve resumo do caso, passo a decidir.

15. Estou de acordo com a análise e a proposta da Unidade Técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

16. Com efeito, os dados apresentados pelo MTur permitem concluir que as recomendações do Tribunal foram atendidas. O Ministério buscou trazer maior clareza ao papel da PNT na redução das desigualdades regionais.

17. Destaco que o Turismo é importante vetor de redução de desigualdades regionais, em particular em regiões litorâneas do Nordeste brasileiro, como mostra o recente estudo conduzido por Ramos e Araújo (2025)[84]. Por isso, a Política Nacional do Turismo não pode deixar de ter em mente esse objetivo constitucional.

18. Acolho também a proposta da AudSustentabilidade de dispensar a continuidade do monitoramento, tendo em vista a racionalidade administrativa e a economia processual. Os pontos eventualmente não implementados pelo MTur consistem em detalhes de menor relevância. No plano geral, as principais questões abordadas pelo Tribunal em sua deliberação foram atendidas.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de setembro de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2561/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.618/2023-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Secretaria-executiva do Ministério do Turismo.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

[84] Ramos, C. E., & Araujo, L. M. de. (2025). A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: O TURISMO COMO ESTRATÉGIA PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS. Revista Territorium Terram, 8(esp. 1), 15–32. Disponível em: https://seer.ufsj.edu.br/territorium_terram/article/view/5872, acesso em 20 ago. 2026.

9. Acórdão:

VISTOS e discutidos estes autos de monitoramento das recomendações dirigidas ao Ministério do Turismo (MTur) por meio do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, proferido em Relatório de Auditoria integrada sobre a Política Nacional de Turismo (PNT), cujo objetivo consistiu em verificar se o MTur observa as diretrizes legais da política relacionadas à redução das desigualdades regionais, bem como avaliar a eficácia do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) para direcionar os investimentos públicos no setor (TC 007.721/2022-6),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 169 e 243 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

9.1. considerar cumpridas as recomendações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2.4 e 9.2.5 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumpridas as recomendações constantes dos subitens 9.2.3 e 9.2.6 do Acórdão 1.765/2023-TCU-Plenário, dispensando a continuidade do monitoramento dessas medidas, com fundamento nos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual e nos termos do art. 17, § 3º, alínea "a", da Resolução-TCU 315/2020;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Turismo; e

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

10. Ata n° 36/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2561-36/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia e Odair Cunha.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

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

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício